

A KÜLDÖTTRENDSZER MINT ÖNIGAZGATÁSI SZABADSÁGJOG

ÁGOSTON ANDRÁS

1. A munkásosztály élcsapatának történelmi szerepe és felelőssége első-sorban a szocialista fejlődés feltételeinek biztosításában mutatkozik meg. Ezen belül különösen fontos a szocialista öngazgatási tudat létrehozása és fejlesztése. A kezdeti szakaszban, az etatisztikus termelési viszonyok között, amikor meg kellett birkóznai mind a gazdasági fejletlenséggel, mind a kisszámú és eszmeileg viszonylag fejletlen munkásosztály akcióinak megszervezésében jelentkező nehézségekkel, a munkásosztály történelmi és pillanatnyi érdekeinek kifejezését, mintegy monopóliumként, teljes egészében a párt ragadja magához. Eközben a politikai közvetítésnek a párt és az állam hatalmi mechanizmusában és eszmei-politikai monopóliumában megnyilvánuló érdeke önálló ideológiai erővé válik. Ily módon a párt a munkásosztály konkrét érdekeitől eltávolodik, és annak elvonatkoztatott árnyképévé válik. Ez az árnykép-érdek alkalmatlan az autentikus fejlődés feltételeinek megteremtésére, de alkalmas a meglévő hatalmi mechanizmus és a munkásosztály nevében történő uralkodás biztosítására.

Érthető, hogy ilyen körülmények között a társadalom szempontjából fontos döntések meghozatalára szolgáló mechanizmus csak formailag tekinthető parlamentáris képviselőházi rendszernek, lényegében azonban — az időtől és helytől függő eltérő mértékben —, csupán e központi határozatok alkalmazható jogszabályokká váló feldolgozásának kerete. Ebben a döntéshozatali mechanizmusban (kivéve a pártharcokra jellemző eljárási formákat) a képviselői demokrácia intézményei formailag megtalálhatók, de a konkrét osztályszempontú érdekek közvetlen érvényesítése lehetetlen.

A termelési és társadalmi viszonyok demokratikus deatizálása természetesen a munkásosztály végső felszabadítását célozza, de elképzelhetetlen a fetiszizált és közvetített általános érdek eszmei-politikai leleplezése, valamint a dolgozók közvetlen érdekeinek kifejezése és érvényesí-

tése nélkül. A drámai s egyben sorsdöntő fordulat szükségképpen meg-
rázkódtatásokkal, s ami még fontosabb, a hatalom és a hatalmi közpon-
tok átrendezésével jár. A hatalom újrafeloszlatása az egyénnek, a dol-
gozó embernek és a társult munkának kedvez.

Erre a nagy horderejű stratégiai változásra utal az 1974-es alkotmány
is, amikor, eltérően a „dolgozók”-ról, „munkáskollektívák”-ról és szer-
vezetokről szóló korábbi alkotmányos rendelkezésektől, az egyént, a
dolgozó embert helyezi a rendszer középpontjába. Abból indul ki, hogy
az öngazgatási jogok közvetlen hordozója az egyén, maga a dolgozó,
s a 155. szakaszban kimondja: „Sérthetetlen és elidegeníthetetlen a dol-
gozónak és a polgárnak az öngazgatáshoz való joga, amely biztosítja
mindenki számára, hogy a társult munka szervezeteiben, a helyi közös-
ségekben, öngazgatási érdekközösségekben és más öngazgatási szerve-
zetekben és közösségekben, a társadalmi-politikai közösségekben, vala-
mint az öngazgatási társulás és az összekapcsolódás minden más formá-
jában maga döntsön személyi érdekeiről és a közös érdekekről.” Ebből
is látszik, hogy alkotmányos rendszerünk milyen állást foglalt el azzal a
gyakorlati és elméleti dilemmával kapcsolatban, hogy mi a fontosabb,
az egyén vagy a közösség. Mint tudjuk, a szocializmus lényege pont ab-
ban nyilvánult meg, hogy nem az emberből, hanem a közösségből indult
ki. Még hozzá rögtön a legnagyobból, az államból. Alkotmányos rend-
szerünk az emberre épül. A társadalmi és politikai viszonyok, valamint
a társadalomirányítás szempontjából fontos döntések meghozatalát biz-
tosító mechanizmus a dolgozónak és a polgárnak a saját és a közösség
ügyeiben való önálló döntéshozatalát alapszik.

A döntéshozatal, a gazdaság- és társadalomirányítást úgy kell meg-
szervezni, hogy az ember számára lehetővé váljék az igazgatás. Mivel
fizikailag lehetetlen, hogy mindenki mindenről döntsön, a lényeg meg-
őrzésére egyetlen út kínálkozik: a küldöttrendszer.

2. Az egyik funkcionális meghatározás értelmében* a küldöttrendszer
a hatalom megvalósításának a formája, melynek tartalma a választott
hatalmi szervek és a társadalmi alap állandó és közvetlen kapcsolatában,
szociális-politikai integráltságában mutatkozik meg. A küldöttrendszer
lényege, hogy a hatalmi szervekben a dolgozók és a polgárok megbízott-
jaik révén döntenek. Ilyen értelemben a küldöttrendszer létrejöttének
van néhány feltétele.

Először is a választási jog, melynek alapján a dolgozók és a polgárok
olyan küldötteket jelölnek ki, akiknek lakhelye és munkahelye lehetővé
teszi a választók közvetlen szükségleteinek és érdekeinek felismerését, s
ezeket a társadalmi fejlődésért folytatott harcba s ezáltal az általános
érdek megvalósításának folyamatába illesztve tudják kifejezni. A vá-
lasztási jog azonban önmagában még nem elegendő a küldöttrendszer

* Prof. dr. Mijat Suković: *Delegatski sistem*; in: *Društveno politički sistem SFRJ*, Radnička štampa, Beograd, 1975

létrehozásához. Szükség van arra is, hogy a választók megszabják a küldöttek működésének irányelveit s a konkrét problémák megoldására utasítást adjanak. Ezt a jogot emeli ki, hogy a küldött köteles tartani magát az irányelvekhez és az utasításokhoz. Mindezt természetesen össze kell hangolnia a fejlesztés általános feltételeinek megteremtésével kapcsolatos felelősséggel. A klasszikus visszahívási jog a küldött konkrét felelősségét hangsúlyozza.

A küldöttrendszer érvényesítése az államhatalmi szervezetnek csak olyan formájában lehetséges, amelyben a törvényhozói hatalom prioritása a végrehajtással szemben szervezeti kiindulópont. Ami a továbbiakban azt jelenti, hogy a dolgozó és a polgár közvetlen hatalomgyakorlása a küldöttrendszer intézményein keresztül történik, s az intézményekben a végrehajtó szervek mindig alá vannak rendelve a törvényhozási, illetve a községi képviselő-testületekben a jogszabályalkotási testületeknek.

A küldöttrendszer ilyen értelmezése — még ha figyelembe vesszük is a fogalom kettős jellegére történő utalásokat — nem jut el a jelenség lényegéig. A küldöttrendszer ugyanis, ahogyan az alkotmány rögzíti, dialektikus egysége egyfelől a még szükségszerűen létező államhatalmi megnyilvánulásoknak, másfelől pedig a közvetlen demokrácia napi gyakorlatának. Méghozzá nem statikus, hanem dinamikus egysége, amire az államhatalom visszaszorítása feltételeinek egyre szembetűnőbb gazdagodása jellemző. Mert túlzás lenne azt állítani, hogy a küldöttrendszer az alkotmányban meghatározott formájában automatikusan kizárja az államhatalmi megnyilvánulások lehetőségét. Ebben különösen fontos felismerni a KSZ dialektikus szerepét. Ugyanis a KSZ a küldöttrendszer fejlődésében a demokratikus öntudat erősítésére irányuló politikai tevékenység hordozója és mozgatója, és ezáltal aktív részese az államhatalmi megnyilvánulások leküzdésének. Ugyanakkor, mivel az alkotmányos rendelkezések értelmében is felelősséggel tartozik a küldöttrendszer fejlődéséért, kötelessége, hogy a saját soraiban folytatott következetes politikai harc során elejét vegye az alkotmányos jogosítványok államhatalmi megnyilvánulásként történő érvényre juttatásának. A küldöttrendszerben a demokrácia lényege a népszuverenitás elvének megfelelő egyéni döntéshozatal fizikai korlátainak meghaladása az intézményeit működtető küldötti viszony mind maradéktalanabb megvalósítása útján. Már említettük, hogy a küldötti viszony akkor jön létre, ha a dolgozók és a polgárok megbízottjaikon keresztül döntenek a hatalmi szervezetben, a küldöttrendszer intézményeiben, a társult munkában, a helyi közösségekben, a képviselői testületekben, a politikai és társadalmi szervezetekben, mindenütt, ahol társadalmi döntéshozatal válik szükségessé. A döntéshozatal alulról felfelé történő megszervezése a küldöttrendszer lényegi sajátossága, mert történelmileg új szabadságjogokat biztosít az egyén számára.

A küldöttrendszer fogalmának dialektikus jellegzetességeiről Edvard

Kardelj a következőket mondja: „Nálunk a küldöttrendszerre gyakran úgy tekintenek, mintha pusztán a hatalom rendszerének letéteményese volna, és szem elől tévesztik, hogy egyszersmind az öngazgatási közösségek és öngazgatási döntéshozataluk letéteményese is. Ahhoz tehát, hogy az öngazgatás még teljesebben integrálódjon egységes társadalmi rendszerbe, szükség van arra, hogy kiépítsük a küldöttrendszernek mindkét említett tényezőjét.”*

3. Az elméleti vizsgálódás során elkerülhetetlen a küldöttrendszer, valamint a különféle képviselői rendszerek közötti párhuzam megvona-
sa. De napi politikai érdeke is fűződik ahhoz, hogy a dolgozók és a polgárok minél szélesebb rétegei legyenek tisztában a küldöttrendszer és az összes többi képviselői rendszer között, az egyén jogainak vonatkozásában fennálló lényegi különbségekkel. Mert nemcsak a napi politikai propaganda eszközeként találkozunk a választási szabadságjogok absztrakt mérlegelésén alapuló fejtegetésekkel és az abból származó messze-
menő következtetések levonásával. Vagy mondjuk olyan nézetekkel, amelyek az abszolutizált, dogmatikusan értelmezett lenini rételekből ki-
indulva igyekeznek bizonyítani, hogy a közvetlen döntéshozatal alulról induló piramisa a gyakorlatban megvalósíthatatlan, s a kiút csakis a legmagasabb képviselői testületre ruházott népszuverenitáson alapuló ha-
talmi struktúra kiépítése lehet.

Ebben a sok félreértésre s nemegyszer szándékos belemagyarázásra is okot adó vitában csak akkor juthatunk el világos következtetések levo-
násáig, ha néhány kiindulópontot eleve tisztázunk. Először is azt kell megállapítani, hogy a különböző államszervezeti modellek közötti elha-
tárolás kritériuma, ha az egyén szabadságjogai szempontjából folytatunk vizsgálatokat, csakis a döntéshozatalban való személyi részvétel lehet. A
másik kiindulópont az a csak látszólag természetes elv, hogy elméleti modellt hasonlítsunk elméletihez, s a gyakorlati problémákat a gyakorla-
tiakkal vetjük össze.

A küldöttrendszer mint modell nem a dolgozók és polgárok csoport-,
hanem az egyén szabadságjogaira épül. Méghozzá nemcsak a vélemény-
nyilvánítás, hanem a társadalomirányítás gazdasági vonatkozású jogát is
biztosítja. Ilyen az akkumuláció hovatfordítása, a termelészközök igaz-
gatása, a velük való rendelkezés, a fejlesztési feladatok meghatározása.
Számol azonban azzal a szükségszerűséggel, hogy mindenki mindig nem
mondhat véleményt, s ezért a döntéshozatalt a probléma minőségétől
függően különböző szintekre bontja. De — s ez a lényege — a döntés-
hozatal minden szinten az alapküldöttségek által delegált megbízottak
útján történik. A döntéshozatali szervek tagjainak a bázissal való insti-
tucionalizált formába öntött közvetlen kapcsolata csakis a küldöttrend-

* Edvard Kardelj: *A szocialista öngazgatás politikai rendszerének fejlődési irányai*. Forum Könyvkiadó, Újvidék, 1977

szerben mutatható ki. Ezzel a közvetlen kapcsolattal lehet magyarázni, azt a másutt szintén nem tapasztalható tényt, hogy az alkotmány minden társadalmi-politikai közösségnek szigorúan meghatározott hatáskört szab meg. Így jogainak és kötelezettségeinek keretében minden társadalmi-politikai közösség végez államhatalmi funkciókat is. Az „alacsonyabb” egységek szerepe tehát nem korlátozódik a közigazgatási, felülről jelzett feladatok elvégzésére, ahogyan ez a hierarchikusan felépített állami szervezetben lenni szokott. Ami azt jelenti, hogy minden egyes társadalmi-politikai közösség egyben öngazgatási egység is. S ebből következik, hogy a szocialista öngazgatási demokrácia, a proletárdiktatúra demokratikus formájaként a küldöttrendszeren keresztül valósult meg, ebben pedig a népszuverenitás elve közvetlenül érvényesül.

A népszuverenitás és a népképviselő fogalmak értelmezése és definiálása, mind a tőkés országokban, mind pedig a szocialista államokban, arra szolgál, hogy az államszervezeti modellben alkalmazott megoldásoknak alapot és indoklást adjon. A nyugati parlamentáris rendszerekben, már a polgári forradalmak kezdetétől, a szuverenitás gyakorlását a választott testülethez, „a nép képviselőihez” kötődő megoldások kerültek előtérbe. Még az amerikai alkotmány is, melynek alapján később a hatalom megosztásának legtipikusabb rendszere fejlődött ki, már első szakaszában kimondja a törvényhozó hatalom elsődleges fontosságát. A Kongresszus pedig választott képviselőkből áll. A polgári demokráciákban soha nem merült fel, még lehetőségként sem, az egyén szabadságjogainak a választáson túli kibővítése, sem pedig az egyének a gazdasági döntésekben való részvétele.

A győztes szovjethatalom a népszuverenitás elvének alkalmazásakor, s egyáltalán az új szocialista állam hatalmi szerveinek szervezeti kiépítése során, minőségileg új helyzettel találta magát szemben. Kezdetben sem volt vitás, hogy a népszuverenitás elvének alkalmazása csakis választások útján létrehozott szerv működésével lehetséges. Először is itt volt a marx örökség, az 1871. évi párizsi kommunéről szóló elemzés, a kommun létrejöttének leírása; tagjainak többsége munkás vagy a munkások által elismert képviselő, dolgozó testületnek képelték el, melyben minden képviselő szükség esetén elmozdítható, s végül — az a legfontosabb — a tervek értelmében az országszerte létrehozott kommunók közös ügyeiket a küldöttgyűlések útján intézik. Ha ehhez még hozzáteszük a kötött utasítás (mandat impératif) bevezetését, akkor elmondhatjuk, Lenin Marxtól készen kapta a szovjethatalom kiépítésének egyik lehetséges modelljét.

Csak hogy a helyzet korántsem volt ennyire egyszerű. Lenin, figyelembe véve a konkrét történelmi körülményeket (például az ország közmondásos fejletlenségét, a számbelileg viszonylag győnge munkásosztályt, a nemzeti kérdés megoldásának szükségességét, ugyanakkor az erős, de itt-ott már a bürokratizálódás jeleit mutató szovjetszervezet),

bátran követte az 1918-as alkotmány meghozatalakor a forradalom kezdetén meghirdetett elvet: „Minden hatalmat a szovjeteknek!” Maga az alkotmány adta meg az alapot a hatalmi szervek letről felfelé való kiépítéséhez: „Az Orosz Köztársaság Oroszország minden népének szabad szocialista társadalma. Az OSZFSZK területén minden hatalom az ország egész dolgozó népéé, amelyik a városi és a falusi szovjetekben egyesült”.^{*} A szovjeteknek ez az aluról felfelé épülő rendszere jelentős torzításokkal ugyan, de megmarad egészen az 1936. évi alkotmány meghozataláig. Ebben a dokumentumban a 3. cikkely lényeges módosítást hoz: „Az SZSZKSZ-ben minden hatalom a város és falu a dolgozók küldöttjeinek szovjetjei által képviselt dolgozóié.” Mekkora különbség van a két meghatározás között!

Látszólag csak arról van szó, hogy a hatalom nem összpontosul közvetlenül a szovjetekbe szerveződött dolgozó nép kezében, hanem küldöttjeinek szovjetjein keresztül birtokolja azt, de ez a „kis különbség a szocializmus jelenté, az elképesztően nehéz gazdasági körülmények között létrehozott bürokratikus uralmat, melyben a nép, a dolgozók a forradalmi szubjektum szerepéből kiesve a hatalom objektumaivá váltak.

De ez a különbség egy másik változást is hozott, ez pedig egészen napjainkig megmaradt mind a Szovjetunió, mind pedig a szocialista országok alkotmányaiban, tehát a hatalmi szervek felépítésének a népszuverenitás iránti viszonyában is. Ennek a változásnak a lényege, hogy a hatalmi szervek többé nem letről felfelé épülnek ki, hanem fordítva. A nép, a dolgozók által választott képviselők egy központi képviseleti szervben gyakorolják a hatalmat, s így válnak a népszuverenitás megtestesítőivé. De nem mint egyének, hanem mint egy legfelsőbb szerv, a képviselőház tagjai. Ugyanakkor a népszuverenitásból folyó összes jogok gyakorlása kizárólag a képviselőházat illeti, vagyis nemcsak az egyének, de az alacsonyabb képviseleti szervek is kívül rekednek rajta. A hatalmi piramis megfordult: a hatalmat, illetve annak egy szigorúan meghatározott részét, a főhatalommal rendelkező központi képviseleti szerv, a képviselőház jogi szabályozás útján ruhazza az alacsonyabb rangú hatalmi szervekre.

Összegezőként elmondhatjuk, hogy van egy, az államszervezeti modelleket minőségileg megkülönböztető választóvonal. Egyfelől a népszuverenitás hordozói maguk a dolgozók és polgárok, illetve ezek küldöttjei, amelyek az alkotmány alapján őket megillető ügyeket intézik. Ebben a rendszerben a hatalmi szervezet aluról felfelé épül. Az államszervezeti felépítés másik formájára jellemző, hogy a népszuverenitás hordozója a központi képviseleti szerv, s a dolgozók közvetlen hatalomgyakorlása helyett a hatalom hierarchikus felosztását mutatja.

4. Meg lehet-e valósítani a küldöttrendszer? Van-e lehetőség a gya-

^{*} Második rész, V. fejezet, 10. pont.

korlatban a küldöttségi elv érvényesítésére? Mi a különbség a mai adottságok s az egykori, a népszuverenitásnak a szovjethatalomban megnyilvánuló formáját fokról fokra megszüntetett feltételek között? A küldöttrendszer négyéves gyakorlata alapján természetesen nem lehet végérvényes következtetéseket levonni, de néhány alapvető megállapítást lehet tenni. Először is bebizonyosodott, hogy a küldöttrendszer normatív kiépítése lehetséges, s az alkotmányban szabályozott modell formális jogi szempontból funkcionál. Ha megelégednénk a formával s nem követelnénk tartalmi változásokat, mindenekeelőtt a küldötti viszony gyakorlati megvalósulásában, már elégedettek lehetnénk. Így azonban tapasztalni kell, hogy a társadalmi viszonyok megváltoztatása egy csöppet sem könnyű feladat. Mégis elmondhatjuk, a küldötti viszony egyre inkább kiteljesedik, különösen a társult munkában és a helyi közösségekben meg a községekben. Mindez azt bizonyítja, hogy ha nem is hiánytalanul, de a küldöttrendszer működésének legfontosabb feltételei már létrejöttek. Ha a társadalmi viszonyok megváltoztatásának folyamatként tekintünk a küldöttrendszerre, akkor az ország gazdasági haladása erősíti a küldötti viszony fejlesztésének alapjait.

Azt különben is nehéz lenne megmondani, hogy mikor jön el a küldöttrendszer bevezetése után a megvalósítás pillanata. De, hogy csak a küldöttrendszer bevezetése lehet az igazi stratégiai feladat, az kiténik Leninnek a gazdasági élet centralisztikus-diktatorikus szabályozása kapcsán írt magyarázatából is.* Lenin alapvető tényezőként emeli ki, hogy a termelés proletár részről történő szabályozása nagymértékben elmarad a kisajátítók kisajátítása mögött. Ez az oka annak, hogy eltérések mutatkoznak a párizsi kommün elveinek alkalmazásában.

Mindebből az következik, hogy Lenin a párizsi kommün példáját, legalábbis, ami a hatalmi szervezet alulról felfelé történő felépítését illeti, stratégiai célnak tartotta, s taktikai engedélyét csak a nehéz történelmi körülmények kényszerítették ki.

* „Šest teza o narednim zadacima sovjetske vlasti.” Idézi: Andrija Krešić: *Kritika kulta ličnosti*, Vuk Karadžić, Beograd, 1968, 147—148. old.