

KISS LÁSZLÓ – RING ORSOLYA

A „Kádár-korszak” jogszabályalkotása az adatok tükrében (1956. november – 1989. október)^[1]

ABSTRACT

The study analyses the legislation published in the official journal of the Hungarian People's Republic, the Magyar Közlöny, according to types of sources of law and topics on the public policy agenda. The examined period lasts from November 1956 to October 1989 - from the founding of the Hungarian Socialist Workers' Party to its demise. During the period, a total of 13,755 pieces of legislation were published in the paper. Legislation by the Parliament can be said to be insignificant compared to the similar activities of the Presidential Council and the Council of Ministers. Among the most important public policy areas, agricultural policy, employment policy, finance and trade policy, and to a large extent also macroeconomic policy were primarily regulated by ministerial or council of ministerial decrees. The analysis of party decisions, which cannot be considered as an independent source of law, shows that the party's "de facto governmental" activity was also quite broad, covering almost all areas of public policy.

Keywords: legislation ■ socialist system ■ public policy

I. TÉMA ÉS FORRÁSOK

Ahogy a jogforrások elméleti kérdéseivel foglalkozó korabeli szakirodalom megállapítja, egy „állam jogforrásainak tagoltsága és milyensége szorosan igazodik a jogszabályalkotásra feljogosított állami szervek rendszeréhez”.^[2] A klasszikus szocialista rendszer szervezeti felépítése, a párt- és állami szervek megkettőzött hierarchiája, illetve az egyes társadalmi szervek (például a klasszikus tömegszervezetek) monopolhelyzetéből fakadó hatóságjellege miatt a szocialista korszak jogforrásainak struktúrája

[1] A kutatást az FK-131826 témaszámú NKFIH projekt (Az 1945 és 1989 közötti sajtó társadalomtörténeti elemzése a természetesnyelv-feldolgozás [NLP] módszereivel) támogatta.

[2] Ádám, 1971, 321.

meglehetősen bonyolult. A korszak jogforrásainak rendszere részben a jogforrások hierarchikus rendszerének tetején álló alkotmányon, részben egyéb alacsonyabb szintű jogszabályokon alapszik, ezeken felül azonban néhány jogforrástípus esetében külön szabályozás nélkül, a kialakult alkotmányos gyakorlaton alapult.

A következőkben a Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben megjelent jogszabályok jogforrástípusok és közpolitikai napirendi témák szerinti elemzését végezzük el 1956 novembere és 1989 októbere – a Magyar Szocialista Munkáspárt megalakulása és megszűnése – közötti időszakban. Az elemzés nem terjed ki a csak más hivatalos fórumokon (mindenekelőtt a Határozatok Tárában, illetve ágazati értesítőkből) megjelent joganyagra (a határozatoknál alacsonyabb szintű utasításokra, a tanácsi rendeletekre, a Minisztertanács bizottságainak jellemzően a Határozatok Tárában kihirdetett rendeleteire, a Népgazdasági Tanács rendeleteire), valamint a Minisztertanács által alkotott, titkosnak minősített, ki nem hirdetett határozatok körére.

II. A JOGFORRÁSOK HIERARCHIÁJA

A jogforrások hierarchikus rendszerét a jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről szóló 1954. évi 26. számú törvényrendelet alapozta meg, majd egyes jogforrástípusok bevezetésével foglalkozó speciális jogszabályok megjelenése után a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről szóló 1974. évi 24. sz. törvényerejű rendelet szabályozta átfogó jelleggel. Utóbbi rendelet meghatározta a kiadható jogszabályok fajtáit, megjelölte személyi és szervezeti hatályukat, és megszabta kihirdetési, illetve közzétételi rendjüket is.

A jogszabályok esetében alapvető fontosságúnak számít a Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben való megjelenés – fenti törvényrendelet értelmében itt kell kihirdetni azokat a jogszabályokat, amelyek az állampolgárokra közvetlenül kötelezettséget rónak, amelyek az állampolgárok jogait vagy kötelességeit közvetlenül érintik, amelyek ismerete jelentős az állampolgárok jogainak és jogos érdekeinek védelme, valamint kötelezettségeinek teljesítése szempontjából, illetve amelyek állami szervekre, szövetszervezetekre és egyéb gazdálkodó szervekre vonatkozóan általános érvényűek.^[3] A Magyar Közlönyben kihirdetésre nem kötelezett, de titkosnak nem minősített jogszabályok egy részét az ugyancsak hivatalos lapnak számító Határozatok Tárában, illetve a különböző ágazati értesítőkből, közlönyökben hirdették ki, a jogszabályok közzétételét vizsgáló kortárs elemzések azonban rámutattak, hogy sok jogszabálytípus esetében felderíthetetlen a kihirdetési rend, tehát elképzelhető, hogy egyes (elvben nem titkos) jogszabályok semmilyen hivatalos fórumon nem kerültek nyilvánosságra.^[4]

[3] Ádám, 1975, 303.

[4] Ádám, 1975, 305.

III. AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÁLTAL ALKOTOTT JOGSZABÁLYOK

A jogforrás-hierarchia csúcán az Alkotmány állt, a jogi normaanyag legfontosabb hordozóinak pedig értelemszerűen a szocialista jogrendszerben is a törvények számítottak. A törvényalkotás joga az Országgyűlést illette meg, törvénynek számított „az országgyűlésnek az az aktusa, amit az törvényként fogadott el”.^[5] Az Alkotmány értelmében kifejezetten törvényhozási tárgykörnek számított a népgazdasági terv és a költségvetés megállapítása, a minisztériumok létesítése és megszüntetése, a miniszteri felelősség, a helyi tanácsi szervezet szabályozása, a bírák választásának és a bíraskodásnak a szabályozása, valamint a választási rendszer szabályozása, elvileg azonban az Országgyűlés bármely kérdésben alkothatott törvényt.^[6] Ennek ellenére a testület egészen a korszak végéig szinte alig élt törvényalkotási jogával.

Az Országgyűlés a törvényeken túl normatív határozatokat is kiadott, bár mint Ádám Antal elemzésében rámutatott, ez a tevékenysége „a rávonatkozó szabályozás nélkül”, a gyakorlatban alakult ki.^[7] Az országgyűlési határozatok nem mindegyike volt ugyanakkor ténylegesen jogszabály, és ezzel együtt a Magyar Közlönyben sem jelent meg automatikusan minden országgyűlési határozat – a hivatalos lapban való közzétételt minden esetben maga az Országgyűlés rendelhette el. Az 1974. évi 24. sz. tvr. annyiban szabályozta a kérdést, hogy kötelezővé tette azon országgyűlési határozatok Közlönyben való kihirdetését, amelyek az „államvezetés irányutatóit” tartalmazták.

IV. AZ ELNÖKI TANÁCS JOGSZABÁLYALKOTÓ TEVÉKENYSÉGE

Az Alkotmány rendelkezése értelmében akkor, amikor az Országgyűlés nem ülésezett, jogkörét a Népköztársaság Elnöki Tanácsa látta el, amely felett – akár csak a többi állami intézmény felett – az állampárt ellenőrzése érvényesült. Az Elnöki Tanács alkotmányos jogánál fogva törvényerejű rendeleteket alkothatott, amelyeket az Országgyűlés következő ülésén kellett bemutatnia. A törvényerejű rendeletek mellett az Elnöki Tanács is alkotott normatív határozatokat, ezek kihirdetésére ugyanaz a szabályozás vonatkozott, mint az országgyűlési határozatokra.

A törvények és a törvényerejű rendeletek viszonyának, egymáshoz mért arányának kérdése már a korszakban is a sokat vizsgált kérdések között szerepelt. Általános volt a vélekedés, hogy a törvényerejű rendeletek számát és arányát csökkenteni, míg a törvényekét növelni kell, a prezidiumok rendeleti kormányzásának háttérbe szorítása ugyanis már ekkor is a demokratikus irányítás

[5] Kovács, 1966, 18.

[6] Kovács, 1966, 19.

[7] Ádám, 1971, 325.

alapvető feltételeként fogalmazódott meg.^[8] A törvények száma ezzel együtt is messze elmaradt az Elnöki Tanács törvényerejű rendeleteinek száma mögött, a korszak nagy részében 4-5 törvényerejű rendeletre jutott 1 törvény. A helyzet csak az 1980-as évek végén változott meg; 1987-ben már csak nagyjából 3:1 volt az arány a törvényerejű rendeletek javára, 1988-ban közel azonos számú törvényt és törvényerejű rendeletet hirdettek ki, 1989-ben pedig – a korszakban először – több törvényt alkottak, mint ahány törvényerejű rendeletet.

V. A MINISZTERTANÁCS JOGSZABÁLYALKOTÓ TEVÉKENYSÉGE

Ugyancsak az Alkotmány értelmében a Minisztertanács is alkotott rendeleteket. A vonatkozó jogszabályok értelmében a minisztertanács akkor adott ki rendeletet, ha abból az állampolgárokra közvetlenül jogok származtak, ha az az állampolgárokra kötelezettséget rótt, ha az érintette az állampolgárok jogait vagy kötelességeit, azok ismerete jelentős volt az állampolgárok érdekeinek védelme szempontjából, illetve ha azok az állami szervekre, szervezetekre és egyéb gazdálkodó szervekre közvetlenül érvényesek voltak. (Vö. az 1974. évi 24. tvr. szabályozásával a Magyar Közlönyben kihirdetendő jogszabályokra vonatkozóan.) A miniszteri rendeletek körébe tartozó speciális jogforrástípus, a miniszterelnöki rendelet 1982-ben jelent meg először a Magyar Közlönyben, az ebbe a típusba tartozó rendeletek összesített száma mindössze 21, ami jól jelzi a korszakban a miniszterelnöki pozíció súlytalanságát. A minisztertanácsi határozatok a testület fentiekén kívül eső jogszabályalkotása eredményeként (az állami vezetés irányvonalának meghatározása céljából, illetve csak az állami vállalatokra vonatkoztatva) jelentek meg – utóbbiak esetében nem volt kötelező a Magyar Közlönyben való kihirdetés, a ki nem hirdetett, de közzétételre kerülő határozatok a Határozatok Tárában jelentek meg.^[9]

A jogforrás-hierarchia következő szintjét jelentették a miniszteri rendeletek – illetve ezek speciális altípusaként a miniszterelnöki rendeletek. A miniszteri rendeletek vagy az illetékes minisztériumok ügykörét illető kérdésekben születtek, vagy az állampolgárok jogi helyzetét érintő kérdésekben kerültek megalkotásra – minden ezen kívül eső ügyben miniszteri utasítások kiadására került sor. Speciális rendelettípusnak tekinthetők az Országos Tervhivatal elnökének rendeletei – az OT elnöke a Minisztertanács tagja volt, a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával szabályozta a népgazdasági tervezés folyamatát, rendeletei a minisztertanácsra és az országos hatáskörű szervekre is kiterjedő hatállyal bírtak. Rendeletalkotási jogát a 4279/1949. (X. 15.) MT sz. rendelet szabályozta.^[10] A miniszteri rendelettel azonos szinten helyezkedtek el

[8] Kovács, 1966, 23.

[9] Ádám, 1971, 327-328.; Ádám, 1975, 305.

[10] Czilczér, 1950, 751.

a Szakszervezetek Országos Tanácsának szabályzatai is. A SZOT-szabályzatok alapvetően a társadalombiztosítás, a munkavédelem és a társadalmi bíraskodás tárgykörében adhattak ki, kihirdetésükre a Magyar Közlönyben a miniszteri rendeletek mellett került sor.^[11]

VI. AZ ÁLLAMTITKÁRI RENDELKEZÉSEK

Az államtitkári intézmény 1968-as bevezetésekor jelent meg önálló jogforrástípusként az államtitkári rendelkezés. Az új jogforrás létrehozásának hátterében az 1968-as gazdasági és irányítási változások álltak, a decentralizálást célzó reformok ugyanis sok esetben egyes országos hatáskörű szervekhez rendelték olyan új feladatokat, amelyekhez jogszabályalkotási, általános szabályozási igény társult.^[12] Államtitkári rendelkezést csak országos hatáskörű szervek államtitkári címmel rendelkező vezetői hozhattak, minisztériumi államtitkárok nem. A korszakban államtitkári rendelkezést a Magyar Nemzeti Bank, az Országos Vízügyi Hivatal, az Állami Egyházügyi Hivatal, a Magyar Posta, az Anyag- és Árhivatal, a Minisztertanács Tájékoztatói Hivatala, a Minisztertanács Tanácsi Hivatala, a Központi Statisztikai Hivatal, az Országos Testnevelési és Sporthivatal (később az Állami Ifjúsági és Sportbizottság), az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal, valamint az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal adott ki.^[13] Az államtitkári rendelkezések sok esetben túlmentek a kibocsátónak alárendelt, illetve felügyelete alá tartozó szervek körén. Ezt a helyzetet először az 1972. évi I. törvény rendezte, hivatalosan is kiterjesztve az államtitkári rendelkezések hatályát alárendeltségi viszony nélkül az állami szervekre, valamint a szövetkezetekre, az 1974. évi 24. tvr. pedig a miniszteri rendelettel azonos hatályúvá tette az országos hatáskörű szervek vezetői által kiadott jogszabályokat.^[14]

VII. EGYÉB JOGSZABÁLYOK

1983 után új jelenség volt nemzetközi szerződések Magyar Közlönyben történő kihirdetése. Figyelemre méltó a Szakszervezetek Országos Tanácsa jogszabályalkotó tevékenységének átalakulása – az 1960-as évek végi csúcsot követően az 1980-as évek elejére már csak évi 1-2 SZOT-szabályzat jelent meg a hivatalos

[11] Ádám, 1971, 330.

[12] Sári, 1975, 579.

[13] A jog megillette a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság vezetőjét is, KNEB rendelkezéssel azonban a Magyar Közlönyben kihirdetett joganyagban 1956 és 1989 között nem találkozunk. Az Állami Egyházügyi Hivatal vezetője 1977-től határozatokat adott ki.

[14] Sári, 1975, 580-583.

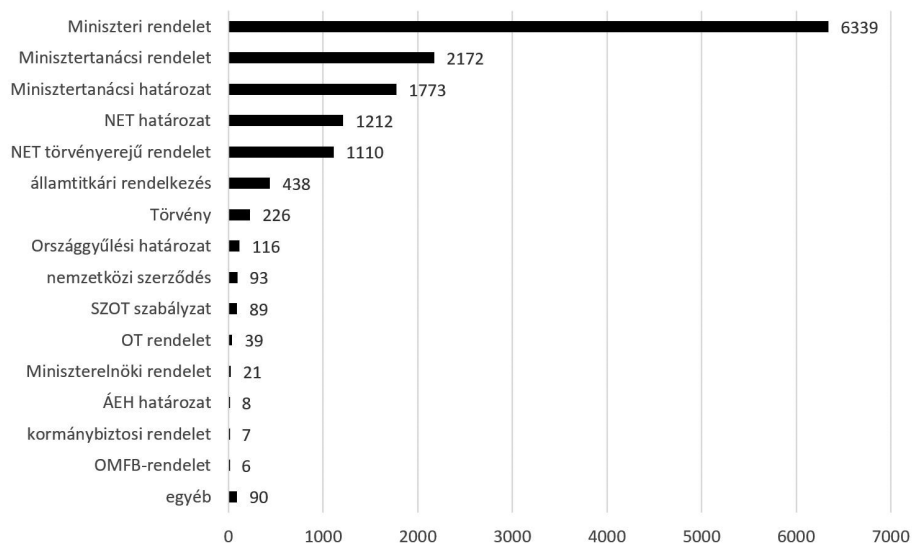
lapban, 1984 után pedig már egyáltalán nem találunk példát erre a jogforrásra.

Bizonytalan státusú jogforrásnak tekinthetők az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság elnöke által kiadott, jellemzően a tudományos és műszaki kutatás kérdéskörében kiadott rendeletek. Az OMFB-rendeleteket a vonatkozó törvényi szabályozás nem jelölte (nem ismerte el) önálló jogforrástípusként, kihirdetésükre azonban a Magyar Közlönyben a miniszteri rendeletek mellett került sor, 1969 és 1972 között 5 OMFB-rendelet, és további 1 OMFB – Iparügyi Minisztérium együttes rendelet jelent meg. Szintén nem számítottak önálló jogforrásnak az esetenként ennek ellenére a Magyar Közlönyben kihirdetett nemzetközi szerződések, illetve a Magyar Nemzeti Bank normatív közleményei.^[15] Ezek korszakunk második felében jelentek meg a Magyar Közlönyben, számuk azonban viszonylag alacsony maradt.

VIII. A MEGJELENT JOGSZABÁLYOK MEGOSZLÁSA JOGFORRÁSTÍPUS SZERINT

1956 és 1989 között összesen 13755 jogszabály jelent meg a Magyar Közlönyben. Az itt kihirdetett jogszabályok közel fele (46,1%-a) miniszteri rendelet, több miniszter által kiadott, illetve miniszter és országos hatáskörű szerv vezetője által kiadott együttes rendelet. A joganyag 16 százalékát teszik ki a minisztertanács által kiadott rendeletek és határozatok, további 8 százalékát pedig az országgyűlés által alkotott törvények és az Elnöki Tanács által kiadott törvényerejű rendeletek. Az országos hatáskörű szervezetet vezető államtitkárok által kiadott államtitkári rendelkezések 1968 után jelentek meg a magyar joganyagban, 1989-ig összesen 438 ilyen rendelkezést hirdettek ki a Magyar Közlönyben, ez a teljes kihirdetett joganyag 3,2 százalékát teszi ki.

[15] Ádám, 1975, 308-323.



1. ábra: Magyar Közlönyben megjelent jogszabályok jogforrástípusok szerint, 1956. november – 1989 október (db)
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

Az évenkénti bontást vizsgálva jól látszik, hogy a kihirdetett jogszabályok száma az 1957-es lokális jogszabályalkotási csúcspot (413 jogszabály) követően 1966-ig csökkenő tendenciát mutat, majd 1967 után emelkedésnek indul – 1980 után már az évi 500-as számot közelíti, korszakunk utolsó három évében pedig erőteljesen megugrik, 1987-ben 563, 1988-ban 794, 1989. első 9 hónapjában pedig 654 új jogszabályt hirdettek ki. A jogszabályok számának növekedése mögött elsősorban a törvények, a minisztertanácsi rendeletek és határozatok, valamint az Elnöki Tanács által kiadott határozatok számának emelkedését látjuk, a többi jogforrás esetében (kivételt talán csak az országgyűlési határozatok számának 1989-es megemelkedése jelent) nem láthatunk érdemi volumennövekedést.

| | törvény | NET törvényerejű rendelete | minisztertanácsi rendelet | miniszterelnöki rendelet | miniszteri rendelet | országgyűlési határozat | NET határozat | minisztertanácsi határozat | OMFB-rendelet | államtitkári rendelkezés | kormánybiztosi rendelet | SZOT szabályzat | OT rendelet | ÁEH határozat | nemzetközi szerződés | egyéb | Összesen |
|------|---------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------|-------------------------|---------------|----------------------------|---------------|--------------------------|-------------------------|-----------------|-------------|---------------|----------------------|-------|----------|
| 1956 | | 16 | 21 | | 8 | 1 | 14 | 32 | | | 5 | | 2 | | | | 99 |
| 1957 | 8 | 66 | 72 | | 155 | 1 | 11 | 97 | | | 2 | | 1 | | | | 413 |
| 1958 | 3 | 42 | 73 | | 163 | 5 | 30 | 48 | | | | 3 | 1 | | | | 368 |
| 1959 | 5 | 43 | 51 | | 183 | 1 | 20 | 37 | | | | 1 | 5 | | | | 346 |
| 1960 | 3 | 29 | 57 | | 145 | 4 | 31 | 30 | | | | 2 | 2 | | | | 303 |
| 1961 | 8 | 20 | 52 | | 135 | 4 | 24 | 27 | | | | | 2 | | | | 272 |
| 1962 | 5 | 28 | 53 | | 128 | 2 | 33 | 31 | | | | 3 | 3 | | | | 286 |
| 1963 | 1 | 36 | 43 | | 120 | 7 | 30 | 29 | | | | 3 | 2 | | | | 271 |
| 1964 | 4 | 31 | 35 | | 108 | | 28 | 32 | | | | 7 | 2 | | | | 247 |
| 1965 | 2 | 25 | 29 | | 103 | 4 | 35 | 31 | | | | 6 | 2 | | | | 237 |
| 1966 | 3 | 32 | 34 | | 103 | | 35 | 22 | | | | 4 | 1 | | | | 234 |
| 1967 | 7 | 42 | 65 | | 154 | 7 | 28 | 36 | | | | 8 | 5 | | | | 352 |
| 1968 | 8 | 36 | 53 | | 205 | 2 | 36 | 28 | | | | 11 | | | | | 379 |
| 1969 | 9 | 43 | 49 | | 168 | 2 | 36 | 44 | 1 | 1 | | 5 | | | | | 358 |
| 1970 | 4 | 40 | 54 | | 249 | | 33 | 50 | 3 | 9 | | 9 | | | | | 451 |
| 1971 | 8 | 42 | 54 | | 187 | 5 | 28 | 51 | 1 | 6 | | 4 | 1 | | | 3 | 390 |
| 1972 | 7 | 31 | 51 | | 236 | 2 | 20 | 48 | 1 | | | 3 | | | | 1 | 400 |
| 1973 | 6 | 32 | 42 | | 175 | 4 | 33 | 46 | | 7 | | 3 | | | | 1 | 349 |
| 1974 | 4 | 24 | 61 | | 209 | 1 | 40 | 66 | | 9 | | 2 | | | | 3 | 419 |
| 1975 | 5 | 27 | 43 | | 248 | 7 | 33 | 42 | | 12 | | 1 | 1 | | | | 419 |
| 1976 | 7 | 35 | 53 | | 245 | | 38 | 40 | | 7 | | 2 | 1 | | | | 428 |
| 1977 | 7 | 31 | 63 | | 231 | | 29 | 51 | | 17 | | 3 | | 1 | | 1 | 434 |
| 1978 | 5 | 31 | 61 | | 196 | 1 | 34 | 45 | | 6 | | 2 | | | | 2 | 383 |
| 1979 | 3 | 33 | 61 | | 260 | | 22 | 37 | | 7 | | | 1 | | | 8 | 432 |
| 1980 | 5 | 20 | 76 | | 275 | 7 | 29 | 60 | | 13 | | 2 | 1 | | | 4 | 492 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------|-----|------|------|----|------|-----|------|------|---|-----|---|----|----|---|----|----|-------|
| 1981 | 3 | 33 | 91 | | 245 | | 21 | 42 | | 19 | | 1 | 1 | 1 | | 9 | 466 |
| 1982 | 2 | 44 | 104 | 1 | 263 | 1 | 22 | 53 | | 24 | | 1 | 1 | | | 5 | 521 |
| 1983 | 7 | 29 | 69 | 5 | 241 | 1 | 26 | 62 | | 41 | | 2 | | | 15 | 10 | 508 |
| 1984 | 5 | 33 | 79 | | 198 | 3 | 29 | 65 | | 47 | | 1 | | | 15 | 8 | 483 |
| 1985 | 8 | 25 | 79 | 2 | 193 | 9 | 44 | 72 | | 30 | | | 1 | | 23 | 8 | 494 |
| 1986 | 8 | 34 | 85 | 8 | 190 | 2 | 20 | 85 | | 50 | | | 1 | 1 | 19 | 7 | 510 |
| 1987 | 14 | 29 | 110 | 5 | 225 | 6 | 27 | 93 | | 42 | | | 1 | | 6 | 5 | 563 |
| 1988 | 26 | 29 | 134 | | 226 | 9 | 172 | 118 | | 60 | | | 1 | 1 | 10 | 8 | 794 |
| 1989 | 26 | 19 | 115 | | 169 | 18 | 121 | 123 | | 31 | | | | 4 | 5 | 7 | 638 |
| Össze- sen | 226 | 1110 | 2172 | 21 | 6339 | 116 | 1212 | 1773 | 6 | 438 | 7 | 89 | 39 | 8 | 93 | 90 | 13739 |

*1. táblázat: Magyar Közlönyben megjelent jogszabályok évenként, jogforrástípusok szerint, 1956. november-1989. október
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)*

A tisztán idősoros elemzésen túl érdemes megvizsgálni a korszak egyes kormányainak jogszabályalkotását is. Látható, hogy minisztertanácsi rendeletekkel elsősorban a korszak elejének és végének kormánya, az első Kádár-kormány, majd a Grósz- és a Németh-kormány operáltak, míg a miniszteri rendeletek a Münnich-, a Fock- és a Lázár-kormány alatt domináltak. A miniszteri rendeletek nagy száma összefüggésbe hozható az érintett három kormány alatt végbe ment komoly gazdaság szervezési és gazdaságirányítási reformokkal, a kollektívizálással, majd az Új Gazdasági Mechanizmus bevezetésével és az azt követő visszarendezéssel. Már az egyszerű idősoros elemzésben is látszódott, hogy az Elnöki Tanács jogszabályalkotó tevékenysége a korszak végére átalakult, a törvényerejű rendeletek helyett egyre jobban határozatok kiadására szorítkozott – a kormányok szerinti korszakolás alapján már azt is látjuk, hogy ez a tevékenységmódosulás a Grósz-kormány alatt következett be.

IX. JOGFORRÁSTÍPUSOK ÉS A KÖZPOLITIKAI NAPIREND

Érdekes összefüggések rajzolódnak ki az egyes jogforrástípusok és a kormányzati agenda szakpolitikai témáinak együttes vizsgálata során is. Az elemzés során a politikatudományban használt Comparative Agendas Project (CAP) kódolási módszertanát alkalmaztuk, amelynek kódkönyve 21 közpolitikai főcsoportot különböztet meg.^[16] A jogszabályokat a CAP kódkönyve alapján kó-

[16] Baumgartner – Jones, 2010; Sebők, 2018.

dolva megállapítható, hogy a Makrogazdasági politika témakörét elsősorban magas szintű jogszabályokkal, törvényekkel, minisztertanácsi és miniszteri rendeletekkel szabályozták. Az Igazságügy és büntetőpolitika terület a törvények mellett az Elnöki Tanács törvényerejű rendeleteivel és határozataival, valamint az országgyűlési határozatokkal kapcsolódik erősen össze, a Külgazdasági politika és a Külpolitika pedig a törvényerejű rendeletekkel, valamint a miniszteri rendeletekkel, illetve az elnöki tanácsi határozatokkal. A Kormányzati működés tématerület elsősorban a határozati szintű jogszabályokkal (minisztertanácsi, országgyűlési és elnöki tanácsi határozatok) mutat erős összefüggést, a Szociálpolitika pedig a minisztertanácsi rendeletekkel és – a jogforrástípus eredeti irányultságának megfelelően – a SZOT-szabályzatokkal.^[17]

| Közpolitikai téma | Jogforrás-típus |
|--|---|
| Makrogazdasági politika | törvény, minisztertanácsi rendelet, miniszteri rendelet |
| Emberi jogok | törvényerejű rendelet, NET-határozat, ÁEH-határozat |
| Egészségpolitika | minisztertanácsi rendelet, miniszteri rendelet, SZOT-szabályzat |
| Agrárpolitika | miniszteri rendelet |
| Foglalkoztatáspolitikai | miniszteri (és miniszterelnöki) rendelet, államtitkári rendelkezés, SZOT-szabályzat |
| Oktatáspolitikai | törvényerejű rendelet, minisztertanácsi határozat, köztársasági elnöki határozat |
| Környezetpolitika | államtitkári rendelkezés |
| Energiapolitika | miniszteri rendelet, OMFB-rendelet |
| Bevándorláspolitikai | - |
| Közlekedéspolitikai | törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, miniszteri rendelet |
| Igazságügy és büntetőpolitika | törvény, törvényerejű rendelet, országgyűlési határozat, NET-határozat, köztársasági elnöki határozat |
| Szociálpolitika | minisztertanács rendelet, miniszterelnöki rendelet, SZOT-szabályzat |
| Területpolitika és lakásügy | minisztertanácsi rendelet, miniszteri rendelet, NET-határozat |
| Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika | miniszteri rendelet, államtitkári rendelkezés |
| Honvédelem | NET-határozat, köztársasági elnöki határozat |

[17] A számításához a jogforrás-típusok és a szakpolitikai témák együttes eloszlásának adjusztált reziduálisait vettük alapul. Az adjusztált reziduálisok megmutatják, hogy mekkora az eltérés két változó együttes megoszlásában a két változó egymáshoz képest teljes függetlenségéhez, mint elméleti állapothoz képest.

| | |
|--|---|
| Tudomány- és technológiapolitika | törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, minisztertanács határozat |
| Külgazdasági politika | törvényerejű rendelet, miniszteri rendelet |
| Külpolitika | törvényerejű rendelet, NET-határozat |
| Kormányzati működés | törvény, országgyűlési határozat, NET-határozat, minisztertanácsi határozat |
| Földpolitika és természeti erőforrások | minisztertanácsi rendelet, államtitkári rendelkezés |
| Kulturális politika | törvényerejű rendelet, minisztertanácsi határozat |

2. táblázat: A közpolitikai területek szabályozásának jellemzői
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

A teljes korszak jogalkotását nézve öt közpolitikai terület emelkedik ki – a makrogazdasági politika, az agrárpolitika, a foglalkoztatáspolitikai politika, a pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika, valamint az operatív kormányzati működés. A négy legnagyobb közpolitikai területet érintő jogszabályok a megjelent jogszabályok nagyjából felét tették ki.



2. ábra: A Magyar Közlönyben megjelent közpolitikai tartalmú jogszabályok megoszlása (%)
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

Az egyes kormányok jogszabályalkotásában ugyanakkor jelentős eltérések láthatók. A külpolitikához kapcsolódó jogszabályok aránya az összes kiadott jogszabályon belül a korszak utolsó két kormányát kivéve alacsony marad, de a kormányzati működés főtipik jogszabályokon belüli részeseződése sem domináns annyira, mint a beszédekben. Érdekesen alakul viszont az agrárpolitikára és a foglalkoztatáspolitikára irányuló kormányzati figyelem: az első időszakban (a két Kádár-, a Münnich- és a Kállai-kormányban) az agrárpolitikai jogszabályok aránya emelkedik ki – ez nem meglepő, hiszen a magyarországi agrárszektor szempontjából kiemelkedően fontos korszakról, a kádári kollektivizálás időszakáról van szó. Az 1948 után kiépülő Rákosi-rendszer az 1930-as éveket jellemző szovjet gazdaságpolitika mintájára erőszakos kollektivizálást hajtott végre. A parasztság jelentős részeit ellenségnek bélyegezték, üldözték, az egyéni gazdálkodást ellehetetlenítették. A mezőgazdaság termelékenységé gyorsan csökkent, állandósult az élelmiszerhiány. Az 1956-os forradalom eredményeként 1957. január 1-ig az 1956 októberében működő tsz-ek 62%-a felbomlott.^[18]

A forradalom leverését követően hatalomra kerülő Kádár János új irányvonalat határozott meg. Az 1956-os forradalom utáni, a hatvanas évek elején kezdődő konszolidációs politika lényege a társadalom „megbékítése”, megnyerése volt. Ennek jegyében a korábbinál nagyobb hangsúly helyeződött a fogyasztás színvonalának emelésére. Az 1959-ben megindult második kollektivizálás eredményeként 1961-re az ország mezőgazdaságilag hasznosítható területének 80 százalékára került a tsz-ek használatába.^[19] Az egyéni gazdaságok száma 165 000-re csökkent, s a helyüket 271 állami, és körülbelül 4200 termelőszövetkezeti gazdaság vette át.^[20] A jogalkotás új feladataként jelentkezett az állami tulajdonban lévő állami gazdaságok működésének szabályozása és a termelőszövetkezeti működés irányítása. A mezőgazdaság beszolgáltatási kötelezettségének visszafogásából adódóan fontos jogszabályalkotási feladat lett az agrártermékek állami felvásárlásának, kereskedelmének szabályozása, a mezőgazdasági árrendszer kialakítása.^[21]

A Fock-, majd az azt követő Lázár-kormányban a foglalkoztatáspolitikai és a makrogazdasági jogszabályalkotás vált dominánssá. Az 1966-ban kihirdetett, majd 1968-ban bevezetett, „új gazdasági mechanizmus” néven ismert reformprogram mind a vállalatirányítás, mind a foglalkoztatás, mind a társadalompolitika terén fontos változásokat hozott. Megnőtt az egyes állami vállalatok önállósága, saját megtermelt nyereségük egy részének beruházásáról maguk dönthettek, növekedett a „második gazdaság” (a saját fogyasztásra és értékesítésre termelő háztáji és kisegítő gazdaságok, a gazdasági munkaközösségek stb.), és a klasszikus magánszektor szerepe, a termelőszövetkezetek gazdálkodása is önállóbbá vált. A változások ellenzői (mindenekelőtt a kevésbé nyereséges szocia-

[18] Valuch, 2000, 300.

[19] Fukker, 2006.

[20] Varga, 2012, 88.

[21] Ring – Kiss, 2020.

lista nagyvállalatok) 1972-re elérték a reform megbuktatását. 1973-ban az 50 legnagyobb ipari vállalatot közvetlen központi felügyelet alá helyezték, a gazdaságirányítás terén ismét megjelentek a reformidőszakot megelőző direkt utasítások. A termelőszövetkezetek melléküzemágait korlátozták, a háztáji gazdaságokat, mint „nem szocialista” gazdasági formákat ugyancsak kedvezőtlenebb helyzetbe hozták. Fock Jenő helyett 1975-ben Lázár György lett a miniszterelnök, ami világosan jelezte a reformfolyamat végleges lezárását. A döntések ismét centralizáltak lettek, az iparban fokozódott a központi ellenőrzés, visszaállt az export központi irányítása is.

A pénzügyi szabályozási és kereskedelempolitikai jogszabályok aránya a korszak utolsó két kormánya (Grósz Károly és Németh Miklós miniszterelnöksége) alatt meghaladja az összes kiadott jogszabály 10 százalékát. Az 1980-as évek elejétől egyre súlyosabbá váló államadósság a magyar pénzügypolitika átalakításának megkezdését tette szükségessé. 1987-ben a 40 éve működő egyszintű helyett kétszintű bankrendszert hoztak létre, ez pedig szükségessé tette a megjelenő kereskedelmi bankok (a Kereskedelmi és Hitelbank, a Magyar Hitel Bank, valamint a Budapest Bank) működésének szabályozását, az új hitelpolitikai irányelvek kidolgozását, illetve általában véve az állami pénzügyek újraszabályozását.

| | Kádár János I 1956–58 | Műnnich Ferenc 1958–61 | Kádár János II 1961–65 | Kállai Gyula 1965–67 | Fock Jenő 1967–75 | Lázár György 1975–87 | Grósz Károly 1987–88 | Németh Miklós 1988–89 |
|--------------------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Makrogazdasági politika | 11,5 | 9,0 | 7,4 | 7,8 | 12,0 | 11,2 | 12,3 | 12,3 |
| Emberi jogok | 0,6 | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,8 | 0,7 | 1,8 |
| Egészségpolitika | 3,6 | 5,2 | 4,1 | 5,6 | 3,7 | 3,1 | 4,2 | 3,0 |
| Agrárpolitika | 16,0 | 24,0 | 14,4 | 13,7 | 9,9 | 6,7 | 3,1 | 2,1 |
| Foglalkoztatáspolitik | 8,5 | 6,3 | 6,4 | 4,6 | 11,4 | 14,4 | 9,1 | 5,4 |
| Oktatáspolitik | 3,6 | 3,7 | 4,3 | 2,7 | 5,2 | 4,9 | 5,7 | 4,9 |
| Környezetpolitika | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 1,7 | 0,7 | 1,7 | 1,6 | 1,0 |
| Energiapolitika | 1,4 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,7 | 2,0 | 0,9 | 1,0 |
| Bevándorláspolitik | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,5 |
| Közlekedéspolitik | 3,8 | 3,8 | 3,4 | 5,1 | 4,5 | 5,3 | 3,5 | 2,4 |
| Igazságügy és büntetőpolitika | 8,1 | 5,3 | 6,7 | 6,6 | 5,1 | 4,7 | 6,2 | 7,4 |
| Szociálpolitika | 3,6 | 3,2 | 5,2 | 3,7 | 3,2 | 2,5 | 1,7 | 1,8 |
| Területpolitika és lakásügy | 4,5 | 5,0 | 9,1 | 9,8 | 7,6 | 6,2 | 3,2 | 2,8 |

| | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika | 8,3 | 8,4 | 7,4 | 4,6 | 8,6 | 8,8 | 10,5 | 11,6 |
| Honvédelem | 2,0 | 1,7 | 2,6 | 1,7 | 2,1 | 2,6 | 3,3 | 3,9 |
| Tudomány- és technológiapolitika | 1,2 | 3,7 | 2,5 | 4,4 | 3,0 | 2,9 | 1,8 | 1,4 |
| Külgazdasági politika | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 1,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 |
| Külpolitika | 2,8 | 5,6 | 6,7 | 5,1 | 3,6 | 2,5 | 13,0 | 10,1 |
| Kormányzati működés | 13,0 | 6,4 | 9,1 | 9,3 | 8,4 | 10,5 | 14,0 | 20,3 |
| Földpolitika és természeti erőforrások | 4,7 | 2,5 | 2,4 | 2,9 | 2,8 | 3,2 | 1,6 | 1,9 |
| Kulturális politika | 0,8 | 1,5 | 3,1 | 4,9 | 2,6 | 2,2 | 1,2 | 1,3 |
| Összesen | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

3. táblázat: Az egyes kormányok jogszabályalkotása közpolitikai témák szerint (%)
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

X. A PÁRTHATÁROZATOK

A szocialista rendszerek igazgatási struktúráját alapvetően jellemezte a párt és az állam irányító szerveinek párhuzamossága, az egyes irányítási szintek megkettőzöttsége. A formális hierarchiák szintjén két önálló rendszert láthatunk, a párt és az államigazgatás is meghatározott rendben, egymás alá- és fölé rendelt igazgatási szintekből épült fel. A két hierarchia a gyakorlatban természetesen nem különült el egymástól, több szálon kapcsolódott egymáshoz. Csanádi Mária elemzésében az „összekötő szálak” négy típusát különítette el: a pártszervek káderhatáskörét, a pártinstruktori rendszert, a párt ágazatfelelősségi rendszerét, valamint a pártfegyelem intézményét. Az „összekötő szálak” a két hierarchia között irányítási és érdekérvényesítési utakat képeztek, az irányítási jogköröket a párt gyakorolta. A káderhatásköri listák működése az igazgatás pozícióstruktúrája mentén, a pártinstruktori rendszer az egyes államigazgatási szervek, az ágazatfelelősség az államigazgatási ágazatok, a pártfegyelem intézménye pedig az államigazgatásban dolgozó párttagok személyének szintjén fejtette ki hatását. A mindennapi működésben a két hierarchia egyetlen rendszerré (Csanádi fogalmával a pártállam „alapszövevényévé”) állt össze, ebben a párthierarchia teljes felügyeletet gyakorolt az államigazgatás felett.^[22]

[22] Csanádi, 1995, 25-40.

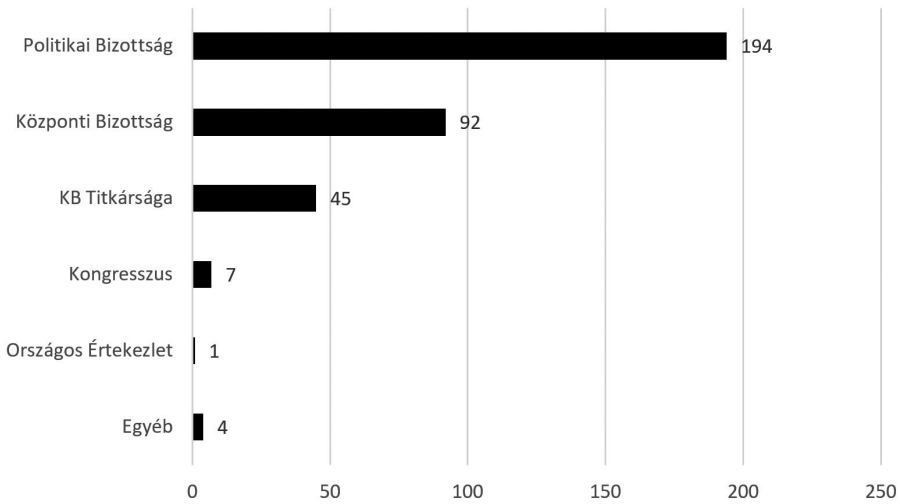
A pártállami rendszerről alkotott kép nem lehet teljes a két fő igazgatási hierarchiához hasonlóan formálisan önállóan, a gyakorlatban ezek alárendelt részeként működő tömegszervezeti hierarchia nélkül. A tömegszervezetek vezetői egyéb irányítási funkcióik vagy személyes jellemzőik révén betagozódtak a pártállam kettős hierarchiájába, a tömegszervezetek monopolisztikus szerveződése (egy nőszövetség, egy szakszervezet, egy ifjúsági szövetség, stb.) pedig hatósági szereppel is felruházta azokat – lásd például a Szakszervezetek Országos Tanácsa által kiadott szabályzatok tényleges jogforrás-jellegét.

Ebben a pártállami rendszerben, bár hivatalosan önálló jogforrásként nem jelentek meg, de komoly jelentőséggel bírtak a párt által kiadott párthatározatok. Sárközy Tamás megfogalmazásában a Politikai Bizottság „nem de iure, hanem de facto” kormányzati tevékenységet végzett.^[23] A párthatározatok a „demokratikus centralizmus” jegyében működve kötelező érvénnyel bírtak a pártszervekre, valamint a pártfegyelem révén az egyes pártszervek (és végső soron a párt teljes) tagságára nézve. „Miután a többség elfogadta a párthatározatot, annak pontos végrehajtása a pártélet feltétlen törvénye, amely kötelező minden párttagra nézve, bárhol dolgozik, és bármilyen tisztséget tölt be.” „Az olyan magatartást, amikor egy vezető nem hajtja végre a párthatározatot, a párt úgy ítéli meg, hogy az illető megpróbálja magát a pártkollektíva fölé helyezni, megsérti a pártélet normáit, visszaél a hatalommal.”^[24]

Párthatározatokat a párt vezető szervei, a pártkongresszus (illetve az országos értekezlet), a Központi Bizottság, a KB Politikai Bizottsága és Titkársága, keves alkalommal pedig egyéb szervek, 1957-ben a Szervező Bizottság és az Intéző Bizottság, egy esetben pedig a KB Agitációs és Propaganda Bizottsága alkottak. A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai című kiadványsorozat alapján 1956 és 1989 között összesen 343 párthatározat született, a párthatározatok több mint 50 százalékát a KB Politikai Bizottsága hozta. A PB mellett a Központi Bizottság és a Titkárság határozatalkotó szerepe említésre méltó, a pártkongresszusok és az egyéb irányító szervek a párthatározatok kevesebb, mint 5 százalékát adták ki.

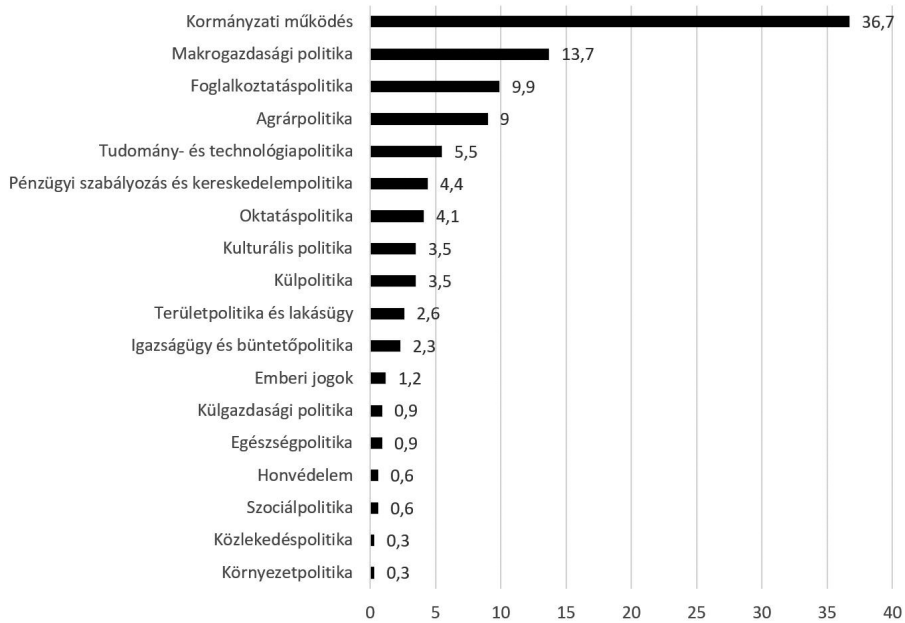
[23] Sárközy, 2012, 26.

[24] Balev, 1982, 41–42.



3. ábra: Az egyes pártszervek által kiadott párthatározatok száma
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

A párthatározatokat a CAP 20 közpolitikai kódja alapján kódolva jól látszik, hogy a párt irányító, határozatalkotó tevékenysége meglehetősen széleskörű volt – az energia-, a bevándorlás- és a földpolitikán kívül valamennyi főtopikra kiterjedt. A legtöbb párthatározat a „Kormányzati működés” témakörébe sorolható, ideértve a párt saját belső kormányzására, szabályozására vonatkozó határozatokat is. A kormányzati működés mögött a makrogazdasági politika, a foglalkoztatáspolitikai és az agrárpolitika következik – ebből már jól látható, hogy a pártirányítás a politikai folyamatokon túl legfőképp a gazdasági tervezésre, szabályozásra terjedt ki, és azt is megállapíthatjuk, hogy a párthatározatok és a jogszabályok esetében is ugyanaz a négy főtopik emelkedik ki.



4. ábra: A pártathározatok megoszlása közpolitikai témák szerint (%)
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

| | Makrogazdasági politika | Emberi jogok | Egészségpolitika | Agrárpolitika | Foglalkoztatáspolitikai | Oktatáspolitikai | Környezetpolitika | Közlekedéspolitikai | Igazságügy és büntetőpolitika | Szociálpolitika | Területpolitika és lakásügy | Pénzügyi szab. és kereskedelem-pol. | Honvédelem | Tudomány- és technológiapolitika | Külgazdasági politika | Külpolitika | Kormányzati működés | Kulturális politika |
|------|-------------------------|--------------|------------------|---------------|-------------------------|------------------|-------------------|---------------------|-------------------------------|-----------------|-----------------------------|-------------------------------------|------------|----------------------------------|-----------------------|-------------|---------------------|---------------------|
| 1957 | 7,4 | | | 11,1 | 11,1 | | | | 3,7 | | 3,7 | 7,4 | | 7,4 | | 3,7 | 37,0 | 7,4 |
| 1958 | | 14,3 | | 28,6 | | | | | | | | | | | | | 42,9 | 14,3 |
| 1959 | | | 8,3 | 33,3 | | 8,3 | | | | | | | | 8,3 | | 8,3 | 33,3 | |
| 1960 | 16,7 | | | 33,3 | 16,7 | | | | | | | | | | | 33,3 | | |
| 1961 | 50,0 | 25,0 | | | | | | | | | | | | | | 25,0 | | |
| 1962 | 20,0 | | | 20,0 | | | | | 20,0 | | | | | | 20,0 | | 20,0 | |
| 1963 | 33,3 | | | | | 33,3 | | | | | | | | | | | 33,3 | |
| 1964 | | | | 10,0 | 10,0 | | | | | | | 10,0 | | 10,0 | | 10,0 | 50,0 | |
| 1965 | 12,5 | | | 25,0 | 12,5 | 12,5 | | | | | | | | 25,0 | | | 12,5 | |
| 1966 | 12,5 | | | 25,0 | 12,5 | | | | | | | | | 25,0 | | | 25,0 | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------|------|-----|-----|------|------|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| 1967 | 25,0 | | | | 12,5 | | | | | | | | | | | | 25,0 | 25,0 | | | | | |
| 1968 | | | | | 12,5 | | | | | | | | | | | | | 25,0 | | 62,5 | | | |
| 1969 | 20,0 | | | | | | | | | 10,0 | | | | | | | 10,0 | 10,0 | 50,0 | | | | |
| 1970 | 10,0 | | | | | 10,0 | | | | | | | | | | 10,0 | | 10,0 | 50,0 | | | | |
| 1971 | 28,6 | | | | 35,7 | 7,1 | | | | 7,1 | | | 7,1 | 7,1 | | | | | 7,1 | | | | |
| 1972 | 15,4 | | | | 7,7 | 7,7 | | | | | | | | | | | | | 61,5 | 7,7 | | | |
| 1973 | 18,2 | | | | 18,2 | 9,1 | | | | 9,1 | | | | | | | | | 36,4 | | | | |
| 1974 | 16,7 | | | | 25,0 | | | | | 8,3 | 8,3 | | | | | | | | 33,3 | 8,3 | | | |
| 1975 | 13,3 | | | 13,3 | | 13,3 | | | | 6,7 | | | | | | | | | 46,7 | | | | |
| 1976 | 7,1 | | 7,1 | 28,6 | 14,3 | | | | | 14,3 | | | | | | | | | 7,1 | 21,4 | | | |
| 1977 | 5,9 | | | | 17,6 | | | | | | | | | | | | 5,9 | 11,8 | 5,9 | 41,2 | 11,8 | | |
| 1978 | 13,3 | 6,7 | | 6,7 | 6,7 | | | | | 6,7 | | | | | | | | | 13,3 | 6,7 | 40,0 | | |
| 1979 | | 7,7 | 7,7 | 7,7 | 38,5 | | | | | | | | | | | | | | 7,7 | | 30,8 | | |
| 1980 | 27,3 | | | | 9,1 | | | | | | | | | | | | | | 9,1 | 9,1 | 45,5 | | |
| 1981 | 14,3 | | | 7,1 | 7,1 | 7,1 | | | | | | | | | | | | | 7,1 | 7,1 | 42,9 | 7,1 | |
| 1982 | 25,0 | | | | 12,5 | | | | | | | | | | | | | | 12,5 | | 12,5 | 12,5 | 12,5 |
| 1983 | 18,2 | | | | | 9,1 | | | | 9,1 | | | | | | | | | 9,1 | 9,1 | 45,5 | | |
| 1984 | 21,4 | | | 7,1 | 7,1 | 14,3 | | | | | | | | | | | | | 7,1 | | 42,9 | | |
| 1985 | 25,0 | | | | 16,7 | | | | | | | | | | | | | | 8,3 | | 41,7 | 8,3 | |
| 1986 | 20,0 | | | | | | | | | 10,0 | | | | | | | | | 10,0 | 20,0 | 40,0 | | |
| 1987 | | | | | 33,3 | | | | | | | | | | | | | | | | | 33,3 | |
| 1988 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 100,0 | |
| 1989 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 42,9 | | 42,9 | 14,3 |
| A teljes időszakban | 13,7 | 1,2 | 0,9 | 9,0 | 9,9 | 4,1 | 0,3 | 0,3 | 2,3 | 0,6 | 2,6 | 4,4 | 0,6 | 5,5 | 0,9 | 3,5 | | | | | 36,7 | 3,5 | |

4. táblázat: Párthatározatok megoszlása közpolitikai témák szerint évenként (százalék)
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

XI. ÖSSZEGRZÉS

Eredményeink egyértelműen igazolják azt a várakozásunkat, hogy poszttotaliter Kádár-rendszerben a döntések tematikus megoszlása elsődlegesen nem a közvélemény, hanem a hatalmában kevésbé korlátozott döntéshozó napirendjét tükrözte. A döntéshozók csak igen korlátozottan voltak tudatában annak,

hogy melyek a prioritást követelő, megoldandó társadalmi problémák, az egyes témák pártpolitikai érdekek mentén kerültek a közpolitika napirendjére.

Az egyes években megalkotott jogszabályok közpolitikai napirend mentén történő megoszlása jól mutatja az aktuális gazdasági-társadalmi folyamatok és az ezekhez kapcsolódó szabályozási szükségletek alakulását. Az 1950-es évek végének és az 1960-as évek első felének agrárpolitikai jogszabálydömpingjét követően 1968 (az új gazdasági mechanizmus bevezetése) után a makrogazdasági politikával foglalkozó szabályozások, majd 1970-től egyre inkább a foglalkoztatáspolitikai intézkedések kerülnek a fókuszba. Az 1980-as évek elején kibontakozó gazdasági válsággal ismét a makrogazdaságra helyeződik a hangsúly. Feltűnő a honvédelmi politikát érintő jogszabályok szinte teljes hiánya a korszakban – a terület jogszabályi irányítása alig jelent meg az államigazgatási szervek tevékenységi körében.

Egy-egy közpolitikai terület hangsúlyosságát jelzi az adott területhez kapcsolódó jogszabályok jogforrás-hierarchián belüli elhelyezkedése is. Ez alapján megállapíthatjuk, hogy a legmagasabb szinten szabályozott területek közé a makrogazdaság, az igazságügy és büntetéspolitika, valamint az operatív kormányzati működés tartozott. A skála másik végén, a legalacsonyabb szintű jogszabályokkal irányított területek között a környezetpolitikát, a földpolitikát és a kereskedelempolitikát találjuk; ide sorolhatnánk elviekben az energiapolitikát is, a terület irányítása azonban nagyrészt azon Országos Műszaki és Fejlesztési Bizottság hatáskörébe tartozott, amelynek a magyar politikai életben betöltött szerepével kapcsolatban még számos kérdés tisztázásra vár; mindenesetre az az eddigi kutatási eredmények alapján is látható, hogy az OMFB szerepét nem lehet a szervezet nemzetközi kapcsolatrendszerének és beágyazottságának figyelembevétele nélkül értelmezni.^[25]

Az Országgyűlés jogszabályalkotása az Elnöki Tanács és a Minisztertanács hasonló tevékenységéhez képest jelentéktelennek mondható, a legfontosabb közpolitikai területek közül az agrárpolitika, a foglalkoztatáspolitikai, a pénzügy- és kereskedelempolitika, és nagyrészt a makrogazdasági politika szabályozása is elsősorban miniszteri vagy minisztertanácsi rendeletekkel zajlott. Az önálló jogforrásnak nem minősülő párthatározatok szerepe egyértelműen megmutatja az állampárt dominanciáját, „iránykijelölő” tevékenységét, a pártnak a Kádár-korszakot (is) jellemző (Sárközy megfogalmazásában) de facto kormányzati tevékenységét.

[25] Ezzel kapcsolatban lásd Borvendég Zsuzsanna kutatásait és publikációit.

IRODALOM

- Ádám Antal (1971): Jogforrásaink főbb vonásai és problémái. In: *Állam és Igazgatás*. 1971/1. sz.
- Ádám Antal (1975): Jogalkotás, jogforrások és a jogszabályok kihirdetése. In: *Jogtudományi Közlöny*. 1975/6. sz.
- Balev, Milko (1982): A párthatározat. In: *Béke és Szocializmus*. 1982/4. sz.
- Baumgartner, Frank R. – Jones, Bryan D. (2010): *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press, Chicago. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.35>.
- Czilczer György (1950): Jogszabályok, kötelező erejű határozatok közzététele. In: *Állam és Igazgatás*. 1950/1-12.
- Csanádi Mária (1995): *Honnan tovább? A pártállam és az átalakulás*. T-Twins Kiadó – MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- Fukker Valéria (2006): A pártoló tag – epizód a tsz-szervezések történetéből. In: *Archivnet*. 2006/2. sz. (Elérhető: https://www.archivnet.hu/politika/a_partolo_tag_epizod_a_tszszervezesek_tortenetebol.html. Letöltés ideje: 2022.07.20.)
- Kovács István (1966): Demokrácia és jogalkotás. In: *Állam és Igazgatás*. 1966.
- Ring Orsolya – Kiss László (2020): Agrárpolitikai kihívások és jogszabályalkotás a korai Kádár-korban. In: *Digitális Bölcsészlet*. 2020/3. sz. DOI: <https://doi.org/10.31400/dh-hun.2020.3.1030>.
- Sári János (1975): Államtitkári rendelkezés. In: *Állam és Igazgatás*. 1975/7. sz.
- Sárközy Tamás (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Park Kiadó, Budapest.
- Sebők Miklós (2018): A magyar Comparative Agendas Project módszertana. In: Boda Zsolt - Sebők Miklós (eds.): *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények*. MTA Politikatudományi Intézet, Budapest.
- Valuch Tibor (2000): Agrárkérdések és a magyar falu 1956-57-ben. In: *Évkönyv VIII*. 1956-os Intézet, Budapest.
- Varga Zsuzsanna (2012): Az agrárpiac rehabilitálása Magyarországon 1956 után. In: *Metszetek*. 2012/2-3. sz.