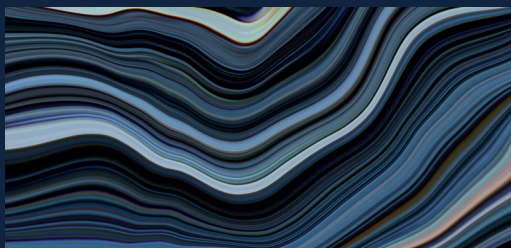


Államszervezési feladatok és kormányzási kihívások

– a jogi kultúra és a joghatékonyság kontextusában



VISEGRÁDY ANTAL

dialog Campus

ÁLLAMSZERVEZÉSI FELADATOK
ÉS KORMÁNYZÁSI KIHÍVÁSOK
– a jogi kultúra és a joghatékonyság kontextusában

Vákát oldal

Visegrády Antal

ÁLLAMSZERVEZÉSI
FELADATOK
ÉS KORMÁNYZÁSI
KIHÍVÁSOK

– A JOGI KULTÚRA
ÉS A JOGHATÉKONYSÁG
KONTEXTUSÁBAN

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2020

A mű a KÖFOP-2.1.2. VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt keretében, az „Államszervezési és kormányzási kihívások Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően” című alprojekt részeként, az *NKE Államtudományi Műhelyében* készült.

Szakmai lektor
Szmodis Jenő Lóránt

© Visegrády Antal, 2020
© A kiadó, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	9
Bevezetés	11
I. rész: A jogi kultúra	19
1. A jogi kultúra értelmezési keretei és típusai	19
2. A jogi kultúrát befolyásoló nem jogi tényezők	48
3. A jogi kultúrát kondicionáló jogi faktorok	49
4. A jogi kultúra mérése	52
Felhasznált irodalom	53
II. rész: A jog hatékonysága	57
1. A jog hatékonyságának értelmezési modelljei	57
2. A jog hatékonyságát befolyásoló nem jogi tényezők	80
3. A jog hatékonyságának jogi feltételei	101
4. A jog hatékonyságának mérése	125
Felhasznált irodalom	140
Konklúziók	149

Feleségemnek, Évának

Előszó

Könyvünk arra vállalkozik, hogy monografikusan feldolgozza azt a komplex viszonyrendszert, amely az államszervezési feladatok és kormányzati kihívások, valamint a jogi kultúra és a joghatékonyság között fennáll.

A munka első része a jogi kultúra külföldi és hazai értelmezési kereteinek és típusainak kritikai elemzése után rátér a jogi kultúrát pozitíve és negatíve befolyásoló nem jogi és jogi tényezők tárgyalására. Külön fejezet foglalkozik a magyar jogi kultúra főbb történeti jellemzőivel. Az első rész a jogi kultúrák mérésének problémakörével zárul.

A mű második részét a joghatékonyság témakörének szenteltük. A jog hatékonyságának külföldi és hazai értelmezési modelljeinek kritikai feldolgozása után a jog hatékonyságát befolyásoló jogi és nem jogi tényezőket mutatjuk be. A munka következő fejezete a jog hatékonyságának mérésével foglalkozik.

A könyv néhány fontos következtetéssel zárul.

A kötet anyagának összegyűjtése és megírása során a jogi kultúra és a joghatékonyság külföldi és magyar szakirodalmát, valamint joggyakorlatát hasznosítottuk. Segítségünkre voltak azok a tapasztalatok is, amelyeket az elmúlt évek során vezető amerikai, ázsiai és nyugat-európai elméleti és gyakorlati jogászokkal folytatott konzultációink alkalmával szereztünk.

A joggyakorlatra orientált jogelmélet híveként és művelőjeként célunk nemcsak a jogi kultúra és joghatékonyság kérdéskomplexusának összefoglalása volt, hanem néhány fontos probléma megoldásának és aktuális teendő elvégzésének előmozdítása is.

Pécs, 2018. szeptember

A szerző

Vákát oldal

Bevezetés

Az alábbiakban – könyvünk címének megfelelni akarván – röviden tekintsük át a 2013 és 2017 között a magyar Kormányra hárult államszervezési feladatokat és az előtte állt kormányzási kihívásokat.

Elsőként az OECD 2015 januárjában kelt, Magyarországról szóló jelentésében foglaltakat vetítjük ki, amely a magyar állam működését és az elmúlt évek reformfolyamatait stratégiai szempontból értékeli.¹ Közelebbről az OECD jelentése arra vállalkozott, hogy az ország megújításának, a nagy rendszerek átalakításának, átfogóan a közjó hatékony szolgálatát képviselő „jó állam” megteremtésének érdekében 2011-ben indított Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot (MP) a stratégiai tervezés, a hatékonyság és észszerűség, az integrált megközelítés, a teljesítményalapú költségvetés, a teljesítménymérés és visszacsatolás, valamint az állampolgári részvétel feltételrendszerének oldaláról vizsgálja.

A 2010-ben hivatalba lépett Kormány számára az alapvető feladatot az állammal szemben megrendült bizalom helyreállítása jelentette. Ennek egyik legfőbb eszköze a közigazgatási rendszer megújítása, mivel az állampolgár a közigazgatáson keresztül érzékeli leginkább az állam jelenlétét, tevékenységének minőségét. Az OECD kiemeli, hogy az MP szellemisége és módszertana visszatükrözi a „jó kormányzás” gyakorlatának kialakítása mentén formálódó nemzetközi trendeket. A kormány 2012-ben bevezette a Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszert annak érdekében, hogy összehangolja a stratégiai tervdokumentumokat, és megfelelő keretet biztosítson a végrehajtás, a monitoring és az értékelés számára.

Az OECD egy értékelési keretrendszer létrehozását javasolja, amely alkalmas arra, hogy mérje és értékelje a közpolitikai kezdeményezéseket, valamint a reformok végrehajtását. Ezen a ponton megjegyezzük, hogy az államigazgatáson belül és azon kívül is jelentős előrehaladás történt az elmúlt időszakban a teljesítménymérések és hatásvizsgálatok területén.

¹ Vö. JAKAB Éva – KAISER Tamás – KISS György (2015): Stratégiák és reformok az állam működésében. A „Hungary: Towards A Strategic State Approach” című OECD-jelentés bemutatása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 167–178.

A stratégiai megtervezettség mutatja, hogy az államigazgatási reform következetesen a központ szintjétől halad a helyi szintek felé (központi államigazgatás, területi szint, alsó középszint). Az átalakítások legfontosabb elve és iránya a szervezeti integráció (csúcsminisztériumok, kormányhivatali és járási struktúra, alapítványok és közalapítványok rendszerének felülvizsgálata, kormányhivatalok, központi hivatalok és háttérintézmények rendszerének észszerűsítése). Az észszerűsítés egyben az államigazgatási és az önkormányzati szféra elválasztásában is megnyilvánult. Ennek érdekében a két nagy alrendszer átalakítása egyidejűleg, egymásra tekintettel zajlott. A területi kormányhivatalok a folyamat kulcsszereplői, amit egyértelműen mutat beemelésük az Alaptörvénybe, az általános hatáskör, a települési önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, a kormányzati feladatok térségi koordinációja és végrehajtásának elősegítése. Ebből adódóan a járások és bizonyos fokig a települési önkormányzatok pozicionálása és szabályozása is a kormányhivatalok nézőpontját tükrözi. Az eredmények közül a széttagoltság megszüntetése kívánczik az első helyre: míg 2006-ban 41-féle, 2009 végén 27-féle, 2011 elején pedig a kormányhivatalok mellett 11-féle államigazgatási szerv működött.

Összességében az OECD elismerően szól a területi integrációról, annak rendszerszerű megvalósításáról, ugyanakkor kifejezésre juttatja, hogy az „összkormányzás” vagy „kapcsolt kormányzás” (whole of government) szemléletmódját és gyakorlatát a központi államigazgatás szervezetrendszerében is érvényesíteni kellene. Az OECD különösen előremutató tendenciának értékeli, hogy a kormányhivatalok számos eszközzel felügyelhetik az önkormányzatok feletti törvényességet. Hasonlóan sikeresnek minősül az MP koncepciója az állam központi és területi szintű intézményi struktúrájának egyszerűsítését és racionalizálását illetően. Az OECD azonban arra figyelmeztet, hogy a reform jelenlegi szakaszában különös figyelmet kell fordítani az elért eredmények stabilizálására és az elindított folyamatok következetes továbbvitelére. Ennélfogva nem elég kizárólag a közigazgatás karcsúsítása révén elérhető megtakarításokra koncentrálni, legalább olyan fontos az erőforrások észszerűen és a prioritások alapján való elosztása, valamint hatékony működésének biztosítása. Mindezek alapján az OECD szerint a reformintézkedéseknek köszönhetően lehetővé válik egy hatékony, ügyfélcentrikus, feladatorientált és költségtakarékos rendszer kiépítése.

Az OECD-jelentés kiemeli az önkormányzatok törvényben meghatározott, kötelező feladatainak ellátására szolgáló feladatfinanszírozás 2013. január 1-jei bevezetését. Az OECD ajánlása szerint intézményesített és szabályozott

formák kialakításával erőteljesebben be kell vonni a civil és az üzleti szféra szereplőit a stratégiai és közpolitikai célok meghatározásába. További erőfeszítések szükségesek annak érdekében, hogy a vertikális és horizontális együttműködések a központi és területi kormánysszervek teljes egészében megvalósuljanak, a közszolgáltatás-ellátás terén pedig esetről esetre érdemes újragondolni a magánszféra bevonásának lehetőségeit.

A közigazgatás terheinek csökkentése két átfogó program keretében zajlik. Az egyik – a Magyar-program által koordináltan – a közigazgatás és a polgárok kapcsolatát helyezi középpontba, a másik a KIM szervezésében a közigazgatás és a gazdaság relációjában foglalkozik a terhek csökkentésével.

A közigazgatás fejlesztésének programja előtt még volt egy kiemelt feladat, nevezetesen a program végrehajtására hivatott humán erőforrás megteremtése, amely egy átfogó képzési terv és program nyomán ment végbe. Ennek megvalósításában meghatározó szerepe volt a Nemzeti Közzolgálati Egyetemnek. A képzés egyik eredménye a kormányablak-ügyintézők felkészítése, amely összesen mintegy 6000 köztisztviselőt érint.

A magyar jogalkotásról adott elemzés alapvetően pozitív. Az OECD-jelentés külön kitér a jogszabályok komplex hatásvizsgálatának átalakulására.

A jelentés megállapítja, hogy Magyarország az esetek többségében helyesen építi be a jogszabályokba az EU irányadó követelményeit, amit az úgynevezett köteleességszegési eljárások számának csökkenése is mutat. A versenyképesség növelése mellett lényeges követelmény a közigazgatás és a lakosság kapcsolatának új alapokra helyezése. Az egyszerűsítési program egyik lehetséges eredménye az eljárások típusainak és számának jelentős csökkentése. A program tizenöt területet vizsgált meg, a jogi környezet átalakítása, az eljárás egyszerűsítési pontjainak feltárása és a jogalkotói beavatkozás versus nem beavatkozás feltérképezésének céljából. Ennek eredményeként mintegy 25%-kal csökkent az eljárások száma, ami a szétaprózódás részleges megszüntetésének a következménye. Különösen a következő területeken indokolt az eljárások racionalizálása: adójog; közúti szállítás szabályozása; állampolgárság és migráció; foglalkoztatási és a munkanélküli-ellátásra vonatkozó szabályok; öröklési ügyek; nyugdíjszabályok; szociális szolgáltatások; hivatalos dokumentumok és igazolások kiadása; több területet párhuzamosan érintő eljárások; tulajdoni ügyek; a felsőoktatás és a továbbképzéssel összefüggő szabályozás. A megkezdett munka egy újabb jelentős állomása a területi közigazgatás minőségi átalakítása, nevezetesen a kormányhivatalok integrációja, amely 2015. április 1-jétől változtatja meg az eddigi szakigazgatási rendszert.

Az OECD-jelentés harmadik fejezete az e-kormányzás, a közigazgatás és a reformok kapcsolatát elemzi. A jelentés szerint a hazai lakosság 42%-a használja az internetes ügyintézés, és ezzel Magyarország az EU középmezőnyéhez tartozik.

Az OECD-országjelentés negyedik fejezete a magyar kormány korrupció elleni intézkedéseit, az integritási szint emelésére és a korrupció leküzdésére kidolgozott stratégiáit és annak eredményességét elemzi. Az OECD-jelentés igen pozitívan értékeli a közigazgatás, illetve az állami szervek erőfeszítéseit, amelyeket 2012 óta a Magyar-yr-program keretében a probléma kezelésére, egészében a hatékonyság- és az integritásnövelés érdekében tettek. A korrupció elleni harc kulcsszava az integritás, amelynek lényege, hogy „az adott szerv működése feleljen meg a normatív szabályozás és a vezetői, irányítói célkitűzések által megszabott iránynak”.²

Az OECD országjelentésének negyedik fejezete különösen négy területen vizsgálja a korrupciós, illetve integritási kockázatokat, ezek: a jogalkotás; az állami szervek tevékenysége; a vezetői beosztásban dolgozók döntéshozatali folyamata; a köztisztviselői állomány munkája.

A jogalkotás terén a nyitottság, a transzparencia követelménye kap hangsúlyt. Kétségtelen, hogy a 2010. évi CXXXI. törvény a jó kormányzás jegyében a lehető legszélesebb társadalmi egyeztetést irányozza elő a jogszabályok előkészítésében.

Az állami szervek működésében jelentkező korrupciós kockázatok kezelésénél a jelentés kiemeli az implementáció szükségességét a mindennapos gyakorlati munkában. Az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel a Kormány megteremtette egy innovatív integrációs menedzsmentrendszer alapjait, amely az integritási tanácsadók tevékenységére épít. Összességében kiemelhető, hogy a jelentés szerint az eddigi intézkedések átfogóak, innovatívak, új terminológiát és megközelítést vezettek be az állami szervek munkájába. A jelentés igen pozitívan értékeli a 2013-as etikai kódex megalkotását és minztaszerű társadalmi egyeztetését. Az elemzők dicsőően szólnak a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozásáról mint az állami szervek humán erőforrásainak szakszerű, a modern tudományos eredményekre alapozott, színvonalas képzési intézményéről.

Az OECD jelentése alapos elemzőmunka eredményeképpen született meg, és reális képet nyújt a közigazgatás átalakításának folyamatáról,

² 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvérvényesítők fogadásának rendjéről.

nagyságáról, rámutat a hiányosságokra, utal a még elvégzendő feladatokra, és értékeli e munka eredményeit. Magyarország a korábbi évekhez képest jobban teljesít az államszervezet, a közigazgatás fejlesztésének kapcsán, de vannak még hiányosságok, így a megkezdett munkát feltétlenül folytatni kell.

Fontos kitérniünk Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership, a továbbiakban: OGP) nemzetközi kezdeményezésben fennálló tagságára, amely határozott előrelépést jelent a nyílt kormányzat és a megismerhető, átlátható államszervezés irányába. Az OGP célja olyan hatékony, transzparens és ellenőrizhető kormányzás megvalósítása, amely épít az állampolgárok és a civil szervezetek aktív együttműködésére.

A Kormány határozott célja, hogy a szélesebb társadalmi részvétel megteremtésével fejlessze az állam és a helyi önkormányzatok által nyújtott szolgáltatásokat, és csökkentse a bürokráciát.

Az akciótervben³ rögzített vállalások olyan kötelezettségek teljesítését irányozzák elő, amelyek megvalósítása egyszerre támogatja a közszolgáltatások és az átláthatóság fejlesztését, valamint a közpénzek hatékonyabb felhasználását. Az OGP-kihívásokat szem előtt tartva az akciótervben rögzített kötelezettségvállalások az integráns működés feltételeinek olyan irányú továbbfejlesztését teszik lehetővé, amelyek a közigazgatás központi és helyi szintjén is képesek az átláthatóság elvét biztosítani, illetve garanciát jelentenek a közpénzek észszerű és jogszerű felhasználására.

Magyarország Kormánya 2012 júliusában döntött az együttműködésben való részvételtől a Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez való csatlakozásáról szóló 1227/2012. (VII. 6.) határozat elfogadásával. Ennek alapján Magyarország – csatlakozási szándéknyilatkozatának benyújtásával – a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés részese lett.

A Kormány 2013 februárjában elfogadta Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozatot.

Az első OGP-akcióterv összesen 16 vállalatot tartalmazott, amelyek nagymértékben ráépültek a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat mellékletét képező, „A Közigazgatás

³ Lásd Akcióterv Magyarországnak a nyílt Kormányzati Együttműködés Kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól.

Korrupció-megelőzési Programja 2012–2014” elnevezésű stratégiai dokumentumban megfogalmazott célkitűzésekre.

Az első OGP-akcióterv vállalásai is elsősorban a közszolgáltatások fejlesztését, a közpénzek hatékonyabb felhasználását és az integritás fejlesztését célozták meg. Fontos szempont volt a vállalások meghatározásánál a reális célok kitűzése és a pénzügyi források megteremtése.

Az első akcióterv elfogadását követően, a nyílt kormányzás elvének érvényre juttatását segítő intézkedések és eredmények közül a következők emelhetők ki: elkészült az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményeket összefoglaló Zöld Könyv, ezt követően a hivatásrendi köztestületek, a Magyar Kormánytisztviselői Kar és a Magyar Rendvédelmi Kar elfogadták hivatásetikai kódexeiket. Javult a költségvetési adatok nyilvánossága és a közbeszerzési adatok kereshetősége. Megtörtént a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény elfogadása. Megkezdődött az integritásirányítási rendszer kiépítése, ennek egyik első lépése volt az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet elfogadása, amely az integritástanácsadók működésének alapvető szabályait tartalmazza. A jogszabályi feltételeknek való megfelelés és annak érdekében, hogy felkészült integritástanácsadók kezdhessék meg munkájukat, integritástanácsadó szakirányú továbbképzés indult a Nemzeti Köszolgáltatati Egyetem szervezésében, amelynek jelenleg harmadik évfolyama kezdte meg tanulmányait. A 2014 májusáig tartó antikorrupció és integritás témájú tréningeken 8375 munkatárs, a két és fél napos integritásmenedzsment képzésen pedig 751 vezető beosztású kormánytisztviselő vett részt.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 39. § (2) bekezdése a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok összehangolásának felelőseként a belügyminisztert jelöli ki, aki irányítási jogot gyakorol az e feladatok ellátásában közreműködő szerv, a Nemzeti Védelmi Szolgálat felett. Az NVSZ keretei között 2014. október 1-jével kezdte meg működését a Korrupció-megelőzési Főosztály, amelynek alapvető célja Magyarország korrupciós helyzetének és az állami szervek integritásának javítása. Ennek érdekében stratégiai tervező, módszertani támogató, elemző-értékelő, koordinációs tevékenységet fejt ki, részt vesz az integritásirányítási rendszer fejlesztésében, tájékoztató és köztudatformáló intézkedéseket készít elő, és közreműködik a nemzetközi együttműködésből eredő kötelezettségek ellátásában. Mindezen feladatainak

végrehajtása során a Főosztály folyamatos és aktív együttműködésre törekszik az állami szervekkel és a civil szervezetekkel egyaránt.

Az első OGP-akcióterv önértékeléséhez fűzött civil észrevételek, illetve az OGP Független Értékelési Mechanizmus által kiadott előrehaladási jelentés szerint a Kormány a 16 vállalásából tízet teljesített, a többi esetben további intézkedésekre van szükség.

Az NKP középtávú stratégia (célkitűzéseit a 2015 és 2018 közötti időtávra határozta meg), amely fontos feladatának tekinti a korrupció elleni küzdelemben illetékes szervek személyi és tárgyi erőforrásainak megerősítését, emellett a 2015–2016. évi cselekvési időszakra előírt intézkedésektől a Kormány a közigazgatási korrupciós jelenségek visszaszorításán túl a köztulajdonban álló gazdasági társaságok átláthatóságának, az üzleti élet, továbbá a civil szervezetek tisztább működésének erősödését is várja. Mindezek mellett az intézkedések célja a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóbbá tétele, a hatósági eljárások fejlesztése, az oktatás és képzés kiterjesztése, valamint a szemléletformálás.

A második OGP-akcióterv NVSZ által előkészített tervezetének közigazgatási egyeztetésével egyidejűleg annak széles körű társadalmi egyeztetése is kezdetét vette. Ennek során civil szervezetekkel és szakértőkkel személyes és elektronikus úton történő konzultációra került sor, valamint a tervezet a legszélesebb nyilvánosság elérése érdekében az összkormányzati portálon, illetve a korrupció-megelőzési tematikus honlapon is megjelent véleményezésre.

Magyarország vállalásai között szerepelt a helyi önkormányzatok gyakorlatának hatékonyabbá tétele a nyilvánosság biztosításával és a közzététellel kapcsolatban. A közfeladatot ellátó szervek által kezelt egyes közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételi kötelezettségére vonatkozó általános szabályokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény tartalmazza.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos közzétételi kötelezettség jogi keretei adottak voltak.

A vállalás teljesítése érdekében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2013 folyamán többször egyeztetett a Magyar Államkincstárral, valamint a Nemzetgazdasági Minisztériummal. Az egyeztetések alapján az érintett szervek az adatsorokat összeállították, és értelmezést segítő tájékoztatókkal, leírásokkal együtt elérhetővé tették. A fenti intézkedéseket az első akciótervre vonatkozó előrehaladási jelentés és a civil észrevételek

egyenként fontos, érdemi előrelépésnek minősítették. Ezzel együtt ugyanakkor megfogalmazták azt is, hogy a költségvetési kiadások online adatbázisában szereplő adatok formátuma nehézkessé teszi a szakpolitikai elemzések elvégzését, az adatok naprakészsége nem biztosított, és azok grafikus megjelenítési színvonala sem elég közérthető. Éppen ezért célszerű az online hozzáférhető központi költségvetési adatok közérthetőségének javítása az adatok naprakészségének és a COFOG-bontásnak⁴ való minél teljesebb megfelelés biztosításával, valamint a grafikus megjelenítés színvonalasabbá tételével, igazodva a nemzetközi standardokhoz.

A korrupcióval szembeni hatékony fellépés csak akkor valósulhat meg, ha az állampolgárok és a szakemberek gondolkodásmódja is átalakul. Ehhez elengedhetetlen a korrupció jelenségére, a korrupciós kockázatokra, a korrupciós helyzetek kialakulásának elkerülésére vonatkozó információk átadása, a korrupciónak ellenálló szervezeti kultúra és állampolgári öntudat kialakítása, valamint a közsféra tiszta működésébe vetett bizalom megerősítése. Magyarország az OGP 2013. őszi, londoni csúcstalálkozóján kiegészítő vállalásként ígéretet tett arra, hogy a 2013-ban indult integritástréningeket nyitottá teszi az érdeklődő állampolgárok és civil szervezetek számára, és e vállalását a második OGP-akciótervbe is beépíti. 2013 és 2014 folyamán több, külső szereplők részvételével zajló tréningre került sor.

Végül, de nem utolsósorban, jelentőségénél fogva és kutatott témánk szempontjából való relevanciája miatt ki kell emelnünk az Európát 2015 óta sújtó migrációs válságból adódó kihívásokat is.

A Kormány a 2018. július 1-jén hatályba lépett „STOP Soros” törvény-csomaggal *hatékony* védelmet nyújtott Magyarországnak és keresztény kultúrájának.

Erős felhatalmazást és jogi eszközöket kaptak az igazságszolgáltatási szervek, hogy fel tudjanak lépni azokkal szemben, akik az illegális bevándorlást szervezik, pénzelik, és végső soron a törvények kijátszására bíztatják, tanítják a migránsokat, illetve hogy eredményesen meg tudják védeni az országot tőlük.

⁴ COFOG: Classification of Functions of Government – a kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozása.

I. rész

A JOGI KULTÚRA

1. A jogi kultúra értelmezési keretei és típusai

A jogi kultúra témaköre sokkal tágabb és átfogóbb jellegű annál, hogysem gondolati gazdagságát egy cikk keretében akárcsak érintőlegesen is érzékeltehetnénk.

A jogi kultúra kutatása azért hoz alapvető fordulatot, mert így a vizsgálódásban túlléphetünk a jogi szövegek határán, azaz a jogpozitivizmuson, és e szövegek kontextusa felé fordíthatjuk a figyelmet.

A jognak a kultúra fogalmával történő összekapcsolása viszonylag új keletű jelenség. A 19. század derekán alakult ki a kultúrának az a ma is elfogadott koncepciója, hogy a kultúra mindazt jelenti, amit az emberi társadalom fizikai és szellemi munkájával létrehozott.⁵

A 20. század elején a német J. Kohler a jog és a jogtudomány legfontosabb feladatának a kultúra előhaladásában való közreműködését tekintette. Számára a jog annak a térben és időben meghatározott kultúrának része és terméke, amelyben létrejött. Kohler elmélete értelmében a jog változásai is az egyetemes kultúra változásain belül, azok keretében mennek végre.⁶

Az ugyancsak német Radbruch professzor a jogot úgy határozta meg mint kultúrhatalmat, a kultúra egyik összetevőjét.⁷

E. Zitelmann pedig a jogösszehasonlítás legfőbb értékét abban látta, hogy lehetővé teszi a jognak kultúrjelenséggént való felfogását.⁸

A jogi kultúra ma is intenzíven kutatott terminus technicus. A felfogások legalább három típusba sorolhatók.

⁵ BAKOS 2013.

⁶ KOHLER 1909.

⁷ RADBRUCH 1978.

⁸ ZITELMANN 1900, 13.

L. Friedman elválasztja egymástól a belső jogi kultúrát, amely a jogászai foglalkozásuk attitűd- és értékészletét jelenti, a külső jogi kultúrától, amely a laikusok, a társadalom joggal kapcsolatos attitűd- és értékészlete.⁹

A másik szerzői csoport, mint például Nelken, a szélesebb definíció híve. Így bevonják a fogalomba a jogszabályokat, a pereskedési hajlamot stb. is.¹⁰

Végül vannak, akik a *jogi kultúra* helyett más fogalmat javasolnak, Cotterrell például a *jogi ideológia* fogalmával helyettesíti azt. Szerinte a jogi ideológia a jogi doktrína jogrendszerbeli fejlődésének, értelmezésének és alkalmazásának gyakorlata során feltételezett, benne kifejezésre jutó és általa formált értékelemekből, illetve kognitív eszmékből áll.¹¹

Upendra Baxi megkülönbözteti a reziduális, a kialakuló és az uralkodó kultúrákat.¹² Az első a múlt maradványa, ám aktívan benne él a jelen kulturális folyamataiban is. A kialakuló kultúra a feltörekvő rétegekhez vagy csoportokhoz kapcsolódik, általában azonban nehezen, lassan és alárendelt elemként kerül a domináns kultúrába. A jogi kultúrára alkalmazva ezt a teóriát, a szerző hangsúlyozza, hogy a reziduális elemek aktívak, élő tapasztalatokat, sőt értékeket fejtenek ki. Az uralkodó kultúra helyzete a másik kettőhöz viszonyítva labilis, a helyzetek változhatnak.

Van olyan álláspont is, amely veszélyt lát abban, hogy a jogi kultúra nehezen definiálható antropológiai elemet visz bele a jogba.¹³

Ami a legújabb fejleményeket illeti, megjelent az összehasonlító jogi kultúrák koncepciója, amely képviselői szerint elsődleges eszközül szolgálhat ahhoz, hogy azon kapcsolatokat és kapcsolódásokat, amelyek a jog sok tényezős jelensége létrejöttében és mindenkori működésében munkálnak, mélyebben feltárhassák.¹⁴

Ezen új irányzat értékelése Janus-arcú: egyfelől kivezető utat jelenthet a jogösszehasonlítás terén zajló, paradigmaváltással járó bizonytalan helyzetből, másfelől hozzájárulhat a jogösszehasonlításnak a jogtörténet, a jogi etnológia vagy a jogszociológia tágabb kereteibe való beolvadásához.¹⁵

Nézetem szerint a kultúra és a jog között állandó kölcsönhatás, sokrétű összefüggés áll fenn, amelyet két alapvető tételben lehet összefoglalni: egyfelől

⁹ FRIEDMAN 1975.

¹⁰ NELKEN 1997; 2012.

¹¹ COTTERRELL 1997.

¹² BAXI 1991.

¹³ TAY 1985.

¹⁴ VARGA 2000.

¹⁵ PÉTERI 2010.

a jog egyik összetevője az adott társadalom kultúrájának, másfelől pedig nincsen olyan jog, sem jogrendszer, amelyet ne hatna át a társadalom kultúrája.

A jogi kultúra az alábbi elemekből tevődik össze:¹⁶

- a) a könyvekben lefektetett és a valóságban érvényesülő jog (law in books és law in action);
- b) intézményi infrastruktúra (bírószági rendszer, jogász hivatás);
- c) a jogilag releváns magatartás modelljei (például pereskedés); valamint
- d) a jogtudat.

A jogi kultúra éppen úgy történetileg alakult ki egy társadalomban, mint a politikai kultúra, s ez utóbbi befolyásolja, sőt alakíthatja előbbi jellemzőit és megvalósítását.

Nagy vonalakban az úgynevezett orientatív és a regulatív jogi kultúrák különböztethetők meg.¹⁷

Az orientatív jogi kultúrákban – és ilyenek az ázsiai, afrikai jogi kultúrák – a jogszabály nem szükségképpen normatív a szó valódi értelmében, s a társadalom nem is tekinti ilyennek. Eligazító, orientáló jelentőségük van hagyományosan, s ez a társadalmi attitűd csak megerősödik a végrehajthatatlan, sokszor csak szimbolikus jogszabályok számának növekedésével.

Az európai jogcsaládok és jogkörök

A regulatív jogi kultúrán belül az EU-hoz tartozó nemzeti jogrendszerek eltérő jogcsaládokba,¹⁸ illetve jogkörökbe tartoznak, amelyek a következők.

A common law jogcsalád

Az öt világrészen működő jogi berendezkedés európai tagjai: az Angliára és Walesre kiterjedő angol jog; az ír jog, amely „korrigált” angol jog; valamint a skót jog, amely „vegyes” jellegű.¹⁹

¹⁶ VISEGRÁDY 2016.

¹⁷ KULCSÁR 1997.

¹⁸ Vö. például DAVID 1977; De CRUZ 1995; ZWEIGERT–KÖTZ 1971.

¹⁹ Lásd VISEGRÁDY 1999; KECSKÉS 2012. Az ír jogra nézve lásd DOOLAN 1986. A skót jogi kultúrához pedig WATSON 1974. passim.

A jogcsalád modellje az angol jog, ezért ezt mutatjuk be részletesebben. Jellegetességei a következők:

- a) Az angol jog a 15. és 16. században – önálló fejlődése folytán – ellenállt a kontinensen általánossá vált római jogi recepciónak.
- b) A másik lényegi jegye az angol jognak, hogy nem kodifikált, azaz szabályainak jelentős része nincs törvénybe foglalva.
- c) Az angol jog bíró alkotta jog (judge-made law).
- d) Előbbiből fakad, hogy szabályai kevésbé elvontak és általánosak, mint a kontinentális jogrendszereké, hiszen mindig egy konkrét eset eldöntésére vonatkoznak.
- e) Az angol jog nyílt rendszert képez. Olyan módszer felhasználását jelenti, amely mindenfajta kérdés megoldását lehetővé teszi, de nem tartalmaz olyan anyagi jogi jogszabályokat, amelyeket minden körülmények között alkalmazni kellene.
- f) Végül, de nem utolsósorban a római-germán jogcsaláddal szemben, az angol jog történeti jellegű, fejlődése nem tört meg, egységes volt. Nem beszélhetünk tehát régi és új angol jogról; minden jogszabály, bármily régi keletű, egyben mai is, hacsak ellenkező törvény vagy szokás le nem rontotta; sőt, minél régebbi a jogszabály, annál nagyobb a tekintélye.

A római-germán (kontinentális) jogcsalád

A világ első jogcsaládja a római-germán, amelynek története a messzi múltba nyúlik vissza. Az ókori Róma jogához kötődik, de a több mint ezeréves fejlődés során nemcsak az anyagi és eljárási szabályok, hanem a jogról és a jogszabályról alkotott koncepció is jelentékenyen eltávolodott az Augustus és Iustinianus idején uralkodó felfogástól. A római-germán család jogrendszerei a római jog továbbvivői, fejlődésének befejezői, tökéletesítői voltak; semmiképpen sem jelezték annak másolatát, annál kevésbé, mert igen sok elemük más forrásból ered, mint a római jog.

Európában – Nagy-Britanniát leszámítva – ma már minden jogrendszer idetartozik. Ugyanakkor a római-germán jog az egész világon megtalálható. A régi római császárság határait messze túllépve, meghódította egész Latin-Amerikát, Afrika tekintélyes részét, a Közel-Kelet országait, Japánt és Indonéziát. Ezt az elterjedést részben a gyarmatosítás, részben azok az előnyök okozták, amelyeket a jog átvételénél a 19. századi romanista jogokban általánosan elfogadott kodifikáció jogi technikája nyújtott.

A jogcsalád jellegzetességeit a következőkben foglalhatjuk össze:

- a) E jogrendszerek pillérei az írott jogforrások (törvény, rendelet), a törvény elsőbbséget élvez más jogforrásokkal szemben.
- b) Viszonylagos absztraktság, amely azt jelenti, hogy a jogszabály nem valamely vitás ügy eldöntésekor keletkezik, és aztán alkalmazzák más esetekre is – mint például az angolszász jogrendszerekben –, hanem az egyes esetek konkrét körülményeitől függetlenül ír le bizonyos magatartásmintát.
- c) A jogszabályok optimális általánossággal rendelkeznek, azaz nem túlságosan általánosak, mert akkor megnehezítenék a jogalkalmazást, ám elég általánosak ahhoz, hogy bizonyos típushelyzetekre alkalmazhatók legyenek.
- d) A jog alkotásának és alkalmazásának szférája mereven elválik egymástól, szemben a common law-val.
- e) A jogászok feladata ezekben az országokban főleg a jogszabályok értelmezése. Minden közelebbi megjelölés, ami kimarad a jogszabályból, automatikusan növeli a bíró értelmezési feladatát. A római-germán jogcsaládban tehát a jogot nemcsak a törvényalkotó által megfogalmazott jogszabályok alkotják, hanem a joggyakorlat által kialakított „másodlagos szabályok” is.
- f) A joganyag önálló, zárt rendszert alkot, amelyben mindenfajta kérdés – legalábbis elméletben – valamely létező jogszabály „értelmezésével” megoldható, illetve megoldandó.

A római-germán jogcsaládon belül a következő három jogkör alakult ki.

A romanista jogkörhöz tartozó európai országok:

1. Franciaország (mint a jogkör „bölcsője”);
2. Belgium, Luxemburg, Hollandia (amelyek a francia katonai expanzió eredményeképpen kerültek kapcsolatba a francia joggal); valamint
3. Olaszország, Spanyolország és Portugália (amelyek jogrendszerére már erőteljes hatással volt a német és a svájci törvénykönyv is, így bizonyos fokig átmeneti típusnak számítanak).

A romanista jogkör jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze.

- a) A jogkör központi jelentőségű kódexe a Code Civil (1804). Ez a törvénykönyv világos szerkezetű, minden feudális elemről, „kompromisszumról”

mentes, a bírói mérlegelésnek igen kis teret hagy, rövid, egyszerű fogalmazású. A Code-ot a „legpolgáríbb” magánjogi kódexnek szokták nevezni, amely alapja lett az európai kodifikációnak.

A Code Civil érintetlenül hatályban maradt Belgiumban, négy olasz államban, továbbá Svájc két kantonjában, Badenben néhány módosítással. A Code Napóleon mását fogadták el Hollandiában (1838), valamint Szicíliában (1812), Pármában (1820), a Szardíniai Államokban (1837) és Modenában (1842). Az eredetinek adaptált fordításaként nyert bevezetést Görögországban (1841), az egységesült Olaszországban (1865) és Romániában (1865). Végül, ha nem is kizárólagos forrásként, de meghatározó inspirálóként jelentkezett a portugál (1867) és a spanyol (1889) magánjogi kodifikációban, akárcsak Észak-Amerikában Louisianában és Québecben.

A Code Civil a legátütőbb sikert azonban Dél-Amerikában érte el. Így eredeti francia nyelven vették át Dominikán (1825), majd fordításban Bolíviában (1831). A francia közvetítésű európaiság alkotó elsajátítása először Chilének sikerült (1855), ami több országot (Ecuador 1861; Kolumbia 1873) lemásolásra ösztönzött, másokat (Uruguay 1867; Argentína 1869) pedig arra, hogy a Code-ot továbbfejlesztve, nemzeti kódexet alkossanak.

Ázsiában hasonlóan széles körben gyakorolt erjesztő hatást a Code Civil, bár kevésbé egységesen, Japánban például elveit alkalmazták, Törökország pedig mind a négy francia kódexet átvette. Egyiptom első törvénykönyvei (1876, 1883) a Code Napóleon átvételével, jelenlegi kódexe (1948) pedig ennek továbbfejlesztésével – Szíriát is adaptált átvételre inspirálva (1949) – született meg. Végezetül francia gyökerűnek, bár nagymértékben továbbfejlesztettnek kell tekintenünk Libanon (1934) és Venezuela (1942) polgári törvénykönyvét is.²⁰

- aa) Elég radikális álláspontot foglal el a törvény és a bíró viszonyát illetően. Utóbbi ugyanis nem értelmezheti „önkényesen” a törvényt, hanem jogértelmezési kérdésekben az 1790-ben létrehozott, referé legislatif nevű fórumhoz kell fordulnia.
- ab) A Code a tulajdonos polgári törvénykönyve, ami azt jelenti, hogy a kódex alkotóinak szeme előtt a racionálisan döntő, információkkal és jogismerettel rendelkező állampolgár lebegett. A Code emiatt a személyes, tulajdon- és szerződési szabadság maximumát igyekszik garantálni.

²⁰ Lásd VARGA 1979, 117–118.

ac) A Code átmenetet testesít meg a teljesen elvont jogelvek és a konkrét szabályok között. Ezzel évszázadokra nemcsak a magánjogi kódexek stílusát határozta meg, hanem más törvénykönyvekét is.

b) A romanista jogkörön belül – szemben a germanista jogkörrel és a common law jogcsaláddal – a törvényhozás túlsúlya érvényesül, és – paradox módon a római jog korai recepciója miatt – a római jog közvetlenül kevésbé.

A jogcsalád második jogköre a *germán jogkör*, amelyhez a következő országok tartoznak:

1. Németország,
2. Ausztria,
3. Svájc,
4. Kelet-Közép-Európa országai (mindenekelőtt Csehország és Magyarország).

A germanista jogkör jellemzőiről a következőket állapíthatjuk meg.

a) A germanista jogkör kialakulásában fontos tényező volt az, hogy a többi jogrendszerhez képest későn érte a római jogi hatás (a 15. század táján), akkor azonban ez a hatás igen jelentős volt.

b) A jogkör központi jelentőségű kódexe a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB, 1900), amely – szemben a Code Civillel – konzervatív kódex.

A BGB Európában felhasználtatott a görög magánjog újrakodifikálásában (1840) és a lengyel kötelmi jog kodifikálásában (1933). Alapul vették a brazil (1916), a mexikói (1928) és perui (1936) Código Civil megalkotása során csakúgy, mint a japán (1898), sziámi (1925), kínai (1929) vagy thaiöldi (1962) magánjog kodifikálásában. Végezetül az olasz Codice Civile (1942) is inspirálón hatott, ami azért figyelemreméltó, mivel az 1865. évi Codice Civile még francia szellemben fogant.²¹

ba) A BGB joga jogászjog, pontosságra, részletességre, absztraktságra törekvő nyelvezet és stílus jellemzi. Címzettjei nem az állampolgárok, hanem elsősorban a jogászok (persze nem régi, hanem szociológiai értelemben). Konstrukciói, fogalmai mesterségesek,

²¹ Lásd VARGA 1979, 120–121.

nyelve műnyelv, amelyet igazán csak a szakma érthet meg. Fő célja nem a tömörség, hanem a pontosság, ezért olykor igen bonyolult.

- bb) A törvénykönyv rendszere is sajátos, amennyiben többé-kevésbé követi a iustinianusi Intitúciók szerkezetét (személyi és családi jog, tulajdon tárgyai és fajai, a tulajdonszerzés módjai stb.).

Az Osztrák Polgári Törvénykönyvet (Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch – ABGB, 1811) sokan sajátos átmenetnek tartják a BGB jogászjoga és a Code Civil jogalkalmazói joga között.

A germanista jogkörön belül sajátos helyet foglal el a híres Svájci Polgári Törvénykönyv (Schweizerisches Zivilgesetzbuch – ZGB, 1912). A ZGB „szándékosan homályos” bizonyos pontokon, annak érdekében, hogy a bíró a lehető legmegfelelőbb megoldást találhassa meg az adott esetben. Ennek megfelelően kiterjedten használja az úgynevezett generálklauzulákat, amelyeket az egyedi esetben a bírónak kell értelmeznie.

Végül az *északi jogkörbe* a következő országok tartoznak:²²

1. Dánia,
2. Finnország,
3. Izland,
4. Norvégia,
5. Svédország.

A jogirodalom ugyancsak fogas kérdésnek tartja a skandináv jogok elhelyezését a jogrendszerek térképén. Közelebbről, aközött kell választani, hogy a common law, avagy a kontinentális jogcsaládba tartoznak-e. Lényegében négy nézetcsoporthoz alakult ki. Számos szerző „közbenső helyre” utalja a skandináv jogokat a két nagy jogcsalád között (például Malstöröm, Schmidt). Mások az angolszász jogokhoz kapcsolják őket (például Ussing). Vannak, akik egy harmadik rendszernek tartják az északi jogrendszereket (például Eek, Aminjon, Nolde, Wolff, Hamza). Az uralkodó álláspont szerint az anarchikus jogok a kontinentális blokkhoz sorolhatók, annak sajátos jogszabályát, jogkörét képezik (David, Rheinstein, Sundberg, Zweigert, Kötz, Bogdan, Eörsi stb.)

Mint majd lentebb látni fogjuk, átfogó, a franciaországihoz, illetve a németországihoz mérhető kódexek nincsenek, van viszont nagyszámú

²² Lásd ehhez alapvető irodalomként EÖRSI 1974; HAMZA 2002; ZWIEGERT–KÖTZ 1998; *Danish and Norwegian Law. A General Survey*, Copenhagen 1963; STRÖMHOLM 1981; VARGA 1979.

kontinentális technikájú résztörvényük, és a bírósági ítéleteknek sincs jogforrási erejük. Kontinentális típusú általános jogi fogalmakkal operálnak, de pragmatikusan átgyúrák ezeket. Bár a római jogot formálisan sohasem recipiálták, de a joggyakorlat többet merített a római jogból, mint a common law bíróságok. A skandináv bíróságok hivatalnokbíróságok, de minden bíró különvéleményt készíthet, és ezek nyilvánosak. Végül, a jogászképzés kerete és rendszere kontinentális típusú, bár az oktatás módszere közelít az amerikaihoz.

Az északi jogrendszerek közötti szoros kölcsönhatások azzal a ténnyel magyarázhatóak, hogy a skandináv országok közötti politikai és kulturális kötődés mindig is nagyon erős volt. Igaz, hogy a három északi királyság, Dánia, Norvégia és Svédország teljes egyesítése csak ideiglenes volt a kalmari szövetség idején (1397–1523), de egyrészt a Svédország és Finnország közötti, másrészt pedig a Dánia, Norvégia és Izland közötti kapcsolatok sokkal tartósabbnak bizonyultak, és évszázadokig fennálltak.

Finnországot a 12. és 13. században elfoglalta Svédország, és előbbi hat évszázadon keresztül volt része az utóbbinak. Egészen 1809-ig részt vett abban a sok tekintetben nagyszerű külső és belső fejlődésben, amelyen a nagy skandináv állam keresztülment. Svédország nem gyakorolt elnyomó politikát, sőt ellenkezőleg a finn néppel nemcsak elismertette a maga kulturális és politikai felsőbbiségét, hanem azt rokonszenvenessé is tette, és követendő mintául állította. Miként az egész kultúra, a jogrendszer is svéd volt finn földön.

A *svéd* jog tehát nem volt idegen jog Finnországra nézve, hanem tökéletesen hazaivá vált, s az ország képviselőinek közreműködésével fejlődve, a lakosság körében is szilárd gyökeret vert. Közelebbről, az 1442-ből származó Koninga-Balken, amely az általános országos jogot tartalmazta. 1809-ben azonban – az Oroszország elleni sikertelen háború következményeként – Svédországot kényszerítették Finnországnak a cárok számára történő átadására. Előbbi autonóm, „bensőleg szabad” állammá vált, miként I. Sándor cár nevezte. Így a finn alkotmány és az 1737. évi svéd Sveriges Rikes Lag, amely a magán-, a büntető- és az eljárási jognak lényeges részét foglalta magában, évtizedeken át változatlanok maradtak.

A finn jogfejlődésnek ez a békés időszaka azonban nem tartott sokáig. 1899–1905 között köszöntött be az orosz politika nagy változása, a russzifikáció korszaka, amely Finnországot – különböző manifesztumokkal és törvényekkel (1899, 1910) – a cári birodalom egyszerű részének és az orosz jogrend alárendeltjének nyilvánította. Ám mindezek az alkotmányellenes és jogcsorbító intézkedések a finn állam és nép hangos tiltakozását és passzív ellenállását váltották ki. A jogalkalmazásban ugyanekkor továbbra is a svéd

törvényeket használták. Így, amikor Finnország az októberi forradalom után megszabadult Oroszországtól, és kikiáltotta függetlenségét 1918-ban, jogi egysége Svédországgal nem gyengült meg nagymértékben.

A finn jogtörténet specialitása a kétféle helyi bíróság. Egészen a 20. század végéig külön működtek a német mintára megalkotott városi bíróságok és a vidéki bíróságok, ezek egységesítése „helyi bíróságok” megnevezéssel csak 1993-ban következett be. Skandinávia nyugati részén Dánia, Norvégia és Izland a dán királyi család központi irányítása alatt maradt a 14. század végétől több mint négy évszázadig, így a dán jog Norvégiában és Izlandon is alapvetően érvényben volt.

A legkorábbi ismert *dán* jogforrások a Landskabslove, vagyis a provinciális törvények voltak, amelyek a 11–12. századból származnak. Ezek a magánjogi gyűjtemények egy-egy önálló terület joganyagát foglalták magukba. A kereszténység terjedése a 12–13. század közti időre tehető, ekkor mintegy 2000 templomot építettek; ez az az időszak, amelyet a királyi hatalom kiteljesedése is jellemez. Az ekkor legismertebb törvényt, a Jutland Jydske Lov-ot 1241-ben alkotta meg a király és fogadta el Viborg gyűlése. Jórészt ez is az uralkodó szokásjog írásba foglalását valósította meg, előszava viszont a király kötelességeiről szólt, és az egyház jelentékeny befolyását tükrözte. A királyi hatalom azonban hamarosan meggyengül, s 1281-ben a királynak egy, az angol Magna Chartához hasonló megállapodást kell kötnie. A következő fontos állomás a dán jogfejlődésben az V. Keresztély által 1683-ban kihirdetett általános kódex, a Danske Lov. Ez és norvégiai megfelelője, az 1687-ben kibocsátott Norske Lov egyébként a „hagyományörző” nemzeti jogászoknak a rendszeres kodifikációt kívánó romanistákkal szembeni győzelmét jelentette. A szóban forgó kódexek hat könyvre vannak felbontva: az első a joggyakorlattal, a második az egyházzal, a harmadik a világi osztályokkal, a kereskedelemmel és a házassági joggal, a negyedik a tengerjoggal, az ötödik a vagyonjog fennmaradó részével, illetve az öröklési joggal, s végül a hatodik könyv a büntetőjoggal foglalkozik. Végül a dán jogfejlődés modern korszaka a jog elmélete és gyakorlata egymást érintő kölcsönös hatásával jellemezhető, amelynek produktumai egyfelől például az 1866. és 1930. évi büntető törvénykönyvek, az 1845. évi öröklési törvény, az 1916. évi bírósági szervezeti és eljárási törvénykönyv stb. Másfelől megfigyelhető, hogy Dániában a munkaügyi vitákban hozott ítéleteknek nagy a precedensereje, mert a kollektív szerződés egy pontjának új értelmezése megbonthatja a szerződés egyensúlyát; ugyancsak nagy ereje van annak a precedensnek, amelyre kiterjedt államigazgatási gyakorlat épült.

Ami *Norvégiát* illeti, kiemelkedő Magnus Hakonarson (vagyis Lagaböter: 'aki megjavítja a jogot') szerepe, amennyiben megnövekedett birodalmában egységesítette az érvényesülő szokásjogi rendszereket. Azokat részeiben hirdette ki (1274–1276). Norvégia 1814-ig Dániához tartozott, majd Károly János svéd trónörökös (később XIV. Károly néven király) a dánokat arra kényszerítette, hogy Norvégiát Svédországnak adják át. Így váltotta fel az 1380 óta fennálló dán–norvég uniót a svéd–norvég. Norvégia azonban nem gazdát cserélni akart, hanem – alárendelt szerepét megelégtelve – függetlenséget. Ám két hétig tartó háború után kénytelen volt beletörödni helyzetébe, s a függetlenségre 1905-ig várnia kellett. A két ország királya közös lett, a külpolitikát a svédek irányították, de mindkét államnak saját parlamentje volt. A norvégok függetlenség iránti vágya, nemzeti öntudatuk erősödése végül az államszövetség felbomlásához vezetett. Az utolsó csepp a pohárban az volt, hogy Norvégia saját konzulátusok felállítását kérte, s ebbe a svédek nem akartak beleegyezni. A norvég parlament így 1905. július 7-én kimondta az unió felbomlását és a svéd uralkodó hatalmának semmisségét. A svédek erre az unió sorsáról népszavazást követeltek, amelyre augusztus 13-án került sor. 368208-an szavaztak az unió fennmaradása ellen, s csak 184-en mellette. Ezt követően Norvégiának még fel kellett áldoznia több határ menti várát ahhoz, hogy aztán majd II. Oszkár svéd király 1905. október 6-án feloszlassa a svéd–norvég uniót. A norvég jogfejlődés főbb mérföldkövei az alábbiak. Már 1274-ben kodifikálták a városi jogot Landslov néven, amely a legkorábbi európai törvénytűvek közé tartozik. Ez a 10. és 11. században végbement regionális prokodifikációkra (Gulatingsslov és Frostatingslov) épült. Mint fentebb említettük, a Danske Lov 1687-ben Norske Lov néven Norvégiában is hatályba lépett, s számos rendelkezése ma is hatályos! Ez jól érzékelteti a nemzeti tradíció több mint 300 éves folytonosságát. Kiemelést érdemel, hogy a Norske Lov egyes rendelkezései előrevetítik a BGB által követett úgynevezett absztrakciós elvet.

Svédországban ugyan 1200 körül írásban rögzítik az úgynevezett nyugati gót jogot (vestgötalag), de a jogi széttagoltság felszámolása a 14. század derekén uralkodó II. Magnus Eriksson király (1319–1363) nevéhez fűződik. A későbbi időkben elkészült középkori kódexek (Lex municipalis regni Suecial) nem voltak tekintettel a római jog elveire. Ezzel a ténnyel függ össze az, hogy a városi (stadslag) jogot és a falusi jogot (landslag) egymástól elválasztva, önállóan foglalták rendszerbe (1350–1357).

Jelentős jogfejlődési állomás a Bajor Kristóf által promulgált Codex Christophorianus (1442), amely azért született, mert az uralkodó a három

skandináv királyság trónjának elfogadásakor feltételül kapta a svéd nemességtől, hogy egyúttal a birodalom Magnus Eriksson alkotta törvényének a nemesség által saját előnyére átformált változatát is fogadja el. A 17. és 18. században a fejlődés olyan mértékűvé vált, hogy Dániához hasonlóan mindenre kiterjedő törvénykönyveket állítottak össze, illetve a legfelsőbb bíróság-jellegű intézmény bírói az akkor már elavult, Városi jogi törvény és Falusi jogi törvény helyett elsősorban a római jogot alkalmazták. 1734-ben csaknem fél évszázados előkészítés eredményeként fogadták el a svéd rendek a Sverges Rikes Lagot, azaz a Svéd Általános Törvénykönyvet, amely 1736-ban lépett hatályba. Ez a törvénykönyv ma is hatályos, az időközben eszközölt több módosítás és kiegészítés ellenére. A kódex lényegesen kifinomultabb a Danske Lovhoz képest, 9 önálló törvényből, illetve könyvből épül fel (a svéd, egyébként 'gerenda' jelentésű *balk* szó ugyanis egyaránt jelent törvényt és könyvet). Az első öt „kódex” a magánjogot és kereskedelmi jogot (házassági jog, öröklési jog, földjog, építési jog, kötelmi és szerződési jog) tartalmazza. Ezenkívül magában foglalja a büntetőjogot, a végrehajtási jogot és az eljárási jogot is.

A svéd törvénykönyv csak 1300 paragrafusból áll: a dán joghoz hasonlóan egyszerű, világos és közérthető stílusban van megfogalmazva. Szerkesztői jelentős mértékben figyelembe vették a természetjogot, s előnyben részesítették a karmisztikus szabályozást az elméleti általánosítással és a pedagógiai konceptualizmussal szemben, amely a kontinens jogrendszerépítőire volt jellemző. Meg kell említeni, hogy a Sveriges Rikes Lagot később kiegészítették az házassági jogi (1920), eljárásjogi (1924), öröklési jogi (1958), valamint büntetőjogi (1962) részekkel. Végezetül, az 1930-as években létrejött vilandi állam joga a sziget egységes szokásjogán alapult. Annak több évszázados gyakorlata után, hogy az egyetlen fizetett tisztviselő, „a jog élő hangja”, a lagsaga az ország gyűlése (Althing) előtt háromévenként recitálva előadta az országban érvényesülő szokásjog teljes anyagát, e jognak írott formát s egységes tartalmat biztosítván, azt a Haflida Skrában (1118) a Grágásban, majd a Jonsbokban (1281) megújítva összefoglalták. A sziget a 13. század második felében norvég, majd 1380-ban Norvégiának Dániával történő egyesülését követően dán befolyás alá került. 1660-ban Izland Dánia provinciájává válik, majd 1874-ben különleges státuszt kap. Az Althing kétkamarássá válik, és a szigetet érintő kérdésekben törvényeket hozhat. Az 1918-ban elfogadott dán-izlandi szövetségi törvény létrehozza az önálló izlandi monarchiát, amely Dániával perszonálunióban marad. 1941-ben az izlandi kormány deklarálta a sziget függetlenségét. A köztársaság kikiáltására s a Dániával való végleges

szakításra egy, az USA alkotmánya mintájára készült alkotmány elfogadásával, 1944-ben került sor.

A skandináv jogok *jellegetességei* az alábbiak:

Semmi esetre sem szabad azt állítani, hogy a skandináv jogok az európai kontinens jogrendszereitől teljesen elszigetelve alakultak ki. Történelmi szempontból minden északi jogrendszer a germán jogon alapszik, ha kétségtelenül volt is néhány helyi variáció Skandinávia különböző részein. A német hatás igen jelentős két irányban is: egyfelől a skandináv jogok fogalmi gazdagodásában, eszköztára megnövekedésében. Az ifjú svéd nemesemberek például jogi képzésüket a protestáns Németország egyetemén, majd később Uppsalában és Lundban szerezték. Gusztáv Adolf közigazgatási reformja részeként legfelső bíróságokat alapított – a Svea hofráttot Stockholmban 1614-ben és a Göta hofráttot Göteborgban 1634-ben, amelyek ma is léteznek –, és természetes volt, hogy a bíróságok az angol gyakorlattal ellentétben tanult, hivatásos bírákat alkalmaztak, akik a római jogban is jártasak voltak. A római jog tehát csak a 17. században érte el délről a skandináv országokat egy olyan korban, amikor a hagyományos jogintézmények időben már megszilárdultak a tartományi és a városi törvényekben, valamint a bírói gyakorlatban. Ezért a római jog hatása azokra a területekre korlátozódott, ahol a középkori kódexek meglehetősen hiányosnak bizonyultak, például: szerződési jog, hiteljog, zálogjog, társasági és csődjog.

A fentebb említett német hatás másfelől megkönnyítette a skandináv jogok identitásának megtalálását a gyakorlatiasság jegyében. Ehhez adott jelentős inspirációt az angolszász jog és jogtudománya elsősorban talán módszertanilag. Közelebről folyik a common law több jellegzetes kategóriájának elsajátítása és sajátá tétele. Az erőteljes német befolyás mellett a skandináv jog második jellegzetessége az úgynevezett „belső” jogharmonizáció.

Ennek gyökerei azokra az északi jogásztalálkozókra nyúlnak vissza, amelyeket 1872 óta szabályosan, háromévente rendeznek. Ezt követték 1918 óta a skandináv joghallgatók közös konferenciái, majd 1952-ben megalakult az Északi Tanács országgyűlési képviselőkkel és kormánytagokból, s 1962-ben létrejött a helsinki megállapodás az együttműködésről és annak módjáról. Az északi igazságügyi miniszterek évente többször közös megbeszéléseket tartanak, vezető tisztviselőik pedig állandó munkakapcsolatban vannak. A modell lényege a következő: az Északi Tanács ajánlása alapján minden országban külön nemzeti bizottságok alakulnak, ezek egymással egyeztetve külön-külön javaslatokat készítenek, és ezeket a saját kormányserveikkel egyeztetik. Az igazságügyi tárcák tovább dolgoznak

a javaslatokon, egymás között egyeztetik azokat, majd az Északi Tanács a javaslatot jóváhagyja. Ennek nincs kötelező ereje. A javaslatok – lehetőleg egyidejűleg – a nemzeti törvényhozások elé kerülnek, esetleg csak egy-két országban. Az eredmény olyan törvények keletkezése, amelyek tartalma nagyrészt ugyanaz, de bizonyos pontokban egymástól el is térhetnek. Nem lehet kétséges, hogy közös történelmi és kulturális örökségük tudata – ugyanúgy, mint a növekvő egymás közti kereskedelem és a közlekedés fejlődése is – ösztönözte az északi államokat, hogy a törvényhozás terén is ilyen szorosan együttműködjenek. Ezt megkönnyítette az a tény, hogy – a finn kivételével – a skandináv nyelvek szoros kapcsolatban állnak egymással, így az ügyvédek saját nyelvükön beszélhetnek, és még így is jól megértik egymást.

A jogegységesítés végső célja egy egységes skandináv polgári törvénykönyv megalkotása volt. Az eddigi eredmények – a teljesség igénye nélkül – a következők: váltótörvény (1880); kereskedelmi- és védjegy-törvény (1880); tengerjogi kódex (1892); új váltótörvény (1897); szabadalmi törvény (1894). Később Norvégiában, Svédországban, Izlandon és Dániában (itt 1906-ban) közös kereskedelmi kódexet fogadtak el, s ezt követték még különféle magánjogi és családjogi, skandináv viszonylatban közös törvények, mint a szerződésekről szóló törvény (Svédország 1915; Dánia 1917; Norvégia 1918; Finnország 1926; Izland 1936). 1953-tól kezdődött el újból az együttműködés, amely mindenekelőtt a szerződési és felelősségi jog egységesítését célozta (például részletfizetési törvény, biztosítási szerződésekről szóló törvény stb.). Az egyik legkiemelkedőbb siker a Sale of Goods elfogadása 1905 és 1907 között, az akkor még szuverenitással nem rendelkező Finnország kivételével. Ezzel kapcsolatban több érdekesség is említhető. Mindenekelőtt megalkotásánál figyelemmel voltak mind a német, mind az angol szabályozásra. E komparatív módszer alkalmazása az azóta elkészült törvényeknél is érvényesül. Másodszor, mint fentebb jeleztük, a finnek nem iktatták be a szóban forgó vételi törvényt. Később szükségük volt a törvényre, de modernebbet akartak. Ez a többi országot is modernizálásra indította, egyebek közt a jogegység kedvéért is. 1962-ben egy bizottság felállítására került sor, amely az előkészítő munkálatok során tekintettel volt az akkor még készülő, az ingók nemzetközi adásvételét szabályozó Bécsi Vételi Egyezmény (1980) rendelkezéseire. Az észak-európai adásvételi tervezet (Nordic Sales Act) Norvégia, Finnország és Svédország ugyanazzal a szöveggel hirdette ki, Dániában és Izlandon erre eddig még nem került sor. Végül, de nem utolsósorban a törvényhozást elnyújtó skandináv jogharmonizációnak sajátos

színezetet ad az a tény is, hogy Dánia, Svédország és Finnország tagja az Európai Uniónak, miáltal a közösségi jog is becsatornázódik ebbe a folyamatba.

A jogászai hivatást illetően az északi országokban az általános állami szolgálat bizonyos egybefonódottsága jellemző. A bírák ugyanis a demokratikus többség által képviselt politika hordozóinak tekintik magukat, akik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom együttes szolgálatára hivatottak, de a hatalmaknak nem ellenőrei, mint a csodált common lawban. A bírói jogalkalmazás számára az elsődleges direktíva a törvény szövege, de másodlagos direktívákként figyelembe veheti a törvényhozási anyagot, a bírósági gyakorlatot s bizonyos esetekben a jogirodalmat és a szokást is. Kollízió esetén a törvény szövege a döntő. Jelentősége miatt külön foglalkozunk a törvényhozási anyaggal, amelynek különösen Svédországban van igen nagy szerepe, ahol a törvényhozási folyamatnak 3 szakasza van. Először bizottságot alakítanak, amelyben nagyobb számban vesznek részt a legfelső bíróság bírói, továbbá a tudomány képviselői és minisztériumi tisztviselők. A bizottság javaslatot készít, terjedelmes indoklással, melyet közzétesznek a hivatalos lapban (S. O. U.). Ennek alapján a miniszter elkészíti a benyújtandó tervezetet, jóval rövidebb indoklással, majd a megfelelő országgyűlési bizottság készít tervezetet indoklással. Ezt is közzéteszik, és ezt tárgyalja azután a parlament. Az első bizottsági szöveg szakértőivélemény-jellegű; a második politikai és szakértői; a harmadik pedig politikai jellegű. Ezért a legnagyobb súlya a másodiknak van. Ugyanis amit a miniszteri és országgyűlési bizottság nem kifogásolt az első, „szakértői” bizottság elaborátumából, az jóváhagyottnak tekintendő, s a bíróságok – különösen a törvény megalkotását követő első időben – a normatív anyaghoz tartozónak tekintik. Így jön létre a „törvényhozási anyag”, amely ténylegesen jogforrásként funkcionál. Hasznossága abban áll, hogy mivel a törvényben használt kifejezések a konkrét ügyekben sohasem egyértelműek, tájékoztatja a bírót a törvényhozó szándékáról.

Itt kell megjegyeznünk, hogy a jogirodalomban egyesek aggályosnak tartják a legfelső bírósági bírák részvételét a törvényhozásban, mondván, hogy azok foggal-körömmel ragaszkodnak a közreműködésükkel készült törvényhez, a hiányosságát igyekeznek elkendőzni. Mások szerint viszont a bíró jobban tudja alkalmazni azt a törvényt, amelynek megalkotásában részt vett.²³

A skandináv jogok fontos jellegzetessége az, hogy figyelemre méltó *kisebbségi jogi* megoldásokat intézményesítenek. Hivatalosan Finnország kétnyelvű ország, azaz a hazai svédiség (6%) formálisan nem minősül

²³ Vö. EÖRSI 1974, passim.

kisebbségnek, hanem a finnekkel egyenrangú államalkotó nép. Az 1919-ben kelt finn alkotmány 14. §-a szerint „a köztársaság nemzeti nyelve a finn és a svéd”. Ennek gyakorlati alkalmazásáról az 1922-ben kelt, majd 1935-ben, 1962-ben és 1975-ben módosított nyelvi törvény rendelkezik. A különleges nyelvi viszonyok természetesen más törvényekben és rendeletekben is megjelennek, például az oktatási és az egyházi törvényben is. A kétnyelvűség egyik legfontosabb alapeleme, hogy a törvényeket és rendeleteket egyszerre mindkét hazai nyelven megjelentetik. Ugyanígy a kétnyelvű megyék, városok és községek helyi rendelkezéseit is. Az államon belül *Åland* különleges státuszt élvez, amelyet később részletesen bemutatunk. Állami tisztviselő, politikus, hivatalnok, bíró általában csak olyan személy lehet, aki mindkét nyelven beszél. Tanárok, könyvtárosok, városi és községi hivatalnokok esetében a település nyelvi hovatartozása dönti el a megkívánt nyelvtudás mértékét. A településeket ugyanis három csoportba sorolja be a finn jogalkotás: vannak finn, vannak svéd és vannak kétnyelvű városok, illetve falvak. Kétnyelvűnek minősül minden olyan település, ahol a másik nyelvi közösségre tartozók aránya eléri a 8%-ot vagy a 3000 főt. Az arányokat kétévenként, az országos népszámlálás keretében vizsgálják felül. Ha egy település egyszer már kétnyelvű volt, egynyelvűvé csak abban az esetben válhat, ha a kisebbség aránya 6% alá süllyed, ám a köztársaság elnöke még ez alól is kivételt tehet. A kétnyelvű településeken minden hivatalos ügyintézés két nyelven történik, kétnyelvűek az utcátlákl, a hirdetések és a hivatalos feliratok, kétnyelvű minden nyomtatvány (még hozzá a többség-kisebbség szerinti sorrendben) és a hatóság köteles mind a két nyelvi közösséget az anyanyelvén kiszolgálni. Ez a szabályozás egyben azt is jelenti, hogy azokban a városokban vagy községekben, ahol a finnek aránya nem éri el a 8%-ot, a hivatali élet kizárólag svédül folyik, egynyelvű még a postabélyegző is.

A 3000-es szabályt a köznyelv egyszerűen csak Lex Abónak nevezi. Turku (svéd nevén: Abo) svéd lakossága ugyanis 8% alatt marad (1983-ban 5,1%), abszolút lélekszámuknak (8272 fő) köszönhetően a város mégis a kétnyelvű települések közé tartozik. Finnország 461 településéből ma 396 finn, 24 svéd (ebből 15 Ålandon), 41 pedig kétnyelvű (ezek közül 20 svéd, 21 pedig finn többségű). A hazai svédeknek az oktatási rendszer teljes skálája rendelkezésükre áll, az óvodától az egyetemig. Az oktatási törvény kimondja, hogy ahol azt 13 tanuló igényli, ott svéd nyelvű osztályt, illetve iskolát kell létrehozni. A kétnyelvűség azonban nemcsak az oktatásban és a közigazgatásban érvényesül, hanem a hadseregben és az egyházi életben is. Finnország alkotmánya előírja, hogy a két nyelvi közösség igényeit egyformán, egyenlő

mértékben kell kielégíteni. Ez természetszerűleg a tömegtájékoztatási eszközökre is vonatkozik. Finnországban kisebbségi önkormányzatok is működnek. A nyugati és déli partok mellett elhelyezkedő svéd nyelvű önkormányzatok száma 55, amelyek önálló országos önkormányzati szövetséget alkotnak. Hozzájuk csatlakozott további 31 olyan helyi önkormányzat is, ahol többségben vagy kisebbségben jelentős svéd nemzetiség él.

A továbbiakban a három skandináv területi autonómia közül Åland státuszával foglalkozunk kissé részletesebben. A Népszövetség 1921. évi döntése értelmében Åland Finnország része maradt, a svéd etnikum érintetlenségének biztosítására azonban messzemenő garanciákat kellett nyújtania. Az ålandi „alkotmány” kimondja, hogy az iskolarendszer svéd, és svédnek is kell maradnia. Ennek érdekében állami vagy községi támogatást csak svéd nyelvű iskola kaphat. Svéd a szigetcsoport hivatalos nyelve, svéd nyelvű a közigazgatás, és svéd nyelvűek a feliratok. Földet, ingatlant, részvényt csak ålandi „állampolgár” vásárolhat. Ugyanúgy „állampolgársághoz” kötött a szavazati jog, a választhatóság és a közhivatalok betöltése.

Åland ügyeiben a Landsting, a 30+10 tagú, kétkamarás helyi parlament dönt, a végrehajtás és az operatív irányítás pedig az általa választott héttagú „kormány”, a Landskapsstyvelsen feladata. A tartománnyal legközvetlenebbül összefüggő kérdések: a községi igazgatás, a helyi közrend, tervezés stb. szabályozása tartományi törvénnyel (Landskapslag) történik. Feltétlenül ki kell emelni, hogy minden olyan társadalmi életviszonyban, ahol Åland valamilyen specifikumot, illetve különösképpen védelemre szoruló sajátosságokat tud felmutatni, az önkormányzati törvény megadja a lehetőséget arra, hogy a szigetlakók maguk alkotta jogszabályok hatálya alatt élhessenek, ugyanis az országos törvény csak a legalapvetőbb szabályokat rögzíti. Az ålandi alkotmányt az azt megalkotó finn parlament egyoldalúan nem változtathatja meg, módosítása csak a Landsting akaratából lehetséges. Biztosítják ugyanakkor a szigetekeken élő töredéknyi finn kisebbség jogát, hogy az állami, illetve a tartományi hatóságokhoz saját nyelvükön fordulhassanak, s a hivatalok is finnül válaszoljanak beadványaikra.

Sajátos megoldások alakultak ki a skandináv államokban a *lappok* (samik) kisebbségi jogainak kezelésére. Különösen az utóbbi évtizedekben erősödött fel a kisebbségek jogainak intézményesítésére, erősítésére, a pozitív diszkriminációra vonatkozó igény. Mindhárom északi országban megválasztottak egy „lapp parlamentet”, amelyeknek egyelőre csak konzultatív szerepkörük van, de erősödik az igény döntési hatáskörök átvételére az állami szervektől. A lappok lakta területeken lévő önkormányzatokban többnyire

lapp többség van. Finnországban a kilencvenes évek elején nyújtottak be egy törvénytervezetet a samik jogairól, amely szerint az újaszervezett lapp falvak kollektív tulajdonukba kapják az addig is általuk használt állami földeket, erdőket, és különleges védelmet kapnak tradicionális életmódjuk folytatására azon a területen, amelyet egy 1973-as kormányhatározat tradicionális lapp földnek minősített. Már a korábbi szabályozások alapján is mindhárom skandináv államban megillette a lappokat a rénszarvastenyésztés, halászás, vadászás joga az állami földeken. A benyújtott javaslattal kapcsolatban jelentős ellenállás mutatkozik, különösen az önkormányzati és államigazgatási egységek, szövetségek részéről, amelyek attól félnek, hogy a sajátos lapp önkormányzati, illetve tulajdonjogok megbontják az igazgatási rendszer egységét, és egyelőre nem kidolgozottak a jogrendszer egészével való kapcsolatok.

Fennhatóságát *Grönland* egész területére 1917-ben terjesztette ki Dánia. Az 1953. évi dán alkotmány a szigetet a Dán Királyság külső országgrésztévé nyilvánította. Grönland 1979 óta rendelkezik széles körű belső autonómiával, csak a külügyeket és a honvédelmet irányítják Koppenhágából. Egykamarás parlamentje és saját kormánya van. A szigetet a koppenhágai parlamentben két küldött képviseli. Grönlandon a dán jog van hatályban. Az ősi eszkimó (inuit) szokásjog csak egyes jogintézmények területén érvényesül a bírói gyakorlatban. A sziget Dánia csatlakozásával az Európai Közösségek részévé vált. Az 1982-ben megtartott népszavazás eredményeként azonban Grönland kilépett az Európai Közösségekből. Mint fentebb kifejtettük, Izland 1944-ben nyerte el függetlenségét, a Dán Királysággal kötött nemzetközi szerződés alapján az izlandi állampolgárok a mai napig speciális jogokkal rendelkeznek Dániában, a dán alkotmány alapján a dán állampolgárokkal azonos jogállásúak. Ugyanakkor a dán nyelv oktatása ma is kötelező az izlandi iskolákban.

Az európai jogi kultúrák fő vonásai

Az európai jogi kultúra fogalmát két megközelítésben használhatjuk: egyrészt az európai államok jogi kultúrái közös jellemzőinek leírására, másrészt az Európai Unió sajátos sui generis jogi kultúrájának megjelölésére.

Az európai jogi kultúra a nyugati jogi kultúra része és lényegében annak bölcsője. Jellemzője a jog szekularizált jellege, azaz a jog formálisan elkülönül a vallási és erkölcsi szabályoktól, ezen szabályrendszerek értékei a jogba a politikai jogalkotáson keresztül transzformálódnak. Az európai jogrendszerek szekularizáltak ugyan, de gyökereiket a zsidó-keresztény

hagyományokban jelölik meg. Társadalomszervezési és politikai értékrendjünkben a parlamentáris demokrácia, a politikai pluralizmus, a jogállamiság és az emberi jogok melletti elköteleződés tükröződik. A professzionizált jogalkotási folyamat mellett a professzionizált jogalkalmazás is meghatározó jellemzője, de a bírák szerepéről vallott felfogás már bizonyos töréspontot jelent a hagyományos értelemben vett európai jogi kultúrán belül: a bíró alkotta jog az angolszász (common law) jogi kultúra természetes része, ugyanakkor a kontinentális (civil jogi) jogi kultúrákban a bíró jogalkotó, jogfejlesztő szerepe vitatott. Az európai integráció azonban hozzájárult az európai jogi kultúrák közeledéséhez, és az Európai Unió jogi kultúrájában ezek a különbségek már feloldódni látszanak.

Hesselink szerint az európai jogi kultúra legfontosabb jellemzője a jogi formalizmus, a jog dogmatikus, pozitivista megközelítése, azaz a szöveghez kötöttség és a formállogikai érvelés dominanciája. Bár az angol jogrendszer formalizmusa nem olyan erőteljes, mint a kontinentális jogrendszereké, ebben a tekintetben szerinte mégis kisebb a különbség az angol és a kontinentális jogrendszerek között, mint az angolszász jogrendszeren belül az angol és az amerikai jogrendszer között, vagyis az európai jogi kultúrán belül nagyobb a koherencia, mint az angolszász jogcsaládon belül.²⁴

Az európai és főként a hagyományos kontinentális megközelítés a jogot koherens, logikus rendszernek tekinti, ahol vagy a törvény (kódex) szövegében vagy következtetés útján minden felmerülő kérdésre megtalálható a helyes (és egyedül helyes) válasz. A jogtudomány is erősen pozitivista, a jogtudósok kommentárjainak pedig fontos szerepe van a jogalkalmazásban, a bíróságok érveléseikben, a megfelelő megoldás megtalálásában gyakran támaszkodnak ezekre a kommentárokra. A 19. századi formalizmust idővel enyhítette ugyan a teleologikus értelmezés módszerének elterjedése vagy az olyan általános fogalmak (például a magánjogban a jóhiszeműség) bevezetése, amelyek a bíró mérlegelési jogkörét szélesítették. Az ítékezés alapját jelentő kódexet továbbra is elsősorban a törvényhozónak kellett a változó társadalmi körülményekhez és követelményekhez igazítania.

Az angol és a kontinentális jogrendszerek közötti legnagyobb különbség a bírák szerepére vonatkozó felfogásban, a bíró alkotta jog jogforrási szerepének elismerésében rejlik. A kontinentális felfogásban a bíró feladata kizárólag a jog alkalmazása (ez következik a hatalmi ágak elválasztásának elvéből is), a törvényhozás a jogalkotó feladata, a bíró csak a törvény „szája”

²⁴ HESSELINK 2002, 11–75.; KONDOROSI–VISEGRÁDY 2012.

(Montesquieu). Ezzel szemben az angol jogrendszer jogforrásként ismeri el a bírói joggyakorlatot, az esetjogot, a bírák a változó körülmények fényében alkalmazhatják a törvényeket. Természetesen a gyakorlat bebizonyította, hogy az extrém formalizmus tarthatatlan, és a 20. század folyamán a különböző kontinentális jogrendszerekben is elismerték – különböző mértékben és fáziskésésekkel –, hogy a bírák valamilyen módon jogot alkotnak, ami megnyilvánulhat az eseti döntések iránymutató, orientációs szerepében, a bírói jogpolitikában vagy akár olyan jogintézményekben, mint a magyar Kúria jogegységi határozatai.

Ugyanakkor, ha túllépünk a formalista megközelítésén, és nem a jogforrások (mint a jog megjelenési formái) közötti különbségekre fókuszálunk, akkor az angol és a kontinentális jogrendszerek közötti különbség minimálisra zsugorodik, és nem lesz nagyobb, mint az egyes kontinentális jogrendszerek közötti különbségek. Mindez az amerikai jogi kultúrával összevetve válik leginkább láthatóvá, amely az európai pozitívizmussal szemben a jogi érvelésben nem a jogforrásokra helyezi a hangsúlyt, hanem a döntés következményeire, tehát inkább pragmatista. A jogtudomány és a jogi képzés sem a szövegre (legyen az törvény vagy esetjog) összpontosít, hanem inkább annak kontextusára, társadalmi összefüggéseire, a jog gyökereinek és működésének megismerésére helyezi a hangsúlyt interdiszciplináris megközelítésben (jog és gazdaság, jog és társadalom stb. tudományterületeken).

Ilyen nézőpontból megvizsgálva az angol jogrendszer valóban közelebb áll a kontinentális jogrendszerekhez, mint az angolszász testvér amerikai jogrendszerhez, és az angol és a kontinentális jogi kultúra együtt európai jogi kultúrának nevezhető. Az európai jogi kultúra formalizmusa mögött ugyanis – az amerikaival ellentétben – a parlamenti szuverenitás és szupremácia eszmerendszere áll, amelynek része a jogalkotóban és a kormányzat megfelelő működésében való bizalom (szemben az amerikai bizalmatlansággal). Amint Martijn W. Hesselink rámutat, az európai megközelítés is kevésbé formalisztikus, amikor a jogalkalmazók bizalmatlanok más intézményekkel, mint például az Európai Unió intézményeivel szemben.²⁵

Kérdés, hogy ez a bizalmatlanság a politikai bizalmatlanság (a nemzeti politikai intézményrendszernek az EU intézményrendszere iránti bizalmatlansága, vagy az amerikai helyzethez hasonlóan a jogi intézményrendszernek a politikai intézményrendszer iránti bizalmatlansága) jogi tükröződése, vagy a jogalkalmazóknak a más jogi kultúrával szembeni bizalmatlansága,

²⁵ Vö. HESSELINK 2009.

esetleg mindkét forrásból táplálkozik? Témánk szempontjából azt érdemes megvizsgálni, hogy az EU-val szembeni bizalmatlanság eredhet-e a „mássággal”, más jogi kultúrával szembeni bizalmatlanságból, azaz más-e az Európai Unió jogi kultúrája, mint a fentiekben elemzett és alapvetően a formalizmus-sal jellemzett közös európai jogi kultúra.

A magyar jogi kultúra főbb történeti jellemzői

A kelet- és közép-európai régió társadalmainak jogi kultúrája főként regulatív jellegű volt, bár a történelem során vegyültek bele az orientatív jogi kultúrára jellemző elemek is. Ez két okkal magyarázható. Egyrészt, a régió jogrendszerei bizonyos téren erős regulatív elemekkel rendelkeztek, például a pereskedési hajlam tekintetében, főként Magyarországon. Más téren viszont a törvény megkerülésére való hajlandóság nemcsak hogy évszázadokon keresztül létezett és létezik ma is, hanem a jogi kultúra elfogadott viselkedésformájává is vált. Bár a jogállamiság eszméje hatással volt a királyi törvényhozásra – ahogy ezt a magyar jogtörténet bizonyította is –, a 16. század elejéig a királyi törvényhozás gyakorlatilag csak az adott király uralkodásának idejére szóló jogszabályok megalkotását jelentette. A 16. századig a bírósági ítéletek és charták nem törvényekre, hanem az ország ősi szokásaira hivatkoztak (*antique regni consuetudo*). Ez a körülmény bizonyos mértékben eltérítette a magyar jog – és ezzel együtt a jogi kultúra – fejlődésének irányát a nyugati jogrendszerekétől, ami a későbbiekben újra felvetette az adaptáció szükségességének kérdését.²⁶

A magyar jogi kultúrában a bíróság és ezzel együtt a bíró társadalmi helyzete is ambivalens maradt. A magyar bírósági szervezetet csak 1869-ben választották külön a közigazgatástól, és csak ekkor rendelkezett törvény a bírák függetlenségéről. Egyrészt a bírói szerep sosem vált olyan jelentőssé és elismertté Magyarországon, mint például az angolszász jogrendszerekben. Másrészt viszont a magyar jogi kultúrában megmutatkozó pereskedési hajlam a bíróságnak mint a jogviták eldöntésében résztvevő intézménynek a fontosságát jelzi. A „szocialista” korszakban a korlátok nélküli törvényhozás vált meghatározó jellemzővé, a bürokratikus típusú, szimbolikus és technikai jellegű jogszabályok száma gyors növekedésnek indult, és ennek következtében a normativitás háttérbe szorult. Mindez jelentős mértékben rontotta

²⁶ KULCSÁR 1997.

a jog és a jogász szakma társadalmi presztízsét, amelyet a mesterségesen generált politikai célokat szolgáló koncepciók percek még tovább romboltak.

Miként már Alexis de Tocqueville rámutatott, amíg a középkori Európa nyugati felén (például: Franciaország, Németország) az abszolutizmus, addig Magyarországon – Lengyelországgal együtt – a szabadság tradíciója dominált.²⁷

Magyarországnak, mint ismeretes, 1949-ig történeti alkotmánya volt, amely 1000 év alatt felhalmozódott jogszabályokból, sarkalatos törvényekből, valamint szokásjogi szabályokból áll.²⁸

Tovább pontosítva, történeti alkotmányunk megismerésének forrásai: a szokásjog, a törvény és a privilégium. A sarkalatos törvények jelentették a történeti alkotmány legbensőbb fogalmi magvát, amelyet tételesen is felsorolható törvények alkottak. A legrégibb az említett források közül mindeképpen a szokásjog.²⁹

A 2011. évi Alaptörvényben először a Preambulumként elgondolt Nemzeti Hitvallás elvi deklarációként szól a történeti alkotmány „tisztelőben tartásáról”. Ezt követően az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése azonban már jogalkalmazói kötelezettségként írja elő, hogy rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaisal összhangban kell értelmezni. Ez egyrészt kógens, másrészt azonban tartama szerint nem hatályba léptető (vagy hatályt meghatározó) szabály. A történeti alkotmányra hivatkozás tehát elsősorban identitási elem,³⁰ másodsorban értelmezési keret minden alaptörvényi rendelkezés számára, és ilyenként is vívmányai közvetítésével az.

Az Alaptörvény indokolásából egyértelműen kiderül, hogy az Atv. a történeti alkotmány részeként tekinti magát.

Ami a *vívmány* kifejezést illeti, az a közösségi jogi szókinsznek már régóta része, de a nemzeti jogban csak a lengyel Lisszabon-döntés és a magyar Alaptörvény említi ennek fontosságát.

Az Alkotmánybíróság már az Alaptörvény hatálybalépése előtt is foglalkozott egyes jogintézmények, alapjogok történeti háttérével, felhívva a figyelmet azok fontosságára anélkül, hogy megállapította volna a történeti alkotmány vívmányainak létét.³¹

²⁷ Lásd erről részletesen RAU–TRACZ–TRYNIECKI eds. 2014.

²⁸ Vö. például MEZEY 1996.

²⁹ RIXER 2011.

³⁰ Vö. VÖRÖS 2016; RIXER 2011; VARGA 2016.

³¹ Például 801/B/2002. AB határozat; 131/2008. (XI. 3.) AB határozat.

Az Alaptörvény megváltoztatta a képet, és lehetőség nyílt a testület számára a történeti alkotmány vívmányainak kidolgozására. Első ilyen döntésük 2012-ben született, s a bírói függetlenséget mint vívmányt ábrázolja. A 22/2014. (VII. 15.) AB határozatában is felhozott történeti érvelést. Ez akár úgy is értelmezhető, hogy a történeti vívmányok részét képezik az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának, annak ma is felhasználható részei. Ezt az álláspontot képviselte korábban Sólyom László is, aki szerint maguk a határozatok is részét képezik a történeti alkotmány vívmányainak.³² Azonban ennek az elméletnek ellentmondó álláspontok is nyilvánosságot kaptak.³³ Jelen tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé a szakirodalom, illetve az AB idevágó határozatainak teljességre törekvő bemutatását, azonban célunk nem is ez, hanem a jogtudományi álláspontok fő irányainak felvázolása. Említendő még Szmodis Jenő álláspontja, aki szerint vívmányok alatt a szabadságjogok értendők.³⁴

A 6/2013. (III. 1.) AB határozatban az egyházakra vonatkozó rendelkezések vizsgálatakor a testület kimondta, hogy „az egyházak számára hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetétől (1990-től) érvényes, kiemelt önállóságot biztosító, sarkalatos törvényeinkben rögzített hivatkozott szabályok történeti alkotmányunknak a vallásszabadság terén elért vívmányaival alkotnak szoros egységet, és az Atv. 7. cikk. (1)–(2) bekezdésének védelme alatt állnak”.

A 31/2013. (X. 28.) AB határozat a népszavazáshoz való jogot nem vette fel a történeti alkotmány vívmányainak listájára.

A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat a sajtószabadság történeti alkotmány vívmányi státuszát erősítette meg, a 12 pontra és az áprilisi törvényekre való hivatkozással.

A 34/2014. (XI. 14.) AB határozatban az erkölcstelen ügylet tilalmáról a testület nem nyilvánította ki, hogy a történeti alkotmány vívmánya, csak azt, hogy a történeti alkotmány szerves része. Szakály Zsuzsa álláspontja szerint itt szinonimáról van szó, mert az erkölcstelen ügylet tilalma 1949 előtti

³² Sólyom: *Az alkotmánybírák nem másolnak, hanem gondolkodnak* (2013). Elérhető: http://mandiner.hu/cikk/20130207_solyom_az_alkotmanybirak_nem_masolnak_hanem_gondolkodnak (A letöltés ideje: 2020. 01. 20.)

³³ POKOL 2014, 124–125.

³⁴ SZMODIS 2013.

alapelv, római jogi gyökerekkel, valamint a magyar tételes jogban jelen volt és van.³⁵

Végül, a magyar jogi kultúrát a jogi népszokásoknak az állami joggal kapcsolatos, speciális viszonya is jellemezte. A jogi népszokások nem azért léteztek, mert az állami jog megengedte, megtúrta vagy elismerte azokat. A két szabálycsoport elkülönült ugyan egymástól, de kölcsönhatásukat el kell ismernünk. Elkülönültek, mert a jogi népszokásokat a társadalom kisebb-nagyobb csoportjai, belső autonómiájuknál fogva életviszonyaik rendezésére alkalmasabbnak találták, mint az állami, az egyházi vagy egykor a földesúri előírásokat. Az állami joghoz két szálon mégis kapcsolódhattak: részben a partikuláris jogalkotásban, mint például a városok és a községek, tehát a helyhatóságok úgynevezett státútumaiban, amelyek jogi népszokásokat átvettek (mint például az idegen kóstitási joga a gyümölcsösben), részben pedig a különböző szintű bírói gyakorlatban, amely – ha a törvénnyel nem álltak ellentétben, sőt ritkábban annak ellenére is – elismerte azokat. A jogi népszokásokat fenntartó közösségek belső társadalmi autonómiájára, fegyelmére viszont az volt a jellemző, hogy akkor sem fordultak bírósághoz vagy felsőbb közigazgatási fórumhoz, amikor a jogi népszokás alkalmazása valakinek jog- vagy érdeksérelemet jelentett. Így 1840 óta a törvény a lányok részére a fiúkkal való egyenlő öröklést biztosította, ennek ellenére igényeik érvényesítése érdekében még 40-50 év múlva is csak ritkán fordultak bírósághoz.

Tehát – miként Tárkány Szücs Ernő szellemesen írja – „fent” a törvények, „lent” pedig az állam által el nem ismert szabálycsoport, a jogi népszokások uralkodtak. Az életviszonyok tükrüként egy szilárd szabálysáv tartotta magát, mert ezekhez a viszonyokhoz az állami jog nem jutott le; részben mert ezek a hatalmi elit érdeklődési köréből kimaradtak, vagy pedig azért, mert ezeket nem látták el jogszabályokkal, illetve nem helyeztek súlyt a jogszabályok érvényesülésére, hatékonyságára.³⁶

³⁵ SZAKÁLY 2015. A cikk egyébként kitűnő elemzést ad az AB-nak a történeti alkotmány vívmányaival foglalkozó valamennyi fontosabb határozatáról.

³⁶ Vö. TÁRKÁNY SZÜCS 1981.

Magyar jogi kultúra a rendszerváltás után³⁷

Írott és élő jog

A történelmi múltra visszatekintve azt kell megvizsgálnunk, hogy az intézményi és politikai kultúra változása vajon kontinuitás vagy diszkontinuitás eredménye-e. Magyarországon a következő területeket különböztethetjük meg:

- politikai intézmények: *diszkontinuitás*, forradalmian új kormányzati rendszer,
- jogrendszer: *kontinuitás*.³⁸

Ezen a téren különös figyelmet kell szentelnünk az Alkotmánybíróság nagy jelentőségű határozatának,³⁹ amely egyértelmű megállapításokat fogalmazott meg többek között a jogállamiságról és a rendszerváltás jogi jelentőségéről:

„Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. A rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe. A legalitás elve azt a követelményt támasztja a jogállammal szemben, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek. A politikai szempontból forradalmi változásokat bevezető Alkotmány és sarkalatos törvények a régi jogrend jogalkotási szabályainak betartásával, formailag kifogástalanul, és kötelező erejüket ebből származtatva jöttek létre. A régi jog továbbra is hatályban maradt. Érvényességét tekintve nincs különbség az »Alkotmány előtti« és »utáni« jog között. Az elmúlt fél évszázad különböző rendszereinek legitimitása ebből a szempontból közömbös, illetve a jogszabály alkotmányossága

³⁷ Lásd erről részletesen VISEGRÁDY 2011.

³⁸ Vö. PACZOLAI 1993.

³⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

tekintetében nem értelmezendő kategória. Keletkezési idejétől függetlenül minden hatályos jogszabálynak az új Alkotmánynak kell megfelelnie. Az alkotmányossági vizsgálatban sincs a jognak két rétege, és nincs kétféle mérce sem. A jogszabály keletkezési idejének annyiban lehet jelentősége, hogy régi jogszabályok a megújított Alkotmány hatálybalépésével válhattak alkotmányellenessé.”

Az Alkotmánybíróság döntése szintén utal a gondolkodásmód és attitűd változásának fontosságára a jogi (és ezért a politikai) kultúrában. Ez a rendszerváltás, amely jogállami forradalom útján és törvényesség és kontinuitás alapján ment végbe, tömeges törvényhozást tett szükségessé. A normaalkotásban a hangsúly áthelyeződött a jogforrási hierarchia csúcsára, így jött létre több mint másfélszer hatályos törvény (a jelenleg érvényben lévő jogszabályok száma mintegy hatezer).⁴⁰ Az 1990-es évek elejétől a törvények száma folyamatos növekedést mutat. A törvények háromnegyedét 1990 óta hozták; tehát a jogrendszer legfontosabb szintje lecserélődött a rendszerváltás után. Míg a parlament 1990-ben 104, 2000-ben 145 törvényt hozott, a 2010 májusa és 2011 májusa között hozott törvények száma elérte a 200-at, beleértve az új Alaptörvényt is, amely az 1949. évi Alkotmányt váltotta fel. Nagyfokú aktivitás figyelhető meg az átruházott jogalkotás (rendeletalkotás) terén is. Az Alkotmánybíróság bírái a jogalkotás felett állandó felügyeletet gyakorolnak.

Az „élő jog” legfontosabb színtere a bírák által alkotott jog. A bíróságok nem pusztán végrehajtják a jogi normák rendelkezéseit, hanem értelmezik,⁴¹ alkalmazzák és ezáltal szükségyszerűen fejlesztik is a jog minden ágát. Tehát *praetor ius facit inter partes*. Ezért a bíróságok állandó és egységes gyakorlata, valamint a Kúriának ezt az egységes gyakorlatot alakító precedens értékű jogegységi határozatait, egyedi határozatait és egyes véleményeit mind jogforrásszerű normáknak tekinthetők. Csak a példa kedvéért: 2008 és 2010 között 46 büntetőjogi, 37 közigazgatási és 24 polgári jogi precedens született.⁴²

A jogászai hivatás

A rendszerváltást megelőzően a magyar jogász szakmát két alapvető vonás jellemezte. Egyrészt alacsony volt a presztízse, másrészt a négy évtizednyi

⁴⁰ FLECK 2010, 55.

⁴¹ Vö. ZIRK-SADOWSKI 2011.

⁴² Vö. VISEGRÁDY 2013.

„szocialista” – és ennek leple alatt: keleti – befolyás ellenére, jelentős mértékben megőrizte a hagyományos magyar jogi gondolkodás folytonosságát. Ez utóbbi jellemző döntő fontosságúnak bizonyult a magyarországi rendszerváltás során⁴³. Az első választásokat követően az Országgyűlést nagyrészt jogászokkal, független értelmiségiekkel és filozófusokkal töltötték meg.

A jogászai pálya vonzereje hirtelen megnőtt – összhangban Magyarország demokratikus jogállammá való fejlődésével. Összehasonlítva a rendszerváltás idején hagyományos jogász hivatást űző mintegy 4000 fővel, ma ezeken a területeken 15 ezer jogászáról beszélhetünk, köztük: 2800 bíróról, 1729 ügyésről, mintegy 10 ezer ügyvédről és 313 közjegyzőről. A korábbi négy jogi kar helyett a képzés ma nyolc jogi karon zajlik. Az 1990-es évek elején 3000 joghallgató volt, ma körülbelül 13 ezer. A diploma megszerzése után legtöbbjük az ügyvédi pályát választja.

Pereskedés

A pereskedési hajlam, amely a magyar jogi kultúrát egész történelme során jellemezte, természetszerűleg tovább erősödött a piacgazdaság feltételei között, és a bíróságok számára nehézséget jelentett a fokozódó ügyteherrel való megbirkózás. Míg például 1998-ban a helyi és megyei bíróságokhoz benyújtott keresetek száma 402 884 volt, 2010-ben ez a szám 456 188-ra emelkedett. A befejezett ügyek száma ezekre az időszakokra vonatkozóan 410 810 és 453 325 volt.

Magyarország közelebb áll a rövid perek országaihoz, de átlagosan minden típusú per valamivel tovább tart Magyarországon, mint Németországban (hat hónap) vagy Franciaországban (négy hónap). Bár Magyarország dicsekedhet – a lakosság arányában – a második legnépesebb bírói karral (2800 bíró) Németország után, az első- és másodfokú eljárások átlagosan egy évig tartanak, és a legelterheltebb bíróságokon a perek időtartama a két évet is elérheti (például Pest megyében).⁴⁴ 2014-ben a peres eljárások több mint 77%-a zárult le egy éven belül a bíróságokon.

⁴³ KULCSÁR 1997, 135.

⁴⁴ Vö. POKOL 2003, 46–49.

Jogtudat

A magyar lakosság jogtudatában a rendszerváltást követően végbement változásokat kitűnően mutatják az 1997-1998-ban 219 fős mintán végzett elemzés főbb eredményei.⁴⁵ A jogágak közül a büntetőjog bizonyult a legismertebbnek és a közigazgatási és eljárás jog a legkevésbé ismertnek. A megkérdezettek 90%-a tudta, hogy a bíróság nem fogadja el a felperes vagy vádlott azon védekezését, hogy nem ismerte azokat a jogszabályokat, amelyek alapján a bíróság el akarja marasztalni. Az 1965-ben végzett felméréssel összehasonlítva 15%-os növekedést tapasztalhatunk a helyesen válaszolók számában. Magyarország jogállamiságának szerencsés következménye, hogy 30%-kal több fő gondolja úgy, hogy igazságos ennek az alapelvnek az alkalmazása. Azaz változott a jogtudat minőségszerkezete is.

Az elemzésben részt vevő lakosság 87%-a tudta, hogy Magyarországon a törvényeket az Országgyűlés hozza, 10%-uk nem válaszolt erre a kérdésre, 3%-uk pedig rossz választ adott. Az 1965-ös felmérés idején az Országgyűlést választók aránya összesen 45% volt! A jelentős különbség oka szintén a rendszerváltásban rejlik, mivel az Országgyűlés súlya és hatalma jelentősen megnövekedett, és az állampolgárok figyelemmel kísérik – kísérik – az Országgyűlés munkáját. Sajnálatos azonban, hogy arra a kérdésre, hogyan lehet részt venni egy nyilvános tárgyaláson – előzetes engedély nélkül –, a helyes válaszok aránya mindössze 33% volt. Ez az állampolgároknak a bíróságokhoz való apatikus hozzáállásával magyarázható, valamint azzal, hogy az igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalom nagymértékű csökkenést mutatott a 90-es években.

Szerencsére Magyarországon az elmúlt években fokozatosan javult az igazságszolgáltatás függetlenségének társadalmi megítélése – derül ki az Európai Bizottság által nyilvánosságra hozott, legfrissebb *igazságügyi eredménytáblázatból*.⁴⁶

Végül, beszélnünk kell arról a dichotómiáról, hogy amíg a megkérdezett 219 fő háromnegyede különbséget tudott tenni az emberölés és az emberölés kísérlete között, a törvényhozást összekeverték az igazságszolgáltatással, és a természetes és jogi személyek közti különbséget sem ismerték. Mindezt

⁴⁵ KORMÁNY 1999.

⁴⁶ *Javul Magyarországon a bírói függetlenség megítélése* (2015). Elérhető: http://jog.mandiner.hu/cikk/20150309_javul_magyarorszagon_a_biroi_fuggetlenseg_megitelese (A letöltés ideje: 2020. 01. 20.)

figyelembe véve, miközben elégedetten tapasztaljuk a magyar jogi kultúra megszilárdulását, nem szabad megfeledkeznünk a jogi ismeretek terjesztéséről és a jogtudat fejlesztéséről.

Az uniós tagság hatása a magyar jogi kultúrára

Az EU joga nem az európai jogi kultúra, hanem az *európai jogi kultúrák* terméke. Az új európai jogi kultúra most van kialakulóban, amelynek jelei, többek között a technikai jogszabályok sokasodása és ezzel egy időben a jogrendszer egységének és vertikális pluralitásának erősödése. A jövőendő európai közös jog ugyanakkor többet jelent, mint a különböző jogterületek szabályainak egyre inkább megvalósuló összhangja. A *Ius Commune Europaeum* eurocentrikussága nem jelenti azt, hogy csak az európai államok jogrendjeire építkeznek. Az USA-ból, Ausztráliából és Új-Zélandról is átvett jogi megoldásokat. A jövő egyik kérdése az, hogy ez a komplex, ám koherens jogrend hogyan fogadja be a kelet-közép-európai államok jogi hagyományait?

E tanulmány keretében csak két kérdés rövid megválaszolására van lehetőség. Abból a tényből kell kiindulnunk, hogy a nemzeti törekvések mellett, bizonyos harmonizációs tényezők is mindig jelen voltak az ezer évre visszatekintő magyar jogi fejlődésben. Az e harmonizációs folyamat mögött meghúzódó főbb tényezők a következők voltak: Magyarországnak a Nyugat-Európához hasonló gazdasági és társadalmi szerkezete, valamint az európai életszínvonalhoz való felzárkózás törekvése. Ebben a tekintetben tehát Magyarország EU-s csatlakozásának jogharmonizációs dimenziója nem az első kihívás a magyar történelem során.

A rendszerváltás óta több pozitív eurokonformitás felé mutató tendenciát is megfigyelhetünk a magyar jogi kultúrában. Ilyen például a rendszerváltás legalitásának ténye, valamint az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlatának a magyar jogi kultúrára gyakorolt előnyös hatása. Másrészt, a jogszabályok harmonizációja jelentős szerepet játszik Magyarország regulatív jogi kultúrájának megszilárdításában.

2004-ben történt EU-hoz való csatlakozásunk nem zárja ki azt, hogy megőrizzük az ország jogi kultúrájának egyediségét. Az integráció célja kettős. Egyrészt biztosítani kell bizonyos közös hatások elérését; másrészt pedig a folyamatokba biztosítékokat kell építenie annak érdekében, hogy hasonló eredők hasonló eredményekre vezessenek. „A jogban mindez azt jelenti, hogy a jogi kultúrának csakis olyan elemeit lehet – és adott esetben

kell – egységesítenünk, amelyek sine qua non szereppel eszközszerű jelentőségük a mindenképpen megvalósítandó alapcélok szemszögéből.”⁴⁷

Ezért, amikor azon munkálkodunk, hogy a magyar jogi kultúrát eurokonformmá tegyük, figyelmet kell fordítanunk a már létező magyar kultúra ápolására is! Nem gondoljuk, hogy túlzás azt állítani, hogy a magyar jogi kultúra is hozzá tudna járulni az Európai Unió jogrendjének fejlődéséhez (csupán egyetlen példát említve, ilyen lehetne a 2011. évi, a nemzetiségek jogairól szóló CLXXIX. törvényünk).

2. A jogi kultúrát befolyásoló nem jogi tényezők

Mint minden más a társadalomban élő rendszer vagy alrendszer, a jogi rendszer is történetileg kialakult társadalmi környezetben működik. Input forrásai ebből a környezetből érkeznek, és output hatásai is abban valósulnak meg, esetleg torzulnak el. A társadalmi környezet sokféle összetevőből áll. Közülük egyesek ugyancsak leírhatók a rendszer kategóriájával, mint például a politikai rendszer, a gazdasági rendszer, a kommunikációs rendszer. Mások azonban – ennél tágabb vonatkozású fogalmak lévén, lényegében olyan történetileg kialakult feltételrendszert hoznak létre a formalizálható rendszerképződmények számára, amely valamennyi, a társadalomban megtalálható rendszer felépítését és működését befolyásolja. Ilyen történetileg kialakított feltételrendszer a kultúra is.

A jogi rendszerről szólva utaltunk már arra is, hogy a jogi kultúra nem a jogi rendszer eleme, hanem környezetéhez tartozik. A jogi rendszer jellegzetességei azonban – s nem csupán a jogászi foglalkozás, a jogászi szerepek – éppen úgy hatnak a társadalom jogi kultúrájának alakulására, mint ahogyan környezete viszonyainak is befolyása van a jogi rendszer jelenségeire. Továbbá: minthogy minden komplex társadalom jelentős mértékben strukturált, s e struktúrában elfoglalt csoport- vagy rétegpozíciókhoz, etnikai különbségekhez stb. sajátos kulturális elemek is tartoznak, amelyek a kultúra egészéhez képest szubkulturákként élnek egy-egy társadalomban, ily módon a jogi szubkulturának is jelentőségük van a jogi kultúrában. Olyan nézetet is ismerünk, amely szerint a jogászi kultúra is a jogi szubkultúra egyike.

A jogi kultúra nem tekinthető egyszerűen „tanult” jelenségnek, hanem történetileg felgyűlt tapasztalatok társadalmi csoportok általi és egyéni

⁴⁷ VARGA 1992, 446. Vö. MARTINICO–POLLICINO 2012; BLANKENBURG 2000.

feldolgozásából áll. E tapasztalatok elsősorban a jog és intézményei történetileg általánosítható és akut működéséből, a működés társadalmi, csoport- és egyéni feldolgozásából adódnak.

A jogi kultúrában is megtalálható a megismerő (kognitív), az érzelmi-értékelő és a magatartási mintákat hordozó beállítottsági (attitűd) elem. Ezzel együtt nem közömbös, hogy milyen különbségek adódnak a joggal összefüggő szocializáció folyamatában. A jogi szocializációt a jog „társadalmi státusa” jelentősen befolyásolja.⁴⁸

Úgy tűnik, hogy a társadalom általános politikai és érintkezési kultúrája gyakorolja a legszámottevőbb külső befolyást a jogi kultúra alakulására. Ezzel egyidejűleg azonban pontosan e kultúrák azok, amelyek, például Magyarország és Ausztria első és második világháború utáni, egymástól ismét különváló fejlődésében legmarkánsabb eltérést mutatnak.⁴⁹

Végül, de nem utolsósorban a jogi kultúrák roppant változatossága kapcsán célszerű figyelemmel lenni a háttérben munkáló éthoszok, jogászai „világképek”, szakmai technikák, készségek és jártasságok gazdagságára is.⁵⁰

3. A jogi kultúrát kondicionáló jogi faktorok

Ha fel akarjuk vázolni a modern jogalkotás sajátosságait, akkor azokat az alábbiakban összegezhetjük:

- a jogszabályok számának növekedése; egyes országokban egyenesen jogi robbanásról, szabályozási krízisről vagy jogi szennyezésről szólnak;
- ezzel egy időben a közigazgatási jog hallatlan kifejlődése, a társadalmat különböző összefüggésekben érintő nagy programokból (társadalombiztosítás, környezetvédelem, oktatás stb.) következő szabályozási jog növekedése;
- a szimbolikus elem erősödése a jogalkotásban;
- a jogforrások közül a rendeleti jogalkotás előtérbe kerülése;
- a szervezetek magatartását szabályozó jogszabályok egyre nagyobb száma;
- a tradicionális értelemben vett polgári jog mellett a jogalkotás folytán új jogágak (például munkajog, társadalombiztosítási jog) kialakulása.

⁴⁸ Vö. KULCSÁR 1997, 129–136.

⁴⁹ Vö. VARGA 1988.

⁵⁰ Lásd VARGA 2000, 9–17.

Európában az egykori Európai Közösség (a jelenlegi Európai Unió) jog-egységesítő és harmonizációs törekvései ugyancsak a jogalkotás jelentős növekedésével járnak az unió és a tagállamok szintjén egyaránt.

Tekintettel a különböző kulturális egységekre, gazdasági-társadalmi viszonyaikra, a rájuk jellemzően kialakult jogfelfogásra, az egyes perifériákon és félperifériákon a jog szerepében általános jelenségek és problémák mellett különbségeket is észlelhetünk. Másként használható például a nyugati jog az ősi jogi kultúrákkal is rendelkező társadalmakban, például Indiában, mint az afrikai törzsi társadalmakban. Más helyzetben vannak Közép-Európa keleti régióinak (félperiféria) államai, amelyek jogrendszere és jogi kultúrája a klasszikus római jogra épült, mint az euro-ázsiai kultúrkörhöz tartozó Kelet-Európai periféria országai, a bizánci befolyás alatt kialakult jogfelfogásokkal.

Rá kell mutatnunk arra, hogy az úgynevezett orientatív jogi kultúrákban nehéz helyzetben vannak a modernizációt szolgáló, tehát a változás előmozdítására törekvő jogszabályok. Annál is inkább, mivel a jogalkalmazó szervezetek sem képesek a jogszabályok érvényesülését megfelelően biztosítani. Viszont a japán jogi kultúra alakulása példa lehet arra, hogy megfelelő tudatossággal az új jogszabályoknak a sok szempontból tradicionális környezetben való megvalósulásával számot vetve, a jogi kultúra is alakítható.⁵¹

Ami a bírói jogalkalmazásnak a jogi kultúrára gyakorolt hatását érinti, a következőket állapíthatjuk meg.

A jogalkalmazás, mint ismeretes, a jog egyik fontos funkciójához, a konfliktusok megoldásához kapcsolódik.

Tudvalévő, hogy 120-170 évvel ezelőtt például a jogi szabályozás már és még kevésbé avatkozott be a gazdasági konfliktusokba, az üzleti gyakorlatban keletkezett vitákba vagy a munkaadók és munkavállalók közti viszonyokba. Sokkal nagyobb lehetőséget kaptak a választott bíróságok, a közvetítés stb. Ez a helyzet a 20. század közepére jelentősen megváltozott, bár a bírósági eljárások elhúzódása, sőt a szerződésekből adódó formalitások miatt legújabban terjed a jog és a hivatalos jogalkalmazó szervezetek kikerülése. Ez nagymértékben összefügg a bíróság elérhetőségével, az eljárás költségeivel és hosszadalmasságával, amely a fejlett társadalmakban időszerű probléma, ám még inkább az a fejlődő országokban. Az indiai bírósági szervezet gyorsan romló helyzete a mai indiai társadalomban ebből a szempontból különösen tanulságos.

⁵¹ Lásd részletesen KULCSÁR 1997, 197–257.

A bíróság helyzetét bizonyos értelemben meghatározza a bíráskodásnak és a bíró társadalmi jelentőségének társadalmi-politikai értékelése is. A magyar bírósági rendszer például soha nem ért el olyan tekintélyt, mint az angolszász bíráskodás. A hazai jogi kultúrában a bíróság erőteljesen kötődött részben a központhoz, részben a megyei közigazgatáshoz, s mindkét kötődésben különböző formában ugyan, de mégis a paternalista viszony dominált. Sokáig, a modern bírósági szervezetet kialakító 1869. évi IV. törvényig s az azt követő eljárásjogi törvényekig nem bontakozhatott ki a felek vagy a vádlott személyiségét és függetlenségét tisztelő autonóm bírói szervezet. A rendszerváltásig Magyarországon a bíróság a legrosszabbul fizetett hivatalok egyike volt. A rendszerváltozás folyamatában jelentősen javult a bírák anyagi helyzete.⁵²

Mint fentebb már utaltunk rá, az úgynevezett alternatív vitarendezési eljárások is jellemzik a különféle jogi kultúrákat.

Az ADR (alternative dispute resolution) „mozgalom” az 1970-es években az Egyesült Államokban is azzal a céllal indult, hogy a peres eljárásoknál hatékonyabb vitarendezési alternatívákat ajánljon. Napjainkban virágzik az ADR, mert több módon is igazolódott, hogy több, mint egy újabb eszköz a viták megoldásához. Az ADR számos bírósági, igazságügyi rendszer intézményesített részévé vált a világ számos országában. Az ADR fejlődésével a mediáció széles körben elterjedt, sokak által preferált vitarendezési módszerre vált, mert eljárásainak kisebb a komplexitása, és nagyobb rugalmasságot biztosít. Egy „külső” normarendszernek való alávetés helyett a felek által kölcsönösen újraértelmezett konfliktushelyzetben a mindkét fél által elfogadhatónak tekintett megoldás megtalálása a cél.

Konklúzióként levonhatjuk, hogy *a 20. századtól egyértelmű átrendeződés* indult el a jogi kultúrák világában, mégpedig *két fő irányba*.

Egyfelől, *a nyugati jogi kultúrák* – több más ok mellett – az igazságszolgáltatással szembeni állampolgári elégedetlenség következtében mintegy *főlfedezik az alternatív vitarendezési eljárásokat, s egyre nyitottabbak ezek iránt is*. Másfelől, *a keleti jogi kultúrákban fokozatosan nő a jog szerepe a konfliktusok megoldásában*.⁵³

⁵² Vö. KULCSÁR 1997, 269–287.

⁵³ Lásd ehhez SZMODIS 2007; 2016.

4. A jogi kultúra mérése

Minthogy az egyes jogi kultúrák – ha változó mértékben is – különböznek egymástól, elemzésük során két szempontra kell figyelemmel lennünk. Az első az, hogy egyik jogi kultúra sem értékelhető a másik jogi kultúra sajátosságainak mércéjével.⁵⁴ Ennek figyelmen kívül hagyásával jelennek meg azok az etnocentrikus, illetőleg kultúrcentrikus elemzések, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné teszik az adott jogi kultúra megértését.

A második szempont: olyan kölcsönhatások érték és érik az egyes jogi kultúrákat, hogy – ha a domináns elemek a nagy jogi kulturális egységekben megállapíthatók is – valójában a történetileg kialakult elemek más jogi kultúrából eredő hatások folytán is létrejöhetnek.

Más neves kutatók⁵⁵ is hangsúlyozzák, hogy a jogi kultúrát nem lehet, illetőleg nem kell közvetlenül mérni. Egyéb anyagok alapján is lehet következtetéseket levonni róla.

Ez utóbbi álláspont hívei két táborra oszlanak. Egyes szerzők⁵⁶ szerint a jogi kultúra mutatóit a bíróságok tevékenységében, illetőleg más jogi intézményekben kell keresni (például pereskedés). Mások szerint viszont a jogi kultúra mutatóit az intézmények vagy személyek jogilag releváns tevékenységében találhatjuk meg (például szerződés).⁵⁷

Végezetül az érdekesség kedvéért említjük meg, hogy bizonyos értelemben a jogi kultúrákra is vonatkoztathatók azok a kutatási eredmények, amelyeket Hofstede végzett a kulturális különbségek empirikus adatokon alapuló megjelenítése és értékelése terén.⁵⁸ A holland kutató az 1970-es évek elején Földünk különböző kultúráiból származó, százezernél is több IBM-munkatárstól gyűjtött be adatokat. Azt vizsgálta, hogy a gondolkozást és viselkedést a saját kultúra által meghatározó értékek mint egyfajta emberi szoftver milyen módon határozzák meg, és ez minként írható le az általa kidolgozott skálán. A megkérdezettektől aziránt tudakozódott, miként vélekednek a hatalmi távolság, a bizonytalanságkerülés, az egyén-, illetve közösség-központúság, a nőies vagy férfias jelleg és a jövőképek kérdéseiben.

⁵⁴ Vö. például KULCSÁR 1997, 130.

⁵⁵ Így például FRIEDMAN 1997, 39.

⁵⁶ Így például COTTERRELL 1997, 13–32.

⁵⁷ Így például WINN 1994.

⁵⁸ HOFSTEDE–ANDERSON–HOFSTEDE 2002.

Felhasznált irodalom

- BAKOS Ferenc (2013): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BAXI, Upendra (1991): The Conflicting Conceptions of Legal Cultures and the Conflict of Legal Culture. In SACK, Peter – WELLMAN, Carl P. – YASAKI, Mitsukuni Hrsg.: *Monismus oder Pluralismus der Rechtskulturen?* Berlin, Duncker & Humblot. 267–282.
- BLANKENBURG, Erhard ed. (2000): *Legal Culture in Five Central European Countries*. The Hague, WRR.
- COTTERRELL, Roger (1997): The Concept of Legal Culture. In NELKEN, David ed.: *Comparing Legal Cultures*. London, Routledge.
- DAVID, René (1977): *A jelenkor nagy jogrendszerei*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- DE CRUZ, Peter (1995): *Comparative Law in Changing Word*. London, Cavendish Publishing Ltd.
- DOOLAN, Brian (1986): *Principles of Irish Law*. Dublin, Gill & Macmillan Ltd.
- EÖRSI Gyula (1974): *A skandináv jogról és jogtudományról*. Budapest, MTA ÁJTI.
- FLECK Zoltán (2010): *Változások és változatlanóságok*. Budapest, Napvilág.
- FRIEDMAN, Lawrence Meir (1975): *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York, Russel Sage Foundation.
- FRIEDMAN, Lawrence Meir (1997): The Concept of Legal Culture. In NELKEN, David ed.: *Comparing Legal Cultures*. London, Routledge. 33–40.
- HAMZA Gábor (2002): *Az európai magánjog fejlődése*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- HESSELINK, Martijn W. (2002): The New European Legal Culture. In HESSELINK, Martijn W. ed.: *The New European Private Law: Essays on the Future of Private Law in Europe*. The Hague, Kluwer Law International.
- HESSELINK, Martijn W. (2009): European Legal Method? On European Private Law and Scientific Method, *European Law Journal*, Vol. 15, No. 1. 20–45.
- HOFSTEDE, Gert Jan – ANDERSON, Paul B. – HOFSTEDE, Geert (2002): *Exploring Culture: Exercises, Stories and Synthetic Cultures*, London, Intercultural Press.
- Javul Magyarországon a bírói függetlenség megítélése* (2015). Elérhető: http://jog.mandiner.hu/cikk/20150309_javul_magyarorszagon_a_biroi_fuggetlenseg_megitelese (A letöltés ideje: 2020. 01. 20.)
- KECSKÉS László (2012): *Polgári jogi fejlődés az angol és a skót jogban*. Budapest, HVG-ORAC.
- KOHLER, Josef (1909): *Lehrbuch der Rechtsphilosophie*. Berlin–Leipzig, Rothschild.

- KONDOROSI Ferenc – VISEGRÁDY Antal (2012): *A jog társadalmi küldetése az európai integráció és globalizáció korában*. Budapest, Complex.
- KORMÁNY Attila (1999): Jogismeret és jogtudat a mai magyar társadalomban. *De Jure*, 3. sz.
- KULCSÁR Kálmán (1997): *Jogszociológia*. Budapest, Kulturtrade.
- MARTINICO, Giuseppe – POLLICINO, Oreste (2012): *The Interaction between Europe's Legal Systems*. Cheltenham, Edward Elgar.
- MEZEY Barna (1996): Jogalkotás a XVI–XIX. sz. Magyarországon. *Rubikon*, 7. évf. 1–2. sz. 16.
- NELKEN, David (1997): *Comparing Legal Cultures*. London, Routledge.
- NELKEN, David (2012): Legal Culture. In SMITS, Jan M. ed.: *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*. Cheltenham, UK–Northampton, USA, Edward Elgar. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781847200204.00040>
- PACZOLAI Péter (1993): Constitutional Transition and Legal Continuity. *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 8, No. 2. 559–574.
- PÉTERI Zoltán (2010): A jogi kultúrák összehasonlításának előtörténetéhez. In PÉTERI Zoltán: *Jögösszehasonlítás*. Budapest, PPKE ÁJK.
- POKOL Béla (2003): *Jogszociológiai vizsgálódások*. Budapest, Rejtjel.
- POKOL Béla (2014): *Alkotmánybíráskodás – Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Budapest, Kairosz.
- RADBRUCH, Gustav (1978): Über die Methode der Rechtsvergleichung. In ZWIEGERT, Konrad – PUTTFARKEN, Hans-Jürgen Hrsg.: *Rechtsvergleichung*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- RAU, Zbigniew – TRACZ-TRYNIECKI, Marek eds. (2014): *Tocquevillian Ideas Contemporary European Perspectives*. New York, University Press of America.
- RIXER Ádám (2011): A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai. *Jogelméleti Szemle*, 11. évf. 3. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/rixer47.html> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 20.)
- Sólyom: *Az alkotmánybírák nem másolnak, hanem gondolkodnak* (2013). Elérhető: http://mandiner.hu/cikk/20130207_solyom_az_alkotmánybirak_nem_masolnak_hanem_gondolkodnak (A letöltés ideje: 2020. 01. 20.)
- STRÖMHOLM, Stig (1981): *An Introduction to Swedish Law*. Uppsala, Kluwer.
- SZAKÁLY Zsuzsa (2015): A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 2. sz. 24–38.
- SZMODIS Jenő (2007): A nyugati jog alkonya? *Állam- és Jogtudomány*, 48. évf. 1. sz. 69–97.
- SZMODIS Jenő (2013): Sokrétegű alkotmány. *Magyar Jog*, 60. évf. 8. sz. 449–458.

- SZMODIS Jenő (2016): A kelet monisztikus kultúrája és sajátos jogrendszere. *Magyar Művészet*, 4. évf. 2. sz. 37–45.
- TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1981): *Magyar jogi népszokások*. Budapest, Gondolat.
- TAY, Alice Erh-Soon (1985): Law and “Legal Culture”. In JØRGENSEN, Stig – PÖYHÖNEN, Juha – VARGA Csaba Hrsg.: *Tradition and Progress in Modern Legal Cultures*. Stuttgart, F. Steiner
- VARGA Csaba (1979): *A kodifikáció mint társadalmi-történeti jelenség*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- VARGA Csaba (1988): A modern formális jog és kultúrája: kihívások, buktatók. *Jogtudományi Közlöny*, 43. évf. 1. sz. 53–55.
- VARGA Csaba (1992): Európai integráció és a nemzeti jogi kultúrák egyedisége. *Jogtudományi Közlöny*, 47. évf. 10. sz. 442–447.
- VARGA Csaba (2000): *Összehasonlító jogi kultúrák*. Budapest, Osiris.
- VARGA Zs. András (2016): Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezésében. *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 4. sz. 83–89.
- VISEGRÁDY Antal (1999): *Angolszász jog és politika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- VISEGRÁDY, Antal (2011): Um balanço das transformacoes democráticas no Centro-Leste Europeu. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, No. 103. 11–41. DOI: <https://doi.org/10.9732/p.0034-7191.2011v103p12>
- VISEGRÁDY, Antal (2013): Prawo sędziowskie na Węgrzech. *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna*, Vol. 2, No. 2. 6–21.
- VISEGRÁDY Antal (2016): *Jog- és állambölcselet*. Budapest, Menedzser Praxis.
- VÖRÖS Imre (2016): A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 44–57.
- WATSON, Alan (1974): *Legal Transplants*. Virginia, University Press of Virginia.
- WINN, Jane K. (1994): Rational Practices and the Marginalization of Law: Journal of Practices of Small Business in Taiwan. *Law and Society Review*, Vol. 28, No. 2. 193–232. DOI: <https://doi.org/10.2307/3054144>
- ZIRK-SADOWSKI, Marek (2011): Court as Judges’ Interpretative Community. *Jura*, Vol. 17, No. 1. 142–150.
- ZITELMANN, Ernst (1900): Aufgaben und Bedeutung der Rechtsvergleichung. *Deutsche Juristische-Zeitung*, Vol. 5, No. 15. 329–332.
- ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein (1971): *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*. Tübingen, Mohr.
- ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein (1998): *An introduction to Comparative Law*. Oxford, Clarendon Press.

Vákát oldal

II. rész

A JOG HATÉKONYSÁGA

1. A jog hatékonyságának értelmezési modelljei

Ha a jogirodalom egységes álláspontot foglal is el abban, hogy a hatékonyság a jogi rendszer működésének fontos komponense, ez a legkevésbé sem mondható el a tekintetben, hogy mit értenek a jog hatékonyságán. Lehetetlen a joghatékonyság egyetlen olyan fogalmát megalkotni, amely az ahhoz kapcsolódó alapgondolatokat magában egyesítené.

Éppen ezért azt tartjuk célszerűbbnek, hogy egyfajta nemzetközi panorámáját nyújtsuk eme teóriáknak, országonkénti bontásban.

Nagy vonalakban két csoportba lehet sorolni a vonatkozó nézeteket. Egyfelől vannak a jogérvényességből indító, illetve a jogérvényesülésen keresztül közelítő felfogások, másfelől a szűkebb értelemben vett hatásossági hatékonysági koncepciók.

A jog hatékonyságának kérdései az osztrák és a német jogtudományban

A jog érvényességének és effektivitásának problematikája meglehetősen régen kiváltotta a német nyelvterület vezető jogtudósainak érdeklődését. Ehrlich, Weber és Geiger már a századelőn analízis alá vették a szóban forgó témakört. Főbb tételeik az alábbiakban foglalhatók össze.

Eugen Ehrlich felfogását mindenekelőtt az 1913-ban megjelent *Grundlegung der Soziologie des Rechts* című munkájában fejtette ki. Nézete szerint a jog fejlődésének súlypontja nem a törvényhozásban, nem is a jogszolgáltatásban rejlik, hanem a társadalomban magában. A jog a társadalom életében lényegesen szélesebb körű jelenség, mint az, ami a bíróság látókörébe esik.

Konstrukciójának alapja a *kötélék, egyesülés (Verband)* fogalma. A társadalmat Ehrlich a különböző fajta egyesületek és kötelékek összességének látja, kezdve a családon, a kereskedelmi társaságokon és a községi közösségeken, egészen az államig. Az *egyesülésben* vagy *kötélékekben* mint a társadalom sajátjában kell keresni a jog eredetének kiindulási alapjait.

Ehrlich a jognak különböző strukturális szintjeit, elemeit különbözteti meg: a társadalmi jogot, a jogászjogot és az állami jogot.

A *társadalmi jog* (a jogtételekkel nem azonos) cselekvési normákból áll, és a jogi tényekből keletkezik, lényegét tekintve: kötelék rendje. A *jogász-jog* a jogászok tevékenységének eredményeként jött létre, akik a cselekvési és döntési normákat jogtételekké általánosították. Az *állami jog* állami kényszerrend, az állam által keletkezett, az állam által legalizált jogászjog, és az állam nélkül nem maradna fenn. A társadalmi jog, a jogászjog és az állami jog kölcsönösen összefüggenek egymással, s ez vezet el az „*élő jog*” fogalmához.

Egy (jogászi vagy állami) jogtétel csak akkor bír társadalmi hatással, jogi realitással, ha a jog tényeire hat, azaz ha a társadalomban uralkodó gyakorlatot, hatalmi és birtokviszonyokat, szerződéseket alakítja. Az „élő jog” a társadalmi jog, a jogászjog és az állami jog szintézise.

Ehrlich azt tartja, hogy csak az „*élő jog*”, nem pedig a törvény megmerevedett és kevésbé rugalmas rendelkezései alapján kell az ügyeket eldönteni. „Honnan vegye a bíróság a normákat az ügy eldöntéséhez? Minden ilyen norma elsősorban a szóban forgó emberi kötelékek kialakult belső rendjén, azaz azokon a jogi tényeken alapszik, amelyek ezt a rendet meghatározzák [...] az uralom és a birtoklás viszonyain, a szerződéseken, alapszabályokon. Mindezek a jogi tények veendők a döntés alapjául, úgy ahogyan az illető kötelékben a vita felmerülése előtt kialakultak.”⁵⁹

Az „*élő jog*” tehát, bár nincs jogtételekben lefektetve, mégis uralkodik az élet felett. A régi jog pedig, amely nemcsak jogászi jog, de népi jog is, a modern törvényi jog vékony felszíne alatt tovább él, és uralja a nép cselekedeteit és jogtudatát.

A jog motivációs erejét hangsúlyozva Ehrlich rámutat arra, hogy „A legfontosabb normák csak szuggesztión keresztül hatnak. Ezek az emberekhez mint parancsok és tilalmak szólnak [...] Ezek az embereket nem kötelezik, hanem nevelik. Őket gyermekeként kezelik [...] És azok annál készségebben igazodnak hozzájuk, minél nyomatékosabban szembetűnik a követés

⁵⁹ EHRlich 1913, 98–99.

előnyének a tapasztalata és az ellenállásnak a hátránya. Az előnyök és hátrányok nemcsak társadalmiak, hanem individuálisak is, mert aki egy parancsot követ, az »megspórolja« a saját gondolkodás nehéz munkáját és nehéz elhatározását. Szabadság és függetlenség pusztán a költőnek, a művésznek és a gondolkodó embernek az ideálja; az átlagember egy filiszter, aki ezzel nem sokat törődik. Ő a megszokottat, az ösztönöst szereti és semmit nem gyűlöl annyira, mint a szellemi töprengést.”⁶⁰

Ehrlich érdeme egyfelől a jog érvényessége, illetve hatékonysága terénemének kiszélesítése az „élő jogra”, másfelől a jogtudati beállítódás szerepének kiemelése a jogi rendszer eredményes működése szempontjából. Nem tagadható ugyanakkor, hogy az emberek általában jogilag releváns cselekedetük esetén figyelemmel vannak a jogszabályra és a bírói vagy más jogalkalmazói döntés lehetőségére is, annál jobban, minél kifejezettebben releváns jogilag a cselekedet.⁶¹

Max Weber társadalomkoncepciójának centrális eleme az érvényesség-tan. „A cselekvés, különösen a társadalmi cselekvés – írja – és ugyanakkor a társadalmi kapcsolat igazodhat ahhoz az *elképzeléshez*, amely a résztvevők fejében valamilyen *legitim rend* fennállásáról él. Amennyiben van rá esély, hogy ténylegesen ez a helyzet, a szóban forgó rend »érvényességéről« beszélünk”.⁶² Nem mindegy azonban, hogy érték- vagy célracionális motivációról van-e szó. Tudniillik „Az a rend, amelynek betartása *csak* célracionálisan motivált, általában sokkal labilisabb annál, amelyben pusztán szokáserkölc folytán, valamilyen viselkedési beidegződés következtében igazodnak a rendhez.”⁶³

Weber azután a következőképpen határolja el egymástól a *konvenció* és a *jog* fogalmát.

„A rendet *konvenciónak* nevezzük, ha érvényessége külsődlegesen, azáltal van biztosítva, hogy az emberek megadható körén belül a rendtől való eltérés várhatóan (viszonylag) általános és gyakorlatilag érezhető *helytelenítésbe* ütközik.”

A rend akkor minősül *jognak*, „ha ugyancsak külsődlegesen, de azáltal van biztosítva, hogy az emberek egy *külön* erre felkészült *csoportja*

⁶⁰ EHRlich 1913, 63.

⁶¹ Vö. KULCSÁR 1960, 94.

⁶² WEBER 1987, 58.

⁶³ WEBER 1987, 59.

várhatóan (fizikai vagy pszichikai) *kényszert* alkalmaz a rend betartásának kikényszerítésére, ill. megtorlásának megtartására.”⁶⁴

Weber helyesen mutat rá ugyanakkor arra, hogy a „kívülről” biztosított rendnek azért még „belső” garanciái is lehetnek. Például az etikai normák mélyrehatóan befolyásolhatják a cselekvést, mégpedig mindennemű külső biztosíték nélkül is. Az is nagyon gyakori, hogy a normák betartásának valósi biztosítékai vannak. Továbbá beszélhetünk még konvencionális biztosítékokról – ha a normák megszegése helytelenítést von maga után, és megszegőjüket bojkott sújtja –, valamint – büntetőjogi vagy rendőri reakció, illetve polgári jogi következmények esetén – jogi biztosítékokról is.

Minden ténylegesen – szociológiai értelemben – „érvényes” etika biztosítékát a megszegéskor várható helytelenítés szokta jelenteni. Az ilyen etikának tehát többnyire konvencionális biztosítékai vannak. Másfelől viszont nem minden (legalábbis nem szükségképpen minden) konvencionálisan vagy jogilag garantált rend tart igényt arra, hogy egyúttal *etikai* normáknak is tekinthetők. A – gyakran tisztán célracionálisan rögzített – jogi biztosítékok esetén általában még sokkal kevésbé, mint ha a biztosítékok konvencionálisak.

Weber álláspontja szerint „*legitim* érvényességet tulajdoníthatnak a cselekvők egy rendnek:

- a) a *tradíció* alapján: érvényes az, ami mindenkor így volt;
- b) *indulati* (különösen emocionális) töltésű hit alapján: érvényes az, ami újjólag kinyilatkoztatott, vagy ami példaszerű;
- c) *értékrationális* hit alapján: érvényes az, ami feltétlen érvényűnek bizonyul;
- d) olyan pozitív, tételesen lefektetett szabályozás alapján, amelynek *legalitásában* hisznek.

Ezt a legalitást (a résztvevők) *legitimnek* tekinthetik annak alapján, hogy

- az érdekeltek megegyeztek benne;
- rájuk kényszerítették, ők pedig engedelmeskednek.”⁶⁵

Mint később rámutat: „*minden* olyan rend kikényszerített rendnek tekinthető, amely nem valamennyi résztvevő szabad és személyes megegyezése alapján jön létre”.

⁶⁴ WEBER 1987, 60–61.

⁶⁵ WEBER 1987, 63.

Weber jogszemléletének tengelyében a *jog kétféle érvényességének* megkülönböztetése áll.

A jog *eszmei* érvényességén a jogi normákat, a kötelező jogi előírásokat érti, önmagában azzal a tartalommal, amelyet részint a logikailag kényszerítő erejű, részint a konvencionálisan adott sémák által kötött jogi gondolkodás megállapít. A jogi norma érvényessége eszmei, mert a jogdogmatikus eszmeileg bármit érvénye alá vonhat, például valamely jogilag közvetlenül nem szabályozott viselkedést jogilag „megengedettnek” tekint.⁶⁶

Más a helyzet a jog *empirikus* érvényességével. A jog szociológiailag, empirikusan – Weber szerint – akkor érvényes, ha nem pusztán jogi normák összessége többé, hanem az emberek társadalmi cselekvését motiváló, kauzális faktorrá, normaképzetté válik.

A jog empirikus érvényességét „az a tény dönti el, hogy az emberek cselekvésükben a »rendhez« igazodnak, nem pedig, hogy követik”.⁶⁷ Feltéve, hogy a jogi normával összhangban levő társadalmi cselekedetek bizonyos részét a jogi norma fennállásának, eszmei érvényességének képzete motiválja, azaz a joghoz igazodó emberi magatartások egy része jogkövetésnek minősül.

A jog empirikus érvényességének a weberi jogszociológiában jelentős mozzanata a *jog szavatossága*, azaz „olyan »kényszerítő gépezet«, a jogrend érvényesítésére kényszerítő eszközöket (jogi kényszer) alkalmazni tudó személy vagy személyek jelenléte”,⁶⁸ akik adott esetben a jog érvényesülését akár kényszerítő eszközökkel is biztosítják.

Miként *Peschka Vilmos* kifejti,⁶⁹ Weber a szóban forgó kétféle érvényesség összefüggését meglehetősen homályban tartja. Közelebbről, Weber szerint a jog empirikus érvényessége eszmei, normatív érvényességét nem érinti. Pedig a jog egymástól eltérő vagy egymással ellenkező normatív és empirikus érvényessége esetében az egyik, az eddig érvényes jogi normának egy másikkal, új jogszabállyal való felváltása következik be, egy saját, empirikus úton kialakult jogszabály érvényesül.

A jognak – mutat rá helyesen *Peschka* – *nincs két- vagy többféle érvényessége*, azok a normák, amelyek a jogot alkotják, csupán egyféle érvényességgel: *jogi* érvényességgel rendelkeznek. Amit Weber a jog empirikus

⁶⁶ WEBER 1960, 98.

⁶⁷ WEBER 1960, 71.

⁶⁸ WEBER 1960, 71.

⁶⁹ PESCHKA 1975, 53.

érvényességének nevez, valójában nem a jog érvényességét, hanem *érvényesülését, realizálódását* jelenti.⁷⁰

Theodor Geiger tovább mélyítette és finomította Max Webernek a jogszabályok társadalmi érvényességéről szóló koncepcióját.

Geiger⁷¹ a (jogi) normát olyan programként, olyan elképzelt modellként fogja fel, amelyben bizonyos helyzetekre bizonyos viselkedésmódokkal válaszolnak: azt fejezi ki, hogy erre a modellre ebben a közösségben mint reális rendre törekednek. A (jog)szabályok hatékonysága *hatásesélyükben* (Wirkung-Chance) rejlik. Ezt *alternatív esélyként* kell felfogni: vagy követik a (jogi) normát minden további nélkül, vagy pedig szankcióval reagálnak rá, ha nem követik, mégpedig a „csoportközvélemény” részéről. Egy (jog)szabály kötelező érvénye is csupán a tényleges funkcionálásából fakad, tehát abból, hogy az egyének alá vannak vetve a teljesítés vagy reakció alternatívái tényleges fennállásának.

A normák követésének megvalósítása érdekében a közvélemény *társadalmi nyomást* gyakorol a közösség egyes tagjaira; ez részint *motivációként* hat a jogszabály követésére, részint pedig *szankcióként* a (jog)szabály nem követése esetén.

A (jogi) norma követésének motívuma már a közösség többi tagjának ténylegesen (jog)szabályszerű magatartásában rejlik – mutat rá Geiger. E mechanizmusok hatására a magatartásminta az egyén számára olyan magától értetődővé válik, hogy eszébe sem jut a (jog)szabályellenes viselkedés lehetősége. Ám, ha valakiben az előírások be nem tartására hajlam mutatkozik, ellenmotívumként máris egy kellemetlen érzés hat, amely azzal a képzetel társul, hogy magatartásával elkülönüljön másoktól. Ehhez társul még a közvélemény fenyegető reakciója. Ha eme utolsó sorompó sem válik be, tehát megvalósul a normasértés, bekövetkezik a csoportközvélemény reakciója: kényszer (például kártérítésre kötelezés) vagy megtorlás (például büntetés) formájában.

Geiger tehát a jog hatékonyságát annak követésében vagy érvényesítésében látja, s előbbi esetben megegyezik az egyéni magatartás és a normatív magatartásmodell.

Hans Kelsen a pozitív jogrend érvényességét – az *Adolf Merkl*lel kidolgozott – joglépcsőelmélettel magyarázza.⁷² Eszerint a jog egész normatív rendje egy *hipotetikus alapszabályra* (Grundnorm) épül, amely az emberek közötti

⁷⁰ PESCHKA 1975, 55.

⁷¹ GEIGER 1947, 30–36.

⁷² KELSEN 1934.

együttműködést írja elő. *Minden jogi norma érvényessége egy magasabb fokú normából fakad*, s a jogforrási hierarchia csúcsán a hipotetikus alapnorma áll, amely minden jogszabály érvényességének alapja. Az alapnorma nem vezethető le más normából, de belőle vezethetők le az összes jogi normák; kötelező ereje nyilvánvaló, mert ilyennek *vélelmezik*, nem jogi eljárás során jön létre; érvényesnek van föltételezve, mert ilyen föltételezés nélkül egyik emberi cselekmény sem tekinthető joginak. A jog érvényessége túlnő az egyes nemzeti jogrendszerek keretein, ebből fakad a nemzetközi jog alapelvének (*pacta sunt servanda*) egyetemes érvényessége, s egyben a nemzetközi jog elsőbbsége a belső állami joggal szemben. Erre épülnek a különböző államok *alkotmányai, törvényei* és egyéb tételes *jogszabályai*, az *igazságszolgáltatási aktusok*, továbbá az igazságszolgáltatás (jogalkalmazás) „*individuális normái*”, a *bírói ítélet*, a *szerződés*, a *jogügylet* stb.

Kelsen *Tiszta jogtanában*⁷³ megkülönböztette a jogi norma *hatékonyságát* az *érvényességétől*. A hatékonyság azt jelenti – írja –, hogy egy normának valóban engedelmeskednek és alkalmazzák azt, míg az érvényesség azt jelenti, hogy teljesíteni és alkalmazni kell azt.

Korai műveiben Kelsen azon az állásponton volt, hogy a jogi norma érvényessége nem függ a tényleges hatékonyságtól, addig, amíg a jogrendszert mint egészet többségében betartják. Későbbi írásaiban⁷⁴ azonban már közelebbi kapcsolatot tételezett fel az érvényesség és hatékonyság között, kijelentve, hogy egy norma, amely legalább valamilyen mértékben nem hatékony, az nem tekinthető érvényesnek.⁷⁵

Kelsen így arra a következtetésre jutott, hogy bár a norma megkívánja egy magasabb szintű jogszabály felhatalmazását, további feltétele az érvényességnek a hatékonyság egy minimuma is.

A modern koncepciókra áttérve, Ota Weinberger szerint⁷⁶ egy normarendszer akkor érvényes jogrend, ha megvannak az intézményi alapjai; vagyis ha az valójában olyan normarendszer, amely az állam intézményi alapjául szolgál. Az *érvényes jogrend* intézményi megalapozása pedig többretegű:

- A normarendszernek megfelel az állam mint intézmény a maga berendezkedésével, amely a fenti normák alapján létezik, és lényegében ezen szabályok szerint működik.

⁷³ Kelsen 1934.

⁷⁴ Kelsen 1946; 1979.

⁷⁵ Kelsen 1946, *passim*.

⁷⁶ Weinberger 1988, 116–118. Lásd ehhez Szilágyi 2015, 471–475.

- A társadalomban, vagyis az állam szubsztrátumát képező emberek körében él egy jogi köteleességtudat, vagyis az a tudat, hogy kötelező jogrend van érvényben, és ez társadalmi intézmények alapjául szolgál.
- A *jogrendszer hatékony*, mert az emberek magatartásában lényegében a fenti rendszerhez igazodnak: a rendszer szelleméhez mérten viselkednek, a számukra biztosított hatáskörök keretében járnak el, illetve létesítenek ennek alapján jogviszonyokat stb. És mindenekelőtt a felhatalmazott állami szervek járnak el ezen normarendszer alapján; teljesítik a normatív felhatalmazásokat, és szükség esetén kikényszerítik a rendszer által rögzített jogi kötelezettségeket.

Peter Noll felfogásának nagy érdeme a fogalmak világos elkülönítésére való törekvés. A *normatív jogérvényesség* – írja – *Sollen* fogalom, és egy tételezett norma legitimitására irányuló kérdésre ad választ. A *tényleges érvényesülés* ezzel szemben azt jelenti, hogy bizonyos norma a jövőre vetítve a legnagyobb valószínűséggel elvárhatóan realizálódik, és azt követni is fogják. Végül, a *normahatékony*ság a követésben vagy az érvényesítésben rejlik, és esetről esetre megállapítható, hogy egy szituációban, amelyre a norma vonatkozik, a parancsolt magatartás ténylegesen megvalósult-e. Általánosabban fogalmazva: a hatékonyság a társadalompolitikai-jogpolitikai célkitűzések eredményes megvalósításában fejeződik ki.⁷⁷

Noll rámutat arra, hogy a magzatelhajtás tilalma például kétségtelen, hogy normatív érvényességgel rendelkezik, ám igen csekély ugyanakkor a tényleges érvényesülése. A normatív érvényesség lehet eleve adott, vagy nem adott, míg a tényleges érvényesülés egy fokokra osztható fogalom, mégpedig a norma követésének vagy érvényesítésének valószínűségi és gyakorlati fokozata szerint (például a büntető- és a polgári jog normái).

Vitathatatlan ugyanakkor a normatív érvényesség és a tényleges érvényesülés közötti kölcsönös függőség. Egy normatív érvényes jogszabálynak – legalábbis a jogszabályalkotó szándéka szerint – ténylegesen is érvényesülnie kell; másként a desuetudót a tényleges nem érvényesség normatív végrehajtásaként foghatjuk fel.

A hatékonyság vizsgálatának kiindulópontja, hogy a norma címzettjei (például házaspárok, bíró) nem azonosak a norma által érintettek (például

⁷⁷ NOLL 1972.

gyermek) körével. Az ő magatartásuk, reagálásuk a törvénnyel kapcsolatban különböző, de mindenképpen releváns a hatékonyság szempontjából.

Noll szerint a *törvények hatásai* négyfélék lehetnek: közvetlenek (amikor követik őket); később beálló hatások (például a gimnáziumba jutás megkönnyítése „túlnépesedéshez” vezethet ezen intézményekben); mellékhatások (amelyek lehetnek pozitívak, illetve negatívak: lásd prohibíciós törvények sorsa az USA-ban), valamint távolabbi hatások (a mellékhatások mellék-, illetve később beálló hatásai).⁷⁸

Jelenleg csak a statisztikai adatok (például rendőrségi) szolgálnak szisztematikus módszerként a jog hatékonyságáról való informálódáshoz, de ezek csak a közvetlen hatásokat képesek regisztrálni. Szükség van azonban az egyéb hatások mérésére szolgáló módszerek kifejlesztésére is. Így például a címzettekkel és érintettekkel folytatott interjúk vagy kísérletek lefolytatására. Noll hangsúlyozza: minden új törvény kísérlet egy „társadalmi laboratóriumban”.

Végül, Noll figyelemreméltó terápiákat kínál a jogszabályok hatékonysági zavarainak elhárítására.

A közvetlen hatás elmaradása esetén például a szankció formáját kell módosítani. A nemkívánatos mellékhatásokat egy másik törvénnyel lehet orvosolni (például a büntetés-végrehajtási törvényt a szociális törvénnyel). A később beálló hatásoknál keletkező problémák pedig a törvényhozási munka (rövid, közép- és hosszú távú) tervszerű koordinációjával korrigálhatók.

Hans Ryffel szerint⁷⁹ a jogi normáknak nem csupán jogi és szűkebb értelemben normatív érvényüknek kell lenniük (azaz meghatározott eljárás során tételezzék, továbbá igényt tarthasson a helyességre, és ez meghatározott mértékben kimutatható is legyen). De ezen túlmenően sokkal inkább, bizonyos terjedelemben kövessék és meg is valósítsák azokat. „A jogi és a szűkebb értelmű normatív érvényt a »helyesség« közös címe alá sorolhatjuk”⁸⁰ – írja.

Ryffel tehát a *helyesség kritériumát* kifejezetten a *jog hatékonyságára vonatkoztatja*. Nem hatékony viszont az a norma, amelynek előírásait oktrojálás és nem belső meggyőződés folytán követik.

E felfogásban összemosódni látszik a jog követése és hatékonysága.⁸¹

⁷⁸ NOLL 1976.

⁷⁹ RYFFEL 1972.

⁸⁰ RYFFEL 1972, 225.

⁸¹ Vö. VISEGRÁDY 1995, 7.

Erhard Blankenburg is a *hatékonyság* (*effectiveness*) és a *hatásosság* (*impact*) kategóriapárral operál. A jog hatékonyságán az általa kitűzött célok megvalósítását érti, míg a jogszabályok hatása magában foglalja a nem szándékolt következményeket is.⁸²

Reinhold Zippelius a normák többdimenziós érvényességét vetíti ki, közelebből az erkölcsi, a társadalometikai, valamint a jogi érvényességet.⁸³

Erkölcsi érvényesség akkor áll be, ha az egyén cselekedetének hajtóereje a lelkiismeret. A közösség túlnyomó része által helyeselt és a pusztán társadalmi szankciókra tekintettel követett norma *társadalometikai érvényességgel* rendelkezik. Végül, az az esély, hogy a jogilag szervezett és szabályozott eljárás keretében a normasértő magatartással szemben kikényszerítik a normát, a *jogi érvényesség* („garantált jog”) kategóriájába tartozik.

Zippelius szűkebb és tágabb értelemben vett hatékonyságot különböztet meg.⁸⁴ Előbbiről akkor beszélhetünk, ha a jog az előírt magatartást eredményezi (vagy szankciót vált ki). A tágabb értelemben vett hatékonyság pedig akkor következik be, ha a fenti magatartásokon keresztül a jogszabályokkal kitűzött jogpolitikai célok is megvalósulnak.

Zippelius kifejti, hogy az állami jogrend nemcsak kényszeren és hatalmon alapul, hanem jelentős részben más tényezők által motivált engedelmességen is. Egy állam jogrendje csak akkor remélheti fennmaradását, ha legalább részben bírja az érintett és jogkövető állampolgárok önkéntes engedelmességét. A jognak való engedelmességet nagymértékben fokozza, ha összhangban van a közösség tagjai által követett magatartásmintákkal.

A jognak való „automatikus” engedelmesség nem kis mértékben függ attól is, hogy a jog mennyiben vált ismert és szokásszerű magatartásszabállyá. A jogrendnek van jogetikai ereje.

Zippelius ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy egy magatartás, amely kívülről egy normával összhangban áll, nem feltétlenül a norma hatásának tudható be, hanem egész más motiváción alapulhat.

Tágabb értelemben véve a jogi normák oly mértékben hatékonyak, ahogyan a velük kitűzött jogpolitikai célt elérik. Ez a hatékonyság két komponenstől függ: egyrészt attól, hogy a normákat figyelembe veszik-e; másrészt attól, hogy az előírt magatartás a normacél elérésének megfelelő eszköze-e. Előbbi a szűkebb értelemben vett hatékonyság problematikájával azonos, míg

⁸² BLANKENBURG 1977.

⁸³ ZIPPELIUS 1994, 23–33.

⁸⁴ ZIPPELIUS 1991, 63–76.

utóbbi, a cél-eszköz reláció, avagy az instrumentális alkalmasság kérdését veti fel, ami a társadalomtudományi kutatások klasszikus tárgya.

Zippelius megállapítja, hogy arról készíteni prognózisokat, hogy egy bizonyos magatartásszabályozás milyen hatásokat ér el, csak igen korlátozott mértékben sikerült.

Véleménye szerint a hatékonyság-ellenőrzésnek lényegében véve még mindig ahhoz a módszerhez kell visszanyúlnia, amelyet Durkheim az oksági kapcsolatok megállapításához igen komplex társadalmi történések esetén javasolt. Azok a változók, amelyeket a kovariancia vizsgálatánál statisztikai értékként be kell illeszteni, jelen esetben az egyik oldalon a jogpolitikailag elérendő állapotok (például a közlekedési balesetek csökkentése), másik oldalon pedig történelmi vagy jogösszehasonlító variációban azok a jogrendek, amelyeket a hatékonyságra vonatkozóan megvizsgált szabályozás (például a sebességkorlátozás) tartalmaz vagy nem tartalmaz.

Ivanhoe Tebaldeschi gondolatgazdag koncepciót képvisel.⁸⁵ Kiindulópontja az, hogy a jogrendszer pozitivitásának bizonyos realitásra van szüksége, és ebből adódóan a jogrend hatékonyságára, amely semmiképp sem függhet az egyes jogi normák hatékonyságától. Tehát utóbbiaknak rendelkezniük kell jogi jelentőséggel, bár – legalábbis első pillantásra – ez rendkívül problematikusnak tűnik. Ahhoz – mutat rá Tebaldeschi –, hogy ezzel az elméleti nehézséggel szembe találjuk magunkat, legelőször egy másik kérdést kell megválaszolni. Hatékony lehet-e ebben a szűkebb értelemben valamennyi jogi norma? Ha ez az eset forog fenn, akkor mennyiben „hatékony” az a jogi norma, amelynek a hatása csak a pozitív jogi tulajdonság létrehozásából áll?

A büntetőjogban világos a helyzet: a tiltott magatartástól való tartózkodás vagy annak tanúsítása, valamint a negatív normahatás és a normahatékonyság közötti különbség. Ha azonban – mutat rá Tebaldeschi – egy olyan normáról van szó, amely sem parancsot, sem tiltást nem tartalmaz, hanem csupán annak elismeréséhez egy jogi tulajdonságot és feltételeket állapít meg, akkor nehéz lesz ezeket a különbségeket megérteni. A norma hatékonysága per definitionem az emberi magatartásra gyakorolt „reális” befolyásából áll. A csak jogi tulajdonságokat létrehozó norma azonban úgy látszik, hogy nem képes ebben az értelemben vett hatékonyságra. Meg kell tehát fontolni: van-e lehetőség a normahatékonyság fogalmának bővítésére? Szerzőnk válasza: ha egy norma értelme alapvetően a jogi javak (Rechtsgut) létrehozásában áll, akkor azon jogi javak nem csupán a normaeffektust, hanem magát a norma

⁸⁵ TEBALDESCHI 1979, 93–109.

hatékonyságának kifejezését is jelentik, ahol előbbi és utóbbi ezekre a normákra vonatkozóan egyenlővé tehető. Ha egyenlővé tesszük a némely norma által az emberi magatartásra gyakorolt hatást – vagyis a norma hatékonyságát – a jogi tulajdonság létrehozásával, akkor az ilyen normák jogi hatékonysága nem csupán egy tényleges fenomén, hanem egy jogi lényeg. Itt a norma hatékonysága jogilag releváns, és képes a teljes jogrend hatékonyságához is hozzájárulni.

Angolszász koncepciók

*Harry W. Jones*⁸⁶ a Northwestern Egyetemen több előadást szentelt a joghatékonyság problematikájának. Az amerikai realizmushoz való kötődését már első mondatában elárulja, amikor leszögezi: „A jogi előírás – magatartákszabály”,⁸⁷ amely akkor hatékony, ha az állampolgárok, illetve a hivatalnokok követik. Álláspontja szerint a jog hatástalanságának öt esete a következő:

A jogszabály közlésében megmutatkozó hibák különösen a társadalombiztosítás és a szociális juttatások területén szembeötlőek. A jogszabályok promulgációjának klasszikus követelménye napjainkban nem érvényesülhet megfelelően, ugyanakkor a jogszabálytömeg megismerésének új eszközei keletkeznek (például összeállítások üzletemberek számára).

A hatékonyság csökkenésével járnak *a támogató cselekmények megszerzésében mutatkozó hibák*, amikor is a feljogosítottak nem veszik igénybe a jogszabály biztosította eszközöket (például pönális jellegű kereset árdrágítás esetén).

A kibúvók kizárásának hibája hagyományosan az adójogban fordul elő. Ezek a kibúvási kísérletek egyébként nem erkölcsstelenek és társadalmilag sem kárhoztathatók.

A kikényszerítés hatékonyságromboló hibáit – Bentham nyomán – elsősorban a büntetés bizonytalanságában és időbelileg nagy távolságában látja. A jog kikényszerítése terén jelentkező problémák – hangsúlyozza Jones – alapvetően mennyiségiek, amennyiben elégtelen, képzetlen és rosszul fizetett a kikényszerítő apparátusban szolgáló emberanyag.

Az előbbieket szorosan kapcsolódnak *a kötelező erő terén jelentkező problémákhoz*. Jones az engedetlenséget olyan jelenségnek tekinti, amely

⁸⁶ JONES 1969.

⁸⁷ JONES 1969, passim.

a jog hatékonyságát veszélyezteti. A polgári engedetlenséget addig tartja jogosultnak, míg a megtámadott jogintézmény maga is jogellenes, és alkotmányba ütközése kimutatható.

A jogszabály kötelező erejét erősen aláássa a jogszabály észszerűtlensége (például szesztilalmi törvény). Ugyanakkor a jogszabályok iránti kötelezettségérzés az egész társadalmi rend helyeslésének kifejeződése.

Bár Jones a jog belső összefüggéseit és rendszerét figyelmen kívül hagyja, eredeti példáin alapuló következtetései nagyrészt helytállóak.

Lawrence M. Friedman speciális hatékonyságkonceptiót képvisel. „Egy törvényes aktust akkor nevezhetünk eredményesnek – szögezi le –, ha az egy vagy több személy magatartásmódjával oksági összefüggést hoz létre”.⁸⁸ A hétköznapi nyelv a *hatékony* szónak pozitív vonatkozást tulajdonít, azaz ez alatt egy törvényes aktus rendelkezéseinek a betartását, illetve az azokkal szembeni engedelmisséget érti. Egy törvényes cselekedet azonban éppen úgy ellenszegülést vagy engedetlenséget is eredményezhet. Ez is egyfajta módja a *hatékonyságnak* (*Wirksamkeit, effectiveness*). Így egy törvényes eljárás összeredményét – legyen bár pozitív vagy éppen negatív – *hatásosságnak* (*Wirkung, impact*) nevezzük.

Hangsúlyozza, hogy a hatékonyság – legalábbis potenciálisan – kvantitatív jelenség. Például ha egy 100 fős katonai egységből 65 fő teljesíti a parancsot, akkor 65%-os hatékonyságról beszélhetünk.

A jogszabályok effektivitásának negatív pólusán helyezkedik el a *nem követés* (*nicht Befolgung, non compliance*) és az *eltérő magatartás* (*Abweichung, deviance*), középpont a *megkerülés* (*Umgehen, evasion*), míg a pozitív pólust az *engedelmisség, teljesítés* (*Befolgung, compliance*) képezik.

The Limits of Law című könyvében Antony Allott⁸⁹ az egyeduralkodó felfogással szemben azt vallja, hogy a jogszabálynak sem a kötelezőség, sem a kötelezettség nem fogalmi eleme. A magatartás azért felel meg a jogszabálynak, mert az emberek ezt érdekükben állónak látják, vagy mert hozzászoktak, hogy így cselekedjenek.

A jogszabály – mutat rá Allott – nem kényszeríthet ki cselekvést, senki sem kényszeríthető valami megtételére csupán egy jogszabály által, semmiféle jogszabály sem kényszeríthet adott cselekvésre, még ha szankció is kíséri. A jogszabály legfeljebb cselekvésre készíthet – rendelkezése, meggyőzése vagy sugalmazása révén. Ez a készítés büntetésből, jutalmazásból vagy

⁸⁸ FRIEDMAN 1972.

⁸⁹ ALLOTT 1980.

helytelenítés hiányából egyaránt állhat.⁹⁰ *A jog csupán meggyőző*, amiből következik, hogy mindenekelőtt a jövő befolyásolására alkalmas, a múlttal és a kialakult jelennel semmi dolga nincs.

Allott egyetért Kahn-Freunddal abban, hogy a jog hatékonysága mindehánnyal sokkal nagyobb mértékben függ a szakszervezetektől, mint amennyire a szakszervezetek függenek a jog hatékonyságától. Ugyanakkor a szakszervezetek hatékonysága olyan erőktől is függ, amelyekre befolyást sem a szakszervezet, sem a jog nem gyakorol.⁹¹ A szervezett vagy szervezeti ellenállás tehát semmissé teheti a jogot.

Allott arra az alapvető következtetésre jut, hogy a jogot végső soron alkotásának vagy hitelesítésének társadalmi elfogadása minősíti. Az így vagy úgy létrejött jog hatékonysága ugyanakkor az engedelmességtől függ. És a népnek módja van arra, hogy bármely jogot hatékonyságától megfoszson, frusztrálttá tegyen – akár egy abszolutisztikus berendezkedésben is.

Allott végezetül rámutat arra is, hogy némely törvények gyakran már születésükkor kudarcra vannak ítélve, a törvényhozó túlzott ambíciói, illetve a hatékony törvényhozás előfeltételeinek (adekvát előkészítő munka, kommunikáció, elfogadás és kényszerítő apparátus) elégtelen volta miatt. Jogszabályok nem hatékonyra válhatnak oly módon is, hogy bár elérték céljukat, ám az attitűdök és viselkedés társadalmi kontextusában változások következtek be.

Befejezésül, idekíváncozik az úgynevezett jogi szemiotika alapfelfogásának exponálása, amely új megvilágításba helyezi témánkat. Azt vallja ugyanis ez az irányzat, hogy valamely törvény vagy ítélet szövege – látszólagos jelentéséhez képest – eltérő vagy járulékos értelmet hordozhat, s ez a mélyrétegű jelentés azok számára hozzáférhető, akik azonos kulturális-szemiotikai csoporthoz tartoznak. Ha belegondolunk, akkor ebből az következik, hogy a jogi norma alkotója által szándékolt és a címzettek által tulajdonított szövegjelentés közti diszkrepancia a jogi szabályozás funkcióit és hatékonyságát korlátozhatja, sőt adott esetben nullifikálhatja is.

⁹⁰ ALLOTT 1980, passim.

⁹¹ ALLOTT 1980, passim.

Francia teóriák

François Ost és *Michel van de Kerchove*⁹² számára egy jogi norma vagy aktus érvényessége három, egymástól eltérő kritérium alapján állapítható meg: három olyan transzcendentális kategóriáról van szó, amelyek lehetővé teszik, hogy a jogi tapasztalást megragadjuk: a formális érvényesség (egy adott jogrendre vonatkoztatva); az empirikus érvényesség (a jogi hatóságokra és alanyokra vonatkoztatva); s az axiológiai érvényesség (metapozitivistá értékekre vonatkoztatva).

A jogi gondolkodásban ez a három érvényességpólus gyakran kapcsolódik három fogalomhoz, amelyek az alábbiak: a formális érvényesség a legalitáshoz, az empirikus az effektivitáshoz, az axiológiai a legitimitáshoz. A valóságos jogi jelenségek tanulmányozása viszont azt mutatja, hogy ezen kategóriák egyike sem autonóm, mivel mindegyikükre lehet olyan meghatározásokat adni, amelyek részben magukban foglalhatják a másik két transzcendentális kategóriát. Ezért az érvényességi feltételek és kritériumok többirányú, egymást átjárható koncepcióját fogadják el.

Ami az effektivitáshoz kapcsolódó empirikus érvényességet illeti, az utóbbit itt úgy kell érteni, mint a címzettek két kategóriája: az alkalmazásával megbízott hatóságok (a másodlagos címzettek) és a viselkedésüket ehhez igazító „alárendeltek” (az elsődleges címzettek) normái és viselkedése közötti megfelelést. E második értelemben az az érvényes norma, amely orientálja a jogalanyokat. Fontos, hogy ne tévesszük össze a norma effektivitását és (gyakorlati) hatékonyságát, sem a gyakorlati hatékonyságot a jogi hatékonysággal. Mi azt mondjuk, a norma mindig eszköz a szabályalkotó által kitűzött cél elérésére. A szabály effektivitását mérni azt jelenti, hogy megmérjük az eszköz (fel)használtsági fokát; a norma gyakorlati hatékonyságának mérése pedig azt, hogy értékeljük megfeleltetését (vagy: megfelelését) a vele szemben támasztott célnak. Tehát az a viszony – mutatnak rá –, amely effektivitás és hatékonyság között létrejön, egyáltalán nem egyszerű és természetes kapcsolat; egy norma nem azért szükségszerűen hatékony, mert effektív. Másrészt pedig, egy norma nem azért effektív elsődleges címzettjeivel szemben, mert effektív a másodlagos címzettjeivel szemben.

Végül, vigyázni kell arra, nehogy az effektitásnak ezt a pólusát tisztán materiális vagy behaviorista megközelítésben fogjuk fel. Megfigyelhető, hogy még ami az írott normákat is illeti – törvények és rendeletek –, effektivitásukat

⁹² OST–KERCHOVE 1987, 257–314.

nem csak a szigorúan vett viselkedési terminusokban mérhetjük: a materiális hatékonyság mellett egy nem kevésbé szimbolikus hatékonyság is kialakul. A jogszociológusok gyakran rámutattak arra, hogy bizonyos (például a válással vagy általában a szexuális viselkedéssel kapcsolatos) szabályok még jóval a formális hatályon kívül helyezésük után is, továbbra is mélyen befolyásolják a gondolkodásmódokat, és irányítják a viselkedést, ha más-
képpen nem, hát a bűnösség formájában.

Jean François Perrin⁹³ is azt tekinti kulcskérdésnek, hogy az *effektivitást* és *hatékonyságot* milyen kapcsolat fűzi össze.

A jogi norma alkotója egy bizonyos szándékot követ, és – hogy célját elérje – kiválaszt egy eszközt. Így például szeretné korlátozni a baleseteket, és ezért előírja az autókban a biztonsági öv kötelező használatát, vagy a motorosoknak a bukósisak kötelező viselését. Azután pedig megfigyelhetjük vagy e cél megvalósulásának fokát, vagy értékelhetjük az eszköz reális felhasználásának fokát. Az első esetben – amikor is a célt megvalósulási fokával szembesítjük – egy norma vagy egy normarendszer hatékonyságát mérjük. A másodikban – amikor azt mérjük, hogy a norma által előírt parancs ténylegesen meghozta-e a várt viselkedést – a norma hatékonyságát mérjük.

Evidens, hogy a két fogalom kapcsolatban áll egymással, de nem lehet őket valami ilyesféle egyenletre redukálni:

Ha a norma hatékony > akkor hatékonyság lesz.

Ellenkezőleg, a valóság elemzése mindenféle ettől eltérő kombináció létezését és fontosságát kimutatja. Így például lehetséges, hogy a norma egész jó mértékben hatékony, mégis hatástalan, mivel az eszköz alkalmatlannak bizonyult.

Az hatékonyság és a hatékonyság közötti kapcsolat elemzése a jog hatásainak területéhez tartozik. Az hatékonyság kutatása – közvetlenebbül, mint a hatékonyság tanulmányozása – szembesíti egymással az adott normatív szándékot – azaz a viselkedési modellt – a realitással.

A jogelmélet irodalmában óriási a terminológiai bizonytalanság: például az *effektivitást* és a *hatékonyságot* sajnos szinonimaként használják Kelsen *Tiszta jogtan* című művének francia fordításában – állapítja meg Perrin. Ő – amennyire csak lehet – szeretné elkerülni ezt a zavart, és az *effektivitás* szót mindenestre csak ott használja, ahol a konkrét viselkedésnek a norma által előírt modellel való közvetlen szembesítéséről van szó.

⁹³ PERRIN 1979, 91–101.

*Jean Carbonnier*⁹⁴ kissé szkeptikusnak tűnő és az előzőektől jelentősen eltérő elméletet dolgozott ki. Saját szavaival: „A hatékonyságnak önmagában véve nincs története. A hatástalanság az, ami szociológiailag érdekesebb.”⁹⁵ A hatástalanságnak három szintjét különbözteti meg:

- a teljes hatástalanságot (törvények erőtlensége és megszűnése esetén);
- a statisztikai hatástalanságot (ezt a jogszabályok nagy része magában hordozza, mint például a Btk.); s végül
- az egyéni (címzetteknel észlelhető) hatástalanságot, ami a jogszabályok szokásos sorsa, a statisztikai hatástalanság, az egyéni hatásosságok és hatástalanságok sokaságából tevődik össze.

Végül, érdekes aspektusból tárgyalja a hatékonyság problémáját *Schwarz-Liebermann von Wahleendorf* koncepciója, miszerint az *effektivitás*, a *jog erejének* kérdése elkerülhetetlenül kötődik az erő és a jog közötti kapcsolat kérdéséhez.⁹⁶ Mármost a jog erejének, valamint az erő és a jog közötti kapcsolatnak a kérdése felveti a szankció, valamint a szankciónak a jog definíciójában elfoglalt helyét és szerepét. Megállapítható, hogy az *erő* és a *szankció* fogalmát mély kettősség hatja át; csakúgy, ahogyan olyan fogalmak esetében, mint a *hasznosság*, *érdek*, *érték*, a kulcskérdés az, milyen helyzetet és perspektívát választunk magunknak.

Az a felfogás, amely szerint a jog (a fizikai, brutális) erőn alapul, a jogot minden konzisztenciájától megfosztja, s nemcsak filozófiailag, de effektíve is (mintha e két aspektusnak ellent kellene mondania egymásnak!). A fizikai aktus valójában – de definíciója alapján is – pillanatnyi; a jognak viszont relatíve stabilnak, folyamatosnak és tartósnak kell lennie, jöllehet olyan stabilitásról van szó, amelyet csak a dinamika adhat meg és tarthat fenn.

E dinamika azonban nem radikális és összeegyeztethetetlen oppozíciót jelent, ellenkezőleg, a normativitásnak és a fakticitásnak végül is konvergálniuk kell, és a történelem előrehaladásának iránya is a fakticitás normativitásából a normativitás fakticitásába való átmenet felé mutat. Minél inkább elismerjük, hogy a normatív viselkedés (ami a felvilágosult értelemből táplálkozik) az effektív, azaz a hatékony, és minél inkább ennek megfelelően cselekszünk, annál inkább hozzájárulunk e lényegi, vitális, a békés és szabad

⁹⁴ CARBONNIER 1969.

⁹⁵ CARBONNIER 1969.

⁹⁶ SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF 1976, 45–49.

rend felé vivő haladáshoz (amelytől túlélésünk mind az immanens, mind a transzcendens perspektívájában függ).

Magyar felfogások

Somló Bódog szerint a kollektív és egyéni szabályok hatásosak akkor, ha címzettjeik követik őket. A jogszabályok ennek alapján azok az emberi akaratból következő szabályok, amelyek (ellentétben mind a hatástalan kollektív, mind a hatástalan egyéni szabályokkal) hatásosak, és a „legfőbb hatalomtól” erednek.⁹⁷

Moór Gyula hasonló álláspontot foglal el Somlóéhoz. Hangsúlyozza, hogy a jog közvetlenül azokra az emberekre hat, akik a jogot követik, és a jog különböző hatásai a jogalkalmazó cselekvésein keresztül érvényesülnek. Ugyanis a jognak fogalmához tartozik, hogy a valóságban érvényesüljön, hogy parancsait végrehajtsák, alkalmazzák. A jogalkalmazás pedig abban áll, hogy az emberek alkalmazkodnak a joghoz, gazdasági és szellemi életüket a jog korlátai között folytatják. Ekként a jog hatást gyakorol az emberi cselekvések széles köreire, a természetre, a gazdaságra, a társadalom erkölcsi felfogására és az ismeretek haladására.⁹⁸

Horváth Barna szinoptikus jogelméletében a *hatásosság* kategóriával operál. „A jog hatásosabbá válik – írja –, ha a társadalmi magatartás szabályszerűségét az eljárási apparátus eredményesebben érvényesíti, mint korábban.”⁹⁹ Például a hűbéri jog rendszere révén hatásosabbá vált a jog, vagy az adójog hatásosabban érvényesül az ingatlanvagyonnal szemben, mint az ingóval szemben. Felhívja a figyelmet azonban arra, hogy a fokozott hatásosság révén a jog egyre inkább alkalmas eszközzé válhat arra, hogy tetszőleges – tehát ne csak jogi – célok megvalósítására használják fel. A jog túlhatásossága olyan despotizmust hívhat életre, amely csak a legmagasabb személyes értékek elnyomásában, a hit, a tudás, a művészet, a morál oktrojálásában, a hódításban és az imperializmusban tudja magát kiélni. Tehát a hatásosság eleinte kedvez a fejlődésnek, később azonban egyre jobban akadályozza!¹⁰⁰

⁹⁷ SOMLÓ 1927, 84–87.

⁹⁸ MOÓR 1994, 233–237.

⁹⁹ HORVÁTH 1995.

¹⁰⁰ HORVÁTH 1995, 198–200.

Horváth eme koncepciója szinte szinonimája a *hatékonyságnak*, ugyanis célok eredményes eléréséről szól, szemben Somló és Moór „követési” elméletével.

Az elmúlt két évtized nem túl bőséges „terméséből” elsőként említendő Szabó Imrének, az 1970-1980-as évek „vezető jogtudósának”¹⁰¹ felfogása. Miután megállapítja, hogy „a jog hatékonyságának a fogalmát a marxista-leninista jogtudomány hozta létre”, kifejti, hogy a jog hatékonysága – amely járulékos és viszonylagos jelenség – akkor valósul meg, „ha közrehat egy társadalmilag kívánatosnak tartott állapot előidézésében és fennmaradásában”, illetve „ha intézményeivel és normáival a maga általánosságában vagy akár részleteiben segíti a tudományos-technikai forradalmat, közelebbről a termelőerők fejlődését és az új termelőerők használatba vételét”.¹⁰²

A „hivatalos” jogelmélet pozícióiról való leszakadás egyik első kezdeményezője, Peschka Vilmos abból indul ki, hogy a jogi norma érvényesülése a jogszabály érvényességére több irányú és eltérő jellegű hatást, befolyást gyakorol. A jogi norma hatásossága az a tény, hogy a jogszabály milyen mértékben és milyen folyamatokban realizálódik (kivétel nélkül, általában, rendszerint követik, jelentősen széles körben és az esetek nagy számában nem követik, túlnyomórészt jogalkalmazás, állami kényszer hatására érvényesül, vagy inkább önkéntes követés útján stb.), mindenekelett a jogi norma létezésének és érvényességének kontrollját jelenti, kiváltképpen annak jelzését, hogy az érvényes jogszabályi tartalom mennyire adekvát a társadalmi-gazdasági szükségletekkel. Ha a jogi norma hatástalansága szórványos és eseti, ez a jogszabály érvényességét nem érinti. Ám ha társadalmilag jelentős mértékben nem követik és nem alkalmazzák, sőt helyette másik normát alkalmaznak, akkor a jogi norma érvényességének megszűnésével és új jogszabályi érvényesség kialakulásával állunk szemben. „A jogi norma érvényességének – szögezi le Peschka – elengedhetetlen feltétele tehát, hogy a jogszabály érvényessége és érvényesülése között bizonyos fokú összhang álljon fenn.”¹⁰³

Az 1985-ben Grazban megrendezett osztrák–magyar jogelméleti konferencián a magyar résztvevők többdimenziójú érvényességekoncepciókat vázoltak fel.¹⁰⁴

¹⁰¹ Vö. POKOL 1994, 100.

¹⁰² SZABÓ 1978, 48–77.

¹⁰³ PESCHKA 1979, 209–210.

¹⁰⁴ Lásd PACZOLAY–VISEGRÁDY 1986, 338–346. A szimpózium anyaga megjelent: VARGA–WEINBERGER 1986.

Samu Mihály rámutatott arra, hogy a jog érvényessége nemcsak állami kényszeren vagy szélesebb értelemben vett kényszerítésen nyugszik, hanem a jog elfogadásán, önkéntes követésén is. A demokratikus jogi értékek pedig a jog érvényességének alapvető feltételét képezik.

Szotáczký Mihály nézete szerint a jog érvényességének van axiológiai aspektusa is: az igazságosság a jog társadalmi érvényességének – ha úgy tetszik, a hatályos jog legitimitációjának – jelentős faktora.

Varga Csaba álláspontja értelmében a jogérvényesség nem más, mint bármely jogrendszer képzésének önszervező elve és önminősítő eredménye, amelynek történeti típusai a funkcionális, a tartalmi, valamint a formális érvényesség. A hatékonyság pedig az, ami ebből a közvetítés tényleges folyamatában ontológiaiilag létszerűvé válik. A hatékonyság vonja meg tehát azt a kört, amelyen belül az érvényesség kérdése egyáltalán értelmes módon felvethető. Ha egyszer elfogadjuk, hogy a jogban az össztársadalmi függőség s a viszonylagos önállóságból eredő különleműség egyidejűleg érvényesül, úgy az érvényességet nem oldhatjuk fel a hatásosságban. Sőt, éppen annak érdekében, hogy a hatásosság jogi hatásosság maradjon, meg kell őrizni a különleműségből adódó formális meghatározásokat.

Tamás András a jogérvényesség és az időfaktor összefüggéseit elemezve, felhívta a figyelmet arra, hogy a jogszabályok élettartama világszerte csökken. A jogi normák jelentős részét a jog konstruktivitása miatt kell módosítani, ugyanis a jog gyakran bizonyos kormányzati manőver eszköze. Ezeket a jogszabályokat pedig rendszerint nem azért kell módosítani vagy hatályon kívül helyezni, mert a szabály technikailag rossz, hanem többnyire azért, mert egy újabb irányítási szervezési manőver kezdődik a társadalomban, a gazdasági életben, az államéletben, a közigazgatásban stb. Emiatt meglehetősen sok jogszabály valójában „nem futja ki magát”, alkalmazási gyakorlata esetleg még ki sem bontakozik, s a norma máris a jogtörténet múzeumába kerül.

A legújabb irodalomban *Pokol Béla* sajátos felfogást képvisel, amennyiben „érvényes jog alatt többretegű jogrendszer egyes rétegei (bírói kazuisztika, jogtudományi-jogdogmatikai szféra, jogalkotási szféra és az alkotmányos alapjogok feletti alkotmánybíráskodási gyakorlat) egymásra vetülésének eredményeként konkretizálódó jogrendszert” érti.¹⁰⁵

Mint már bevezetőnkben említettük, a jog hatékonyságának legátfogóbb koncepcióját *Kulcsár Kálmán* dolgozta ki, aki kifejti, hogy „a jog

¹⁰⁵ POKOL 1994, 71.

hatékonysága azonos a társadalmi viszonyokban való megvalósulásával”.¹⁰⁶ Felfogásával a továbbiakban részletesen foglalkozunk, így annak ismertetésétől most eltekintünk.

A vázolt felfogások közül a magam részéről mind a három lépcsős, mind a szűkebb hatékonyságértelmezésekben látok hasznosítható, sőt szintetizálható elemeket.

A magyar jogelmélet álláspontjával összhangban álló nézetem szerint *a jog hatékonyságát el kell határolni* a két, vele rokon jelenségtől, nevezetesen *a jogérvényességtől* és *a jogérvényesüléstől*.¹⁰⁷

Valamely jogforrás akkor érvényes, ha megfelel a következő követelményeknek: az adott jogforrás alkotására feljogosított szervtől származik; a vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelően alkották meg; nem ellenkezik a felsőbb szintű jogforrásokkal, s az előírt módon kihirdették.

Az érvényes jogszabályok közül érvényesülőnek az tekinthető, amelynek rendelkezéseit ténylegesen követik az állampolgárok, illetve alkalmazzák a bírói és közigazgatási szervek.

Az érvényességgel és az érvényesüléssel szemben a hatékonyság célorientált kategória. A jogszabályok hatékonysága nem más, mint érvényesülésük tényleges eredménye és ama társadalmi célok közti viszony, amelyek elérésére megalkották őket. A jogszabályok érvényesülése tehát hatékonyságuk előfeltétele.

A jogszabályok hatékonyságának két szintjét, oldalát különböztetjük meg: egyfelől a *jogi*, másfelől pedig a *társadalmi* hatékonyságot.¹⁰⁸ Előbbi azt jelenti, hogy a címzettek magatartása megfelel a jogi normákban előírtaknak. Utóbbi pedig a jogi szabályozás által elérni kívánt társadalmi cél realizálódásában nyilvánul meg.

A *jogi* (behaviorális) hatékonyság esetében az elvárt és a valóságos magatartások egymásra vetítéséről, más szóval a jogszabály vagy jogintézmény jogi céljainak teljesüléséről van szó. A jogi céloknak ez a kiemelése nem mond ellent annak, hogy azok a célok, amelyeket a jog szolgál, nem jogiak, hanem társadalmiak. Nincsenek olyan jogi normák, amelyeknek csak jogi céljaik lennének! A jogi célok mindig csak egyet jelentenek azoknak az alapvető, közvetlen céloknak a láncolatában, amelyeket az adott szabályok vagy

¹⁰⁶ KULCSÁR 1982, 165.

¹⁰⁷ Vö. VISEGRÁDY 2015, 54.

¹⁰⁸ Kulcsár *formai* és *tartalmi* hatékonyságról beszél, vö. KULCSÁR 1997, 298–299. Egyesek a *direkt* és *nem direkt* hatékonyság fogalom párral operálnak, vö. KUN 2012.

intézmények szolgálnak. De elkülönítésük mégiscsak szükséges, amennyiben a jog hatékonyságának mérése az ilyen célok szempontjából rendelkezik bizonyos sajátosságokkal.

A *társadalmi* hatékonyság etalonja ugyanakkor nem az állampolgárok jogkövető magatartása, illetve a jogalkalmazók tevékenysége, hanem annál távolabbi célok, amelyek a jogi szabályozás szféráján kívül esnek. Hadd világítsam meg az elmondottakat egy konkrét példával. Ha egy adott országban bevezetnek egy sebességkorlátozó szabályt, akkor a gépkocsivezetők annak eleget tevő magatartását tekintem jogi, míg a közlekedési balesetek számának csökkenését társadalmi hatékonyságnak.

A jogi és társadalmi hatékonyság egymáshoz való viszonyának három lehetséges típusát tartom elképzelhetőnek:

1. a jogi és társadalmi hatékonyság egybeesik (mint általában a munkajogban);
2. a jogi és társadalmi hatékonyság szétválik, sőt ellentmondásba kerül egymással (például a házasságon kívül született gyermek jogi és társadalmi státusza); s végül
3. a jogi és társadalmi hatékonyság társadalmi-jogi hatékonysággá integrálódik, amely magában foglalja az ellentétek lehetőségét is (például közigazgatási jog szférájában).

A jog hatékonysága nem kizárólag és nem elsősorban meghatározott jogszabály, hanem a jogrendszer hatékonysága, benne a jogágak és a jogintézmények hatékonyságával. Az egyedi jogszabály hatékonysága jelentős mértékben függ az egész jogrendszer hatékonyságától (például harmonikus voltától).

Itt kell röviden kitérnünk az egyes *jogágak* és a különféle *jogszabálytípusok* hatékonyságának problémájára.

A jog egészének globális hatékonysága olyan szinten helyezkedik el, amely tulajdonképpen keveset mond a jogrendszer ágazatainak hatékonyságáról. A jog globális hatékonysága a jogrend attribútuma, az egyes jogágak hatékonysága sokban a globálissal azonos jellegű, sokban attól eltérő kategória. Egyes jogágaknál a jog tilalmi oldalának érvényesülése, vagyis a konkrét büntetőjogi viszonyok elmaradása jelenti igazán a hatékonyságát, másoknál (például a munkajogban) a szabályok érvényesülése realizálja a hatékonyságot. A közigazgatási jogi hatékonyság már komplexebb. A jogágazatok hatékonysága specifikumainak kimutatása a szakjogtudományok vagy jogági jogszociológiák egyik feladatát képezheti.

A hatékonyság problémája jogszabálytípusonként is eltérően jelentkezik.

Mindenekelőtt aszerint, hogy általános normákról van-e szó, amelyek mindenkire vonatkoznak (például közlekedési szabályok), vagy meghatározott címzett körhöz szóló normákról (például társasági törvény), vagy pedig olyan normákról, amelyek inkább konfliktust oldó szabályokként érvényesülnek, és ezért mindenekelőtt a jogalkalmazó, különösen a bíró számára fontosak.

Különböző az ajánló, a deklaratív, a szervezeti, a kógens, valamint a diszpozitív jogszabályok hatékonysága is. Hogy csak egyetlen példát említsek: a Ptk. szabályozza a végrendeletek és a szerződések alakítását. Nem jelent semmiféle *eltérést*, ha valaki végrendelet nélkül hal meg. És semmiféle *követést* nem jelent egy szerződéskötés, mert ott van választás. (De a polgári jog hatékonysága szempontjából már nem közömbös, hogy hány ember hal meg végrendelettel és mennyi anélkül, ki és mikor köt szerződést.)

Végül, de nem utolsósorban foglalkozni kell három *speciális norma-fajttával*.

Vannak jogszabályok, amelyek már eleve nem arra hivatottak, hogy ténylegesen hatékonyak legyenek, ezekkel a jogalkotó sokkal inkább elsődlegesen más társadalmi hatásokat akar kiváltani, mint amelyek a tényleges hatékonyság révén állnak elő. Ezek az úgynevezett *szimbólumjellegű jogszabályok*,¹⁰⁹ amelyeknek csupán az a funkciójuk, hogy a társadalmi eszméket (ideálokat) hírül adják, de azokat meg nem valósítják. Az afrikai és ázsiai jogi kultúrákra különösen jellemző ez a jogalkotási modell, de Európában is található rá példa.

A másik említésre méltó probléma a *kompromisszum-jogszabályok* (*Kompromisszesetze*) esete. Ezek mindenkor az el nem döntött politikai hatalmi harcok eredményeként keletkeznek; az ellenfeleknek sikerült megakadályozniuk, hogy a jogszabályt hatékony szankcióval lássák el. Mindenekelőtt a gazdasági jogban figyelhetők meg ilyen eljárások. Ezért nem véletlen például, hogy a kartell- és monopóliumjog csaknem mindenütt marginális hatást mutat, mert a legfontosabb koncentrálási folyamatot, a fúziót egyáltalán nem szabályozza.¹¹⁰

Utolsó példánk az úgynevezett *nevelő törvényhozás* (*educative legislation*), amely társadalmi attitűdöket, eszméket akar megváltoztatni, s ezért gyakran kudarcra van ítélve, mint a British Race Relations Act (1965).

¹⁰⁹ A kifejezést Joseph Gusfield amerikai szociológus vezette be, lásd GUSFIELD 1967.

¹¹⁰ NOLL 1976, 262.

2. A jog hatékonyságát befolyásoló nem jogi tényezők

Nincs olyan általános elmélet, amely a jog hatékonyságát kondicionáló jelenségvilágot kimerítően bemutatná. Túlságosan különböznek azok az előírások, amelyeket a jogszabályok tartalmaznak, azok a címzettek, akiknek azok szólnak és azok a szervezetek, amelyeket a végrehajtással bíztak meg.

Nézetünk szerint a legkimunkáltabbnak *Kulcsár Kálmán* koncepciója tekinthető, aki magában a társadalomban, a politikai, gazdasági rendszerben, a kulturális sajátosságokban, az ideológiai tényezőkben, a társadalmi normákban, a jogalkotás „technikai értelmű” helyességében, a jogi adaptációs folyamatokban, a jogrendszer konzisztenciájában, a jogi kultúrában, valamint a végrehajtó és jogalkalmazó szervezet eredményes működésében jelöli meg a jogszabályok hatékonyságát kondicionáló tényezőket.¹¹¹

A *nyugat-európai*, valamint az *amerikai jogtudományban* leginkább elterjedt faktorcsoportok az alábbiak.

Vago szerint a joghatékonyságot a jogi információk, a jogismeret, a jogszabályok közérthetősége és hozzáférhetősége, a hivatalosan szankcionált normák percepciójának a foka, valamint a végrehajtó apparátusnak a jogszabályokhoz való viszonyulása befolyásolja leginkább.¹¹²

Blankenburg a jogi és politikai struktúrák kongruenciáját, a szankciók realizálódását, a végrehajtás ellenőrzését s a szociális-kulturális környezetet emeli ki ebben az összefüggésben.¹¹³

Jenkins úgy véli, hogy a jog hatékonysága – mint a társadalmi reformok közege – a magyarázó, normatív és előíró elemei közti egyensúly fenntartásán múlik. Egy egyszerű rendelettel a jog új célokat tűzhet ki a társadalom, és új viselkedési mintákat állíthat fel tagjai számára. Törvényhozási úton, miniszteri rendelettel vagy bírói döntéssel szabályokat és eljárásokat állapíthat meg, irányvonalakat és programokat proklamálhat, hivatalokat és jogalkotó szervezetet hozhat létre, standardokat és feltételeket követelhet meg, s megmásíthatja a társadalom szervezetét és céljait. Ám – mutat rá Jenkins – a jog nem szerezheti meg az állampolgárok engedelmességét és hűségét új, aktuális és ideális parancsainak pusztán posztulálással. Az életmód és a törekvések ugyanis túl személyesek ahhoz, hogy rendeletileg formálhatók legyenek;

¹¹¹ Lásd KULCSÁR 1976, 313–333.; 1977a; 1977b; 1982, 141–171.; 1987, 514–532. Lásd még SZMODIS 2012.

¹¹² VAGO 1981, 248–250.

¹¹³ BLANKENBURG 1977.

ha a jog valóban hatékonyan akarja a társadalmi reformokat, akkor előbb meg kell győznie, s csak utána előírnia.¹¹⁴

Raiser – öttagú felosztási sémát alkalmazva – a következő hatékonysági tényezőket vetíti ki:¹¹⁵

- a) a jogszabályi és a jogalkotó szférájába tartoznak (például a törvények érthetően legyenek megszövegezve, és megfelelő módon ismertessék őket; a törvényhozó helyes premisszákból induljon ki stb.);
- b) a foganatosítás és szankció instanciája területén található (például a szankcióknak objektíve megfelelőnek és elég erősnek kell lenniük);
- c) a lakosság általános jogtudatából és az elismert vallási, erkölcsi és társadalmi normákból vezethetők le (például szocializációs folyamat);
- d) azokból a vonatkoztatási csoportokból származnak, ahova a norma címzettje tartozik (például jogalkotás során sikerült-e kompromisszumot találni); s végül, de nem utolsósorban
- e) a norma címzettjének személyében gyökereznek (például jogérzet).

Ost és *Kerchove* szerint mindössze két tényezője van a jog hatékonyságának.¹¹⁶ Egyfelől a konszenzus, amikor is az egyén önként csatlakozik a norma által előírt parancshoz; elfogadja az előírt viselkedési modell szükségességét vagy hasznosságát. Ennek alfaktorai: a norma ismerete, az ideológiai csatlakozás vagy elutasítás; az interiorizáció; valamint a propagandahatás. A másik tényező a szankció, amelynek alkalmazási gyakorisága és a viselkedési modell tiszteletben tartási indexe között rendszerint korreláció tapasztalható. Ennek alfaktorai: a szankció ismerete; a szankció kiszabása; valamint a szankció tárgyában kifejtett propaganda.

Noll individuálszichológiai, szociálszichológiai, illetve államszervezeti tényezőkről beszél.¹¹⁷ Az elsővel kapcsolatban kiemeli: csak ha az individuális értékrendszer és az individuális önirányítás a jogszabályokkal messzemenően egybeesik, van meg az utóbbiak tényleges hatékonyságának a lehetősége. A szociálszichológiai faktorok közül mindenekelőtt a csoportdinamikus külső irányítás releváns a jogi normák hatékonyságára

¹¹⁴ JENKINS 1980, 118–125.

¹¹⁵ RAISER 1987, 267–274.

¹¹⁶ OST–KERCHOVE 1987, 270–274.

¹¹⁷ NOLL 1972, 263–269.

és érvényesülésére nézve. Végül, az államszervezet részéről a jogi előírások tényleges hatékonyságának ismert és elismert feltételei a következők:

- a norma megszegéséért kilátásba helyezett hátrány súlyossága;
- a hátrány bekövetkezésének valószínűsége;
- a norma szerinti magatartásért járó előny nagysága; valamint
- az előny bekövetkeztének a valószínűsége.

Ryffel szerint négy tényezőcsoport játszik, illetve játszhat szerepet a jog hatékonysága szempontjából:

- a) a normatív előfeltételek (címzett-tudatos tételezés; címzett-tudatos érvényesítés; a jogszabály címzettjei és a hatóságok kooperációja és az ellenőrzés, formalizált visszajelentés);
- b) a jogi magatartással összefüggő faktorok (a norma követése, a norma közvetett átvétele, a motiváció, valamint a nevelés);
- c) a társadalmi normák (ezekkel lehetőleg legyenek konzisztensek a jogszabályok);
- d) a személyiségstruktúra (nemautoriter típusok a kívánatosak).¹¹⁸

Végül, *Friedman* álláspontja értelmében a jogszabály hatékonyságának legalább három funkcionális előfeltétele van: a normát a polgárral közölni kell; a polgárnak abban a helyzetben kell lennie, hogy azt követhesse; és akarnia kell azt követni (belső kényszerből, félelemből vagy egyéb okból).¹¹⁹ Egy későbbi munkájában ezek körét kibővítette a (hátrányos és előnyös) szankciókkal, az úgynevezett peer groupokkal, valamint a belső értékekkel (lelkiismeret stb.).¹²⁰

A magunk részéről – részben osztva Kulcsár Kálmán nézetét¹²¹ – a jog hatékonyságát befolyásoló faktorokat *társadalmi* és *jogi feltételekre* osztjuk.¹²² Az előbbi körébe az alábbiakat soroljuk:

1. társadalmi,
2. gazdasági,
3. normatív,

¹¹⁸ RYFFEL 1972, 235–245.

¹¹⁹ FRIEDMAN 1972, 215–219.

¹²⁰ FRIEDMAN 1975, 69–136.

¹²¹ WEBER 1987, 60–61.

¹²² VISEGRÁDY 1995.

4. kulturális,
5. politikai, valamint
6. pszichológiai tényezők.

Nézzük meg ezek hatását közelebbről!

Társadalmi tényezők

Ami a *szűkebb értelemben vett társadalmi faktorokat* illeti, abból kell kiindulni, hogy valamennyi újonnan alkotott jogszabálynak a már meglevő társadalmi viszonyokban való realizálódásával kell bebizonyítania életképességét, éspedig célkitűzéseinek megfelelően változtatva is ezeket a viszonyokat. Ebben a folyamatban kiemelkedő a társadalmi struktúra és annak befolyása. Nézzük ezeket közelebbről.

Minden társadalom történeti képződmény. A társadalmi viszonyok hálózata alkotja a társadalom struktúráját, és egyben meghatározza a társadalom határait is. Ez utóbbi pedig nem más, mint a jogi szabályozás „szülő” és fogadó közege. Érdekes probléma, hogy a tradicionális társadalomban miként alakul a modern jogrendszerekből „importált” szabályok, intézmények sorsa. Illusztrációként tekintsük át két, a jogot egy csapásra teljesen megváltoztató országot, *Etiópia* és *Törökország* tapasztalatait.

A donor ország és recipiens ország társadalmi, gazdasági, kulturális, intézményi távolsága a recepció idején mindkét államban igen nagy volt, de az első esetben a jogi reform nem volt szerves része egy társadalomátalakításnak, a másodikéban igen, továbbá az előbbi egy nehezen adaptálódó kódexet recipiált, az utóbbi nem. Erre vezethető vissza a különbség a recepció eredményességében.¹²³

Az *etióp* kísérlet igen érdekes. René David 1960-ban erősen részletező és ezért nehezen adaptálódó kódexet készített, amely lényegében véve a bírói gyakorlat által átdolgozott, jogösszehasonlításból eredő elemekkel feljavított modern francia polgári jognak ugyancsak francia szűrőn átbocsátott parlata.

David kísérletének különös jelentőséget ad az, hogy koncepciója az általános érvényesség igényével lép fel.¹²⁴ Alapkiindulása elvileg igen reális: „Nehéz hinni olyan törvények hatékonyságában, amelyek azzal az igénnyel lépnek fel,

¹²³ Vö. EÖRSI 1975, 558.; LLOYD OF HAMPSTEAD–FREEMAN 1985, 883.

¹²⁴ DAVID 1963, 204.

hogy más magatartásformát kényszerítsenek rá magánszemélyekre, mint amilyenben tradicionálisan éltek.”¹²⁵ Ebből az következett volna, hogy az új kódex legalább időlegesen megtűri a szokásjog továbbélését, esetleg némileg módosítva azt, és hogy a kódex rendelkezései meglehetősen mozgásteret engednek a bírónak. Nem így történt. David másik kiindulópontja ugyanis az volt, hogy Etiópia „forradalmi” átalakulásban van, egész struktúráját teljesen meg akarja változtatni. Ezért a kódexnek nem a fennálló jogot kell konszolidálnia, hanem programot kell adnia a társadalom teljes átalakulásához.¹²⁶ A program pedig akkor hatékony, ha részletes; olyan kódexet akart, amely a lehető legteljesebb.¹²⁷ A kódex végül is a maga 3367 szakaszával a jelenkor leghosszabb kódexe, amely az art. 3347-ben – csekély kivételtől eltekintve – teljesen hatályon kívül helyezi a szokásjogot. Ezzel egy csapásra bevezet egy messzemenően individualista szemléletű, Európában fogant jogot egy mozdulatlan törzsi-feudális társadalomba.

Mindenesetre formálisan ma is hatályban van, és alig érvényesül első-sorban azért, mert a szokásjogot jóformán teljesen és egy csapásra eltörölte, és helyébe rendkívül részletes rendelkezéseket iktatott be. A túl ambiciózus célkitűzés mindaddig azt a kevesebbet sem engedte érvényesülni, amit az etióp viszonyok még befogadtak volna.

David több vonatkozásban tévedett.¹²⁸

Abból indult ki, hogy Etiópiában „forradalmi fejlődés van, az ország strukturálisan megváltozik, noha erről szó sem volt. A kormányzati rendszer formáiban bizonyos felszínes változásokat bevezettek, de a társadalom mélyén semmi nem mozdult.

Még ha Etiópia gyors fejlődésnek indult volna is, a változás nem lehetett volna olyan gyors, hogy a szokásokat egy csapásra megváltoztassa, és Etiópiát a kódex befogadására alkalmassá tegye.

Törökországban az 1920-as években más volt a politikai helyzet. Kemal Atatürk radikális polgári átalakulást hajtott végre, igen számottevő sikerrel. Ennek a programnak a körébe tartozott a jogrendszer átalakítása is. Ezt a polgári jog területén 1925-ben nyitott volta és generálklauzulái révén a leginkább adaptálható svájci ZGB recipiálásával hajtották végre.¹²⁹

¹²⁵ DAVID 1963, 193.

¹²⁶ DAVID 1963, 193.

¹²⁷ DAVID 1963, 191., 196.

¹²⁸ Vö. EÖRSI 1975, 560.; LLOYD OF HAMPSTEAD–FREEMAN 1985, 883.

¹²⁹ Ugyancsak Svájcban vették át a kötelmi törvénykönyvet (1926), továbbá a végrehajtási kódexet (1929), Neuchatel kantonból a polgári perrendtartást (1927) és Németországból a büntetőeljárás kódexet. A büntető törvénykönyvet Olaszországból importálták 1927-ben.

A jogi reform fő céljai: a *laicizálás* és a *modernizálás* vagy a *Nyugathoz való asszimiláció*. A laicizálás számottevő nehézségeket nem okozott, a modernizálással azonban már voltak problémák, különösen az ingatlanjog és a családjog területén. Itt erősen érvényesült a konfliktus a meggyökösösedett szokások és az új jog között.¹³⁰

Ettől eltekintve azonban a recepció sikeres volt, kezdeti szertelensége ellenére is. Mindez jól illusztrálja, hogy ha nagy az eltérés a recipiáló társadalom viszonyai és a recipiált jog eredeti otthoni viszonyai között

- a) a recepció csak akkor lehet sikeres, ha egy radikális társadalomátalakítás része;
- b) és még ebben az esetben is vannak a recepciónak ellenálló területek, mégpedig az „országutaktól távol eső” területeken.¹³¹

A társadalmi struktúra után nézzük a *csoportoknak* a jog hatékonyságával összefüggő szerepjátzását.

A *kis- és elsődleges* csoportokat a kapcsolatok közvetlenségének követelménye köti össze.

Elsődleges csoport a többnyire spontán, egy bizonyos időtartamra létrejött természetes csoport a viselkedésminták formalizmusa nélkül, a többi csoporttaggal és azok szimbólumaival messzemenően azonosulva. Primer jellegük abban rejlik, hogy bennük kristályosodtak ki azok az erkölcsi standardok és viselkedésminták, amelyek a szocializáció folyamatának feltételeit képezik, úgyhogy bennük formálódik az individuum személyisége. Nekik jutott a szerep, hogy legalább néhány olyan mintával kapcsolatban, amelyeket a jogszabály tartalmaz, s a kultúra részét képezi, alapvető viselkedésmintát közvetítsenek. Kulcsproblémát éppen ezeknek a jogszabályokban szereplő mintáknak az átvétele és bizonyos elsődleges csoportnak a saját normarendszerébe való besorolása jelenti. Idetartozik azonban az elsődleges csoport normáinak rivalizálása a jogi normákkal, az elsődleges csoportnak a fennálló jogi-politikai intézményekhez való viszonya és különösen egy bizonyos elsődleges csoport tagjainak legalizmusfoka. Ehhez tartozik megítélési mértékük kialakítása a jogi normára vonatkozóan. Az elsődleges csoportnak döntő szerepe van azon informális jogi ellenőrzésben, amely az egyénnél a saját gratifikációs rendszer kiértékelésekor végbemegy.

¹³⁰ ÜLKEN 1956, 89.

¹³¹ Vö. EÖRSI 1975, 562. Lásd még DOWNS–REYNA 1988; EDWARDS 1993.

Katonaszociológiai munkák mutatják be, mikor hasznos az informális struktúrájú kis spontán csoportok vizsgálata a nagyobb struktúrájú elemzésekhez, mikor alkalmasak eme nagy struktúrák működésének megmagyarázásához, és mikor bizonyulnak hatékony hatásesszköznek működésükhöz. Stouffer vizsgálatait¹³² azokkal az általános szimbólumokkal való közvetlen azonosulás viszonylag csekély jelentőségét mutatják be, amelyekért harcolnak. Sokkal erősebb a kötődés a hadseregen belül az elsődleges csoporton belüli bajtársakhoz. Stouffer szerint a harc motivációját főleg a saját elsődleges csoport védelmi szükségessége és annak elvárásával egybeeső magatartás alkotja. A katonai szervezet a formális előljárával szembeni belső fegyelmet nem annyira az engedelmességgel, sokkal inkább az elsődleges csoport által éri el. A parancsok és utasítások hatékony közvetítése és kivitelezése független az informális csoportok rendszerével való egyezés fokától.

Hasonló eredményre jutottak Dél-Amerika és a Német Szövetségi Köztársaság mezőgazdasági szervezetének vizsgálatai is.¹³³ A társadalom tagjaihoz a központi szervek döntései az elsődleges csoportok hálóján keresztül jutnak el hatékonyan, amelyek informális vezetői a közvetítő szerepét játszzák az információk közvetítése és a közvetített döntések megvalósításának rendszerében.

Valamennyi kutatás annak szükségességét igazolta, hogy a csoportok dinamikájának vizsgálatát a nagy struktúrákon belül szorosan össze kell kapcsolni azzal a funkcióval, amelyet az elsődleges csoport ezeken a struktúrákon belül betölt. Shils szerint ez a szerteágazó társadalmi struktúra integrációs folyamatának megértési kulcsa.¹³⁴ Az elsődleges csoportnak a nagyobb társadalmi csoportok számára betöltött jelentőségét akkor fogják egyértelműen megítélni, ha nem csupán a csoport jelentőségét tárják fel a tagok csoporton belüli viselkedésére vonatkozóan, hanem foglalkoznak az elsődleges csoport tagjainak személyiségi struktúrájára és más csoportok magatartására gyakorolt hatásával is.

Az elsődleges csoportok vizsgálatai megmutatták, hogy milyen fontos szerepet játszik, milyen jelentőségű a személyiség fejlődése számára, és hogyan hat tagjainak más csoporton, más társadalmi szerepen belüli magatartására, különösen az olyanokra, amelyeknek intézményi jellegük van.

¹³² STOFFER 1949.

¹³³ LOOMIS 1945.

¹³⁴ SHILS 1951, 69. Itt kell megemlíteni Merton elméletét, amely kimutatja, hogy miként gyakorolnak a társadalmi struktúrák olyan nyomást bizonyos személyekre a társadalomban, hogy azok inkább eltérő, mint konform magatartást tanúsítanak. Lásd MERTON 1957.

Az elsődleges csoportok működéséhez szükséges kedvező feltételek létrehozására irányuló jogszabályalkotói kísérleteket lehetőség szerint nem szabad túl nagyra becsülni. Különösen jó példája ez a társadalmi élet szférájának, amely a jognak az emberi magatartásra gyakorolt hatásának különösen nagy jelentősége ellenére önmagát valamiképp „kivonja” a jog hatása alól, és a társadalompolitika keretében más eszközök segítségét igényli, mint amilyenek a jogot kiszolgálják.¹³⁵

A társadalom építőkövei, a *makro- és mikroközösségek* többszörösen összefüggenek a jog hatékonyságával, hiszen közvetítik tagjaik – az alattvalók – felé a jogszabályok előírásait.¹³⁶ Ha pedig a társadalom politikai vezetőrétege nem veszi figyelembe az alul létező közösségeket, visszahatásként azok is elhatárolják magukat a felső jogszabályoktól. A történelem folyamán ez megnyilvánulhatott a jogsértőkkel való szolidaritásban, az üldözöttek rejtegetésében,¹³⁷ az újító rendelkezésekkel szemben a régi szabályok melletti konok kitartásban. Ez utóbbira az utolsó évszázad népi jogéletéből a házközösség, a föld zálogba adásának fennmaradása lehet példa, vagy a telekkönyv huzamos negligálásának jelensége.¹³⁸

Természetes, hogy az államhatalom is igyekezett rendelkezéseinek érvényesítésénél felhasználni a nagy befolyással rendelkező helyi közösségeket. Ez a törekvés az ázsiai faluközösségekben évezredekre tekint vissza, de a közelmúltig kimutatható. Japánban az újkorban létezett a törvények fenntartására ügyelő, rendészeti feladatokban közreműködő és feljelentésre kötelezett ötcsalád-rendszer, amelynek gondolatát a második világháború idején újították fel. Ekkor a 10-12 családból álló „szomszédközösségek” felügyeltek a szomszédokra, kötelesek voltak hangulatjelentéseket készíteni, közreműködtek a hadikölcsönjegyzésben és a fémgyűjtésben.¹³⁹ Földrajzilag közelebbi az 1823-as székelyföldi példa, ahol felső rendelet értelmében: „Minden gazdaembert mindkét részről levő szomszédjai szemügy alatt tartanak, mozdulatait obszerválják.”¹⁴⁰

¹³⁵ Vö. BORUCKA-ARCTOWA 1975, 145.

¹³⁶ Vö. KAJTÁR-VISEGRÁDY 1988, 503.

¹³⁷ TÁRKÁNY SZÜCS 2003, 821. 1935-ben egy csendőrgyilkost az egész faluval együtt rejtegető nénike így nyilatkozott: „Én magam is segítettem a lelkömön, ha már a törvény annyira nyomta.”

¹³⁸ TÁRKÁNY SZÜCS 2003, 459–460., 532., 534. és 805.

¹³⁹ *A második világháború története 1939–1945*, 1977, 246–247.

¹⁴⁰ IMREH 1983, 125.

Az állami befolyásolás ellenére a helyi közösségek igyekeztek megteremteni a maguk zárt, hatékony normarendszerét, ahogy a rendtartó székel faluról mondható: „Ahová pedig sem az állam, sem a szék »törvénybe« be nem hatolt, ottan azok teremtetek szabályokat, akiknek a munkája és mindennapos emberi kapcsolatrendszere sínylette meg a rendtelenséget. Valójában tehát a faluközösség tagjai [...] elsősorban ott, ahol a viszonylagos önrendelkezési jogot úgy-ahogy megőrizhették.” A sokszor kemény kötöttségeket jelentő szokásokhoz „való igazodás jóérzésével élő ember – mostohább történeti-társadalmi feltételek közepette is – birtokában lehetett valami többletnek, ami az életét elviselhetőbbé tette”.¹⁴¹

Gazdasági dimenziók

Ami a jog hatékonyságának *gazdasági* feltételeit illeti, abból kell kiindulnunk, hogy a jog „az emberi cselekvéseket szabályozza, az anyagi szükségletek kielégítésére irányuló gazdálkodás pedig nemcsak hogy a legfontosabb emberi cselekvések sorába tartozik, de minden más emberi cselekvésnek is alapja: minden emberi és társadalmi tevékenységnek van gazdasági oldala, vannak gazdasági előfeltételei is. Ezért nem is lehet kétség benne, hogy igen nagy részt a gazdálkodás alakulása szerint fog alakulni a jog is”.¹⁴²

Ez utóbbi tétel kettős jelentéssel bír. Egyfelől azzal, hogy egy adott gazdálkodási formához valóban kellenek hosszú távon bizonyos jogi szerkezetek, ám ettől még a jogot megoldásai kialakításában nagyfokú szabadság jellemzi, és választásait különféle jogi hagyományok, kulturális hatások, politikai, társadalmi és erőviszonyok befolyásolják. Másfelől, a gazdaságtól, annak fejlettségétől függ például, hogy mekkora jogérvényesítő apparátus áll rendelkezésre egy adott jogi norma ellenőrzésére, kikényszerítésére. Ugyancsak a gazdasági viszonyoktól függ, hogy az elismert gazdasági jogosultságokkal az érintettek fognak-e élni a bíróságon (anyagi helyzetükből adódóan).¹⁴³

A gazdasági környezet jellege tehát nemcsak a jogi szabályozás struktúráját befolyásolja, hanem annak hatékonyságát is. Eklatáns példái ennek a tervjog és a piaczgazdaság joga között megfigyelhető fundamentális különbségek. A jog funkciója előbbi esetében a tervgazdaság, míg utóbbi esetében

¹⁴¹ IMREH 1973, 33–34.

¹⁴² MOÓR 1994, 230.

¹⁴³ Vö. SAJÓ 1989, 38–39.

a piacgazdaság megszilárdítása, kiegyensúlyozása, különösképpen pedig az ellentétes gazdasági érdekérvényesítések harmonizálása. A jog feladatai teljesítésének zavartalanságát végső soron – a legszükségesebbnek mutakozó területeken és gazdasági viszonyokban – a *büntetőjog* eszközürendszere biztosítja. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a gazdasági életben a büntetőjog csak *ultima ratio* szerepet tölthet be.

Ha pedig a *gazdasági jogot* nézzük, akkor a következő megállapításokat tehetjük.

A gazdasági jog szerkezete elsődlegesen a szervezetekre, nem pedig a „polgárookra” irányul, azaz *szervezeti jog*. A *gazdasági jogban a büntetőjogi szankciók nagymértékben hatástalanok*. A gazdasági szervezetek ugyanis nem hagyják magukat büntető szankciókkal irányítani. Ez utóbbiak a fennálló normákat stabilizálhatják, azonban nem tudják a jövőt alakító normákat hatékonyan érvényesíteni. A gazdasági jognak szimbolikus funkciója van: nem a jog hatékonyságára vonatkozik, hanem annak kötelező erejére a tényekkel szembeni stabilizálás értelmében véve. Ily módon „a gazdasági jog lényegében a gazdasági jog hatástalanságának szisztematikus leplezésére szolgál”.¹⁴⁴

A jog társadalmi hatékonysága a gazdasági szektorban nem függ az úgynevezett ökonómiai sajátos törvényszerűségektől. Bár a jog, mint minden politikai program, a gazdasági szektorban is talál olyan tényezőket, amelyeket figyelembe kell, hogy vegyen. Ebből azonban nem lehet egy, a jog számára előírt rendet levezetni.

A gazdasági jog hatékonysága leginkább egy, a rendeltetésének megfelelő jogi adminisztrációtól függ, tekintve, hogy játékszabályjog: bizonyos politikai akcióprogramok megvalósítását szolgálja, mégpedig tekintet nélkül a társadalmi normákra és rendszerekre, illetve adott esetben azokkal szemben.¹⁴⁵

¹⁴⁴ OTT 1972, 407. Itt kell megemlíteni az úgynevezett autopoietikus jogelmélet érdekes álláspontját. Eszerint ha a jog árstopot rendel el a gazdaság számára, egy ilyen árellenőrzési törvényt rendszerint úgy értelmeznek, mint a jog gazdaságba történő közvetlen beavatkozásának egyértelmű esetét. Ám az autopoietikus látásmódban e beavatkozás a megfigyelés pusztá aktusára zsugorodik össze: a jog az árellenőrzésről alkotott jogtétel segítségével megfigyeli a gazdaságot. Ha még pontosabban vesszük szemügyre az esetet, akkor a becsavagyó külső vezérlésből pusztá önmegfigyelés lesz: a jog az árellenőrzési norma segítségével csupán saját műveleteit figyeli meg, s emellett elképzei, hogy a gazdaság így és így működik. Lásd TEUBNER 1989, 81–122.

¹⁴⁵ OTT 1972, 408.

Mindezeket jól példázza a magyar társadalmi-politikai rendszerváltozás részeként végbemenő piacgazdaságra való áttérést célzó jogalkotás hatékonysága. Közismert ugyanis, hogy nem állt rendelkezésre – többek között – a megfelelő szakértőgárda, illetve a kellő tárgyi infrastruktúra. Így szükségszerű volt, hogy a pozitív tendenciák mellett számos anomália, visszaélés, negatív jelenség mutakozzon ezen új törvények alkalmazásával kapcsolatban.

Végül, az úgynevezett *pénzügyi* feltételek is relevánsak a jog hatékonysága szempontjából. Csupán két aspektust említünk.

A világ legtökéletesebb környezetvédelmi törvénye is megbukhat, ha nincsenek meg a végrehajtásához szükséges financiaális eszközök.

Ronald Reagan amerikai elnök 1981-ben kiadott végrehajtási rendeletében (12 291) előírta, hogy minden fontosabb szabályozást költség-haszon elemzésnek kell előkészítenie, és csak azokat a szabályozásokat szabad a végrehajtás szerveinek előterjesztenie, amelyeknél az előnyök, a hasznok meghaladják a költségeket.

Normatív előfeltételek

Mint korábban már hangsúlyoztuk: a jogi normák hatékonysága mindenkor az egész társadalmi kontextus függvénye, amelyen belül fontos tényezőcsoportot képeznek a *társadalmi normák*. A jogi szabályozásnak ezekhez való viszonya meghatározó jellegű a hatékonyság szempontjából.

Azok a törvények ugyanis, amelyek előírásai a lakosság által általánosan elismert erkölcsi, vallási, politikai vagy társadalmi értékítélettel megegyeznek, és arra támaszkodhatnak, jó eséllyel bírnak arra vonatkozóan, hogy önként fogják majd követni őket. S fordítva: azon rendelkezések, amelyek az érvényes jogon kívüli normáknak ellentmondanak, nem, vagy csak kemény szankciókkal érvényesíthetők.

A szóban forgó normarendszerek közti közvetlen támogató kapcsolat legkézenfekvőbb példái a klasszikus büntetőnormák. Ám éppen a büntetőjog mutatja meg, hogy milyen nehéz új jogi normákat a társadalmi normák ellenében megvalósítani. Például a fekete munka nem szüntethető meg a rendelkezésre álló jogi eszközökkel mindaddig, amíg a lakosság – úgy mond önvédelemből – a túlzott adó- és szociális teherrel szemben erkölcsileg jogosnak találja azt.

Ma a társadalmi normák a jogszabályokat sokszor azért nem támogatják, mert azok a társadalmat át kívánják formálni, azaz azok a társadalmi normákat is meg kívánják változtatni.¹⁴⁶

Nem kétséges tehát, hogy a társadalmi normák összessége jelentős mértékben kondicionálja a jogi szabályozás hatékonyságát, de az sem vitás, hogy a jogszabályok – legalábbis bizonyos mértékig – alkalmasak a társadalmi normák alakítására is.

Mindazonáltal elmondható, hogy a modern államokban a jogi normáknak társadalmi normák révén való közvetlen megtámogatása nagymértékben adott. Ez áll különösen olyan masszív beavatkozásoknál, mint a közlekedési jogszabályok, amennyiben ezek általánosan elfogadott társadalmi alapszabályokat (ilyenek többek között azok, amelyek az életet és a tulajdont óvják) bizonyos művi intézkedések segítségével (például jobbra hajtás, előzés, sebességmaximálás) juttatnak érvényre.

A jogi normák és a társadalmi normák között a diszkrepancia viszonya is fennállhat: lehet, hogy a jogi normák előreszaladnak vagy éppen hátramaradnak a társadalmi normákhoz képest, vagy megfordítva (például a házasságon kívül született gyermekek egyenjogúsítása).

A továbbiakban nézzük meg közelebbről az egyes normarendszerek (erkölcs, vallás, szokás), illetve princípiumok (méltányosság) joghoz való viszonyát.

A jog és *erkölcs* kapcsolata a társadalomfejlődés és a tudományos gondolkodás ősi, mondhatni örök dilemmája. A jogi és erkölcsi normák bár több tekintetben hasonló vonásokkal rendelkeznek, köztük lényegi, a hatékonyságukat érintő eltérések állnak fenn. Ezek az alábbiak:

- A jogi normákat tervszerűen meg lehet változtatni, az erkölcsieket nem. Ez a különbség megfelel a jog *dinamikus* jellege és az erkölcs *statikus* jellege közötti differenciának.
- A jogi normák – legalábbis a tendenciák szerint – inkább az emberek *megfigyelhető külső magatartására*, az erkölcsi normák a *szubjektív akaratra*, az emberi magatartás cselekvési motívumára alapulnak.
- A kényszer tipikus formája, amellyel a jogi normákat érvényre juttatják, a *szervezett kényszer*, amely a *formális szankciókkal való fenyegetésből és kiszabásból áll*, mint amilyen az élet, a szabadság elvonása, vagyoneklkobzás a felhatalmazott személyek által. A kényszer azon tipikus formája, amely az erkölcsi normával együtt jár,

¹⁴⁶ RYFFEL 1972, 243.

az a *társadalmi nyomás*, amely *informális szankciók* alakjában jelenik meg, mint például lelkiismereti felhívás, dicséret vagy helytelenítés és társadalmi megvetés kifejezése.¹⁴⁷

Mindezek a jogi és erkölcsi normák *formális alakját* érintik csak. Eme viszony érdekesebb részét kétségtelenül a jog és az erkölcs *tartalmi kapcsolata* jelenti.

Hogy megfeleljen-e, és mennyiben feleljen meg a jog az erkölcsi elképzeléseknek, az *igen vitatott kérdés*. Erről régóta polemizálnak a természetjog és a jogi pozitivizmus képviselői.

Egy biztos: minden modern állam joga ezernyi ponton mutatja mind az elfogadott társadalmi erkölcs, mind az általánosabb erkölcsi eszmények hatását. Az ilyen hatás vagy hirtelen és bevallottan a törvényhozáson keresztül érvényesül, vagy csendesen és lépésről lépésre az ítélkezésben.¹⁴⁸ Mindez pedig a jog hatékonyságának fontos zálogát képezi.

Bizonyos rendszerekben, mint például az Egyesült Államokéban, a jogi érvényesség végső kritériumai kifejezetten magukba foglalnak igazságossági elveket vagy alapvető erkölcsi értékeket. Másutt, így például Angliában a parlament jogköre formálisan nem korlátozott, de a törvényhozás során esetleg mégis ugyanolyan körültekintéssel tesz eleget az igazságosság és az erkölcs követelményeinek. Számos törvény pusztán jogi keretszabályt jelent (például „jó erkölcs”, „jóhiszeműség”, „tisztesség” stb.), és kifejezetten megköveteli, hogy erkölcsi elvek segítségével töltsék ki tartalommal. Sőt – miként Ripert helyesen rámutat¹⁴⁹ – a jogot még leginkább technikai részében is irányíthatja erkölcsi törvény (például nem büntetik a hamis tanúzást, ha a vallomástevő nem tudott arról, hogy a törvény lehetőséget nyújt számára a vallomás megtagadására, s úgy gondolja, hogy az igazi vallomással magát vagy közeli hozzátartozóját vádolná).

Ugyanakkor az erkölcsi értékeléseknek a jogalkalmazásban is jelentős szerepük van, minthogy a bírói döntés gyakran jár erkölcsi értékek közti választással.¹⁵⁰ De mindennapi ügyekben is, például az enyhítő körülményekre való hivatkozásnál is szóhoz jutnak.

¹⁴⁷ Vö. HART 1992, 264.; GEDDERT 1984, 86–189.

¹⁴⁸ HART 1992, 199.

¹⁴⁹ RIPERT 1935.

¹⁵⁰ HART 1992, 290.

Mindezekből természetszerűleg nem következik, hogy a jog – hatékonysága érdekében – csak olyan kötelezettségeket kényszeríthet ki, amelyek közvetlenül az erkölcsi parancsokból következnek. Sok olyan előírás, amelyet indokoltan ró a jog az emberre, nem az erkölcsből adódik, hanem bizonyos kollektív célok elérését szolgálja (például építési előírások szükségesek a tűzveszély elhárításához). Bár eme szabályok maguk nem erkölcsi parancsok, betartásuk mégis erkölcsi kötelesség, amelyet kikényszeríthet a jog.

További posztulátum, hogy *a jognak csak az olyan kötelességeket kell kikényszeríteni, amelyeknek általában elegendő súlyuk van ahhoz, hogy a jogi kényszerintézkedéseket és a jogi kényszer alkalmazásával járó egyéni szabadságkorlátozásokat helyénvalónak bizonyítsák*. Tehát a jogi kényszer gyakorlásának viszonylagosnak kell lennie.

Másrészt azonban a jog nem hanyagolhatja el azt a funkcióját, hogy minden ember azon alapvető erkölcsi jogát védje, amely a kötelességerkölcs racionálisan indokolt parancsaiból adódik (például személyes szabadság, testi sérthetetlenség, személyi tulajdon stb.).

A *vallási* normarendszereknek a jog hatékonyságát befolyásoló szerepét csupán egyetlen példával illusztráljuk.

Indiában az 1950. évi alkotmány 44. szakasza az alábbiakban rendelkezik: „Az állam törekedni fog arra, hogy polgárainak egységes polgári jogi törvénykönyvet biztosítson India egész területén.” Ám ez két vallási jogrendszer – a hindu és a muszlim – mint tűz és víz egyesítését feltételezné. A gyakorlat ugyanakkor a legkisebb módosításnak is ellenáll. Hiába minősítették büntettnek például a menyasszonytól hozományfizetés követelését, ha a nem-fizetés a lány házasodási esélyét lerontja, megkötött házasságnál pedig a fizetés megtagadása esetleg azzal jár, hogy a házat az új menyre rágyújtják. Az alkotmányi program tehát megbukott.¹⁵¹

Ami a *szokásoknak* a jogi szabályozás hatékonyságát érintő szerepét illeti, abból kell kiindulnunk, hogy szoros összefüggésben vannak egymással, fejlődésük során átcsaphatnak egymásba, és egymás mellett párhuzamosan is élhetnek.

Ha nem osztjuk is teljes mértékben Sumner koncepcióját, alábbi megállapítását jelentősnek tartjuk. „A törvényhozásnak az érvényben levő viselkedési normák talaján kell megvetnie a lábát, s hamarosan nyilvánvalóvá válik, hogy a törvényhozásnak, ha erős akar lenni, összhangban kell állnia a viselkedési normákkal [...], hogy a közvélemény ne tekintse őket sem túlsá-

¹⁵¹ ALLOTT 1980, 181–182.

gosan enyhéknek, sem túlságosan szigorúaknak. A városi és falusi lakosság viselkedési normái nem azonosak; következésképpen a lakosság valamelyik csoportja által készített szeszesitalokra vonatkozó törvények hatástalanok maradnak, ha a másik csoportra alkalmazzák őket.”¹⁵²

Ha a törvények nem a szokásokból merítik is erejüket, mégis a bizonyos fokig konzisztens és tartós, szemben álló szokásokban a jogszabályok hatékonyságának komoly korlátját kell látnunk.

Érdekes probléma az úgynevezett jogi népszokásoknak az állami joggal kapcsolatos speciális viszonya, amelyről e kötet I. részében írtunk részletebben.

A társadalmi normák és a jog hatékony érvényesülése közti összefüggések taglalása után végül térjünk át a *méltányosság* ez irányú szerepének elemzésére.

Közismert, hogy az irodalomban széles skálán mozog ez utóbbi mibenlétének értelmezése, immár több mint 2300 éve. Nevezik *jogrenden kívüli zsinórmértéknek*, *etikai princípiumnak*, *jogelvnek*, *erkölcsi kíváncsalomnak*, *korrektív elvnek*, *magatartási normának*, *standardnak*, *eszmének*, *ideának*, *szabályegyesítésnek* stb.

Anélkül, hogy belemennénk a fogalmi vitába, megállapíthatjuk: a méltányosságot ugyanaz a gondolat szülte, mint magát a jogot: a különböző emberi (társadalmi) magatartások harmóniába hozatala, illetve az igazság követelményének megvalósítására (megközelítésére) törekvés.¹⁵³

Tehát ha úgy tetszik, a jog létezés módjának, funkciói teljesülésének, hatékony működésének egyik faktoráról van szó.

Kulturális tényezők

A kultúra szintén befolyásolja a jog hatékonyságát. *A társadalom kulturális kontextusába való beilleszkedés sikerének mértéke ugyanis ez utóbbit növelheti, vagy a minimumra csökkentheti.*

Mint már említettük, a kultúra és a jog között állandó kölcsönhatás, sokrétű összefüggés áll fenn,¹⁵⁴ amelyet két alapvető tételben lehet összefoglalni. Egyfelől a jog egyik összetevője az adott társadalom kultúrájának,

¹⁵² SUMNER 1978, 92–93.

¹⁵³ Vö. NEWMAN 1973.

¹⁵⁴ MAYER 1903, 24.; FEZER 1986, 22.

másfelől pedig nincsen olyan jog, sem jogrendszer sem, amelyet ne hatna át a társadalom kultúrája.

A kultúra és a jog viszonyában két jelenséget kell kiemelni: a jogi kultúrát és az úgynevezett szubkultúrákat. Előbbit a későbbiekben részletesen tárgyaljuk majd, ezért most csak az utóbbiakkal foglalkozunk.

A *szubkultúrák* a fennálló jogrenddel szembeni vagy legalábbis a jogn kívüli, azt mellőző rendek.¹⁵⁵

A szubkultúrákra jellemző az olyan belső hatalmi struktúrák léte, amelyek a maguk szankciórendszerét az általános társadalmi vagy állami szankciórendszer elébe helyezik (például maffia, bűnözőcsoportok stb.).

Két feltétel elengedhetetlen a szubkultúrák keletkezéséhez: szoros összetartás és szervezett vagy nem tudatos módon funkcionáló hatalomstruktúra a csoporton belül, valamint a külvilág felé való zártság, mindenekelőtt az információcsere megakadályozása révén. Ezáltal a kívülről jövő hatások az össztársadalom vagy az állam részéről lehetetlenné válnak.

A zárt csoportok kiválasztása – amely kiválasztás a szubkultúrát eleve feltételezi és az antinormarend szempontjából is a legkedvezőbb – történhet önkéntesen vagy nem önkéntes alapon. Előbbire példa a maffia, amellyel szemben az állam normái már csak azért is eredménytelenek, mert az állami szankcióapparátus hordozói ezeket a bűnözőket maguk is felsőbbrendű lényeknek tartják, és szubkultúrájukat is szuperkultúrának vélik.

Nem önkéntes a bejutás a szubkultúrába, amikor a társadalom az illető csoporttagot előzőleg kitaszítja, diszkriminálja. Például a büntetett előéletűek nem találnak kapcsolatot társadalmi környezetükhöz, ezért újra „rossz társaságba” keverednek, amely elsődlegesen csupán defenzív, ám a társadalom számára mégis agresszív jellegű ellennormák rendszerét fejleszti ki. A társadalom intoleranciája és diszkrimináló szankciói képezik alapvető okát annak, hogy normái hatástalanok.

Több mint kézenfekvő tehát az a következtetés, hogy *a szubkultúrák keletkezésének megakadályozása révén a jog, de mindenekelőtt a büntetőjog tényleges hatékonysága jelentősen fokozható.*

¹⁵⁵ NOLL 1972, 266–267.

Politikai viszonyok

A jog hatékonyságát befolyásolja a *politikai rendszer jellege* s a *politikai kultúra* is.

Ami a politikai rendszert illeti, abból kell kiindulnunk, hogy annak minőségében meghatározó szerepet játszik a jogrendszer állapota és funkcionálása.¹⁵⁶ A politikai rendszer értékesége – többek között – függ a politikai hatalom jogi ellenőrzöttségétől és jogszabályokhoz kötöttségétől, a jogszabályok hatékonyságától, a jogalkotás társadalmi ellenőrzöttségétől.

Egy jogállamban a politika számára elengedhetlenné válik céljai átviteléhez a jogrendszer felhasználása éppúgy, mint az alkalmazkodás a jogi szférán belül kialakult szabályozási modellek alternatíváihoz, a jog sajátos fogalmi apparátusához, kategóriakészletéhez, hisz valamilyen formában a jogon keresztül kell hatolnia a célok társadalmi realizálásához. Ez a kapcsolat a legkülönbözőbb mechanizmusokon keresztül valósul meg (például jogpolitika).

Hangsúlyozandó tehát, hogy a modern demokráciákban a jog és politika egymással kölcsönhatásban áll, amely magában hordozza a harmónia, az antinómia, valamint a dialektikus feszültség lehetőségét egyaránt.¹⁵⁷

A jog szerepe természetszerűleg nem merül ki abban, hogy a politikai szféra bizonyos szegmentumait jogilag rendezi, hanem a társadalmi együttélés alapvető viszonyait szabályozza. Ugyanakkor a politika világát nemcsak a jog rendezi, hanem például az erkölcs, a szokás, a tradíciók s a politikai normák is. Ez utóbbiak harmonikus összjátéka az optimális működés záloga.

Most pedig térjünk át annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy a politikai rendszer jellegének megváltozása miként érinti a jogrendszer hatékonyságát. Közelebbről a *kontinuitás és diszkontinuitás* problémájáról lesz szó, hazánk példáján.

Az 1989-cel kezdődő „jogállami forradalomra”, a pluralista demokráciára és a szociális piacgazdaságra való átmenetet eredményező rendszerváltozásra gondolunk. Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás – miként ismeretes – az államnak, a jognak, a politikai rendszernek új minőségét vezette be azáltal, hogy a Magyar Köztársaságot független,

¹⁵⁶ Vö. például MACIVER 1969.

¹⁵⁷ Vö. SCHNEIDER 1970. Itt jegyezzük meg, hogy korunk egyik divatos irányzata, a kritikai jogelmélet szerint a jogpolitika, s mint ilyen nem funkcionálhat az ideológiai vitáktól függetlenül. Vö. például UNGER 1986.

demokratikus jogállamként definiálta. A politikai rendszerváltás fogalma ezzel határozott alkotmányjogi tartalmat is kapott. Ez a békés rendszerváltás alapvetően a legalitás alapján ment végbe. „A legalitás elve azt a követelményt támasztja a jogállammal szemben, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek. A politikai szempontból forradalmi változásokat bevezető alkotmány és sarkalatos törvények a régi jogrend jogalkotási szabályainak betartásával, formailag kifogástalanul, és kötelező erejüket ebből származtatva jöttek létre. A régi jog továbbra is hatályban maradt. Érvényességét tekintve nincs különbség az »alkotmány előtti« és »utáni« jog között.”¹⁵⁸ Persze, a politikai átmenet során előbbi eródlódott, presztízse csökkent.

Ehelyütt nincs lehetőségünk arra, hogy részletesen elemezzük az itt felmerülő izgalmas jogelméleti problémákat, mindenesetre egyetértünk azzal a megállapítással, miszerint az a tény, hogy jogfejlődésünk e korszakában nem keletkezett éles cezúra, erősítette a jogrend stabilitását, s így hatékonyságát is.¹⁵⁹

A *politikai kultúra* a politika szubjektív oldalát jelöli, az állampolgárok – közvetlenül vagy közvetetten – a politikára vonatkozó tudatát. Ha egy társadalom politikai kultúrájáról beszélünk, a népesség ismereteiben, érzelmeiben és értékeléseiben internalizálódott politikai rendszerre utalunk. Mint ahogyan a politikai rendszer is alakítja a politikai kultúrát, ez utóbbi – mint a környezet egyik lényeges összetevője – kondicionálja a politikai rendszer realizálódását és működését,¹⁶⁰ beleértve a jogrendszer hatékonyságát is.

A problémát árnyaltabbá teszi az a tény, hogy akár egy társadalomra jellemző politikai kultúrán belül is vannak politikai rész- vagy szubkultúrák. Ennek illusztrálására pedig aligha találunk jobb példát Németországnál, amely ugyan ismét egy állam, de még sokáig két különböző politikai kultúrából áll össze. Ezek a kultúrák részint messzebb esnek egymástól, mint mondjuk Nyugat-Németország és Dánia vagy Franciaország kultúrái. Egyes társadalomkutatók jóslata szerint még két emberöltő kell hozzá, hogy Németországban közös politikai kultúráról lehessen beszélni.

Ízelítőül íme néhány releváns eltérés.¹⁶¹ A keletnémetek még ma is sokkal erőteljesebben szállnak síkra a *law and order* (törvény és rend) mellett,

¹⁵⁸ Vö. Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) határozata. Lásd még BÉKÉS et al. 1991.

¹⁵⁹ „A stabilitás emelője a jogi előírások hatékonyságának” – szögezi le SZOTÁ CZKY Mihály, vö. SZOTÁ CZKY 1980, 405.

¹⁶⁰ Vö. például ALMOND–VERBA 1963; LIJPHART 1970; KULCSÁR 1987, 321–349.

¹⁶¹ GREIFFENHAGEN 1995, 4–7.

mint a nyugatnémetek, sokkal nagyobb felelősséget tulajdonítanak az államnak betegség, inség, munkanélküliség esetén, mint amazok. A legtöbb keletnémet olyan rendszer mellett van, amelyben szinte senki sem emelkedik túl magasra vagy süllyed egészen mélyre, s az élet biztonságban, szabályozott pályákon halad – szemben a nyugatnémetekkel, akik olyan rendszer hívei, amelyben az egyénnek esélye van arra, hogy többre vigye a zömnél, de ki van téve a kockázatnak is, hogy lemarad a zömtől. *A keletnémeteknek a jóléti állammal szemben támasztott igényei összefüggésben állnak azzal, hogy bizonyos készség él bennük arra, hogy az autoriter vezetést elfogadják, vagy legalábbis letargikusan reagáljanak.* Ez összhangban van a német politikatörténeti tradícióval. Azt is helyeslik, hogy az államnak legyen erős befolyása a gazdasági életre. Ellenséges érzületeket táplálnak a pártokkal szemben, ami ugyancsak a német politikai tradícióhoz tartozott 1945-ig. Kelet-Németországban a pártpluralizmus iránti érzék helyett az úgynevezett „kerekasztalok” iránti vonzódás tapasztalható.

A kevésbé vigasztaló képet – Greiffenhagen szerint – az a reménysugár enyhíti, amely az ifjúsághoz kapcsolódik. Bizonyos jelek ugyanis arra utalnak, hogy az NDK-ban is némi értékváltozás zajlott le, ez adhatna magyarázatot arra, hogy a kelet- és a nyugatnémet fiatalok értékképzetei meglehetősen közel állnak egymáshoz, ami nyilván a jogállamiság érvényesülésére és a jogrendszer hatékonyságára is pozitíve hat majd.

Pszichológiai tényezők

Végezetül, mint a jog hatékonyságát befolyásoló faktorok utolsó kategóriáját: a jogszabályok címzettjeinek személyében gyökerező elemeket kell megemlíteni.

Témánk szempontjából két személyiségstruktúra lehet releváns, mégpedig az *autoriter* és a *konformista*.¹⁶² Az autoriter személyiség fő jellemvonásai a következők: gondolkodásmódja merev; értékrendszere konvencionális; nem tűri a gyengeséget; híve a megtorlásnak; nagymértékben gyanakvó; szokatlanul erős tiszteletet táplál mindenféle tekintély iránt.¹⁶³

¹⁶² Vö. PODGÓRECKI 1967, 278–281.

¹⁶³ ADORNO–FRENKEL-BRUNSWIK–LEVINSON 1950.

Miként Ryffel helyesen hangsúlyozza, „a demokratikus jogállamban a kívánatos személyiségstruktúrát sokkal inkább »nem autoriter«-ként kell megjelölnünk”.¹⁶⁴

Nézzük meg tehát közelebbről a konformista típust. Egy személy viselkedésének vagy véleményének olyan változása, amely egy egyéntől vagy egy csoporttól származó, valódi vagy vélt nyomás következtében alakult ki. Voltaképpen két lehetséges oka van annak, hogy egy személy konform módon nyilvánul meg. Az egyik az, hogy a többiek viselkedése meggyőzi őt arról, hogy eredeti ítélete téves volt. A másik az, hogy szeretné elkerülni a büntetést, illetve jutalomban kíván részesülni. Vannak azonban olyan helyzetek is, amelyekben azért követjük mások viselkedését, mert ők jelentik az egyetlen vezérfonalat a megfelelő cselekvéshez.¹⁶⁵

A társas befolyásolásra való reagálásnak három fajtáját különbözteti meg a szociálpszichológiai irodalom: a *behódolást*, az *azonosulást*, valamint az *interiorizációt*.¹⁶⁶

Behódolásról akkor beszélhetünk, ha az egyén azért veti magát alá egy másik ember vagy egy csoport befolyásának, mert reméli, hogy ezzel kedvező reakciót vált ki a másikból. Érdeke, hogy hozzájusson bizonyos konkrét jutalmakhoz, vagy elkerüljön bizonyos konkrét büntetéseket, amelyeket a befolyásoló tart ellenőrzése alatt.

Azonosulásról akkor beszélhetünk, amikor az egyén azért tesz magáévá valamilyen más személytől vagy csoporttól származó viselkedést, mert ez a viselkedés kielégítő önmeghatározó viszonyt jelent ezzel a személlyel vagy csoporttal.

Végül interiorizációról olyankor beszélhetünk, amikor az egyén azért fogadja el a befolyást, mert a kiváltott viselkedés egybevág értékrendszerével. Az interiorizáció révén átvett viselkedés valamilyen módon – racionálisan vagy másképpen – összefonódik az egyén már meglevő értékeivel.

Mindezeket a jog világára vetítve, az alábbi megállapításokat tehetjük.

A jog iránti általános attitűdnek csekély a gyakorlati hatása. A jogra vonatkozó általános vélemény olyan személyiségfunkciót teljesít, amelynek nincs köze a tényleges jogszabálykövetéshez. A jogszabály követésének

¹⁶⁴ RYFFEL 1972, 245.

¹⁶⁵ Vö. ARONSON 1980, 48–57.

¹⁶⁶ Vö. KELMAN 1961, 57–78.

három közvetlen oka: *1. szankciótól való félelem, 2. racionális megfontolás, 3. a jogszabály autoritása.*¹⁶⁷

Az első két esetben az egyén főleg a jogkövetkezményre van tekintettel, míg a harmadik típusú jogszabálykövetés lényegében a magatartás értékeit veszi figyelembe. Az egyes mozzanatok, okok a személyiség típusának és társadalmi helyzetének megfelelő, jellemző keveredést mutatnak, de nyilvánvaló, hogy az értékorientált, a jogszabályok rendelkezéseivel azonosuló, illetve azokat interiorizáló úgynevezett „önkéntes” jogkövető állampolgárok minél nagyobb volumene kívánatos egy jogállamban. Ugyanakkor történelmi tapasztalat, hogy minden társadalmi rendszerben adódik normával szembehelyezkedő magatartás, amely egyszeri individuális szituáció, vagy egy bizonyos egyéni adottság, vagy mindkettő révén, tisztán individuális jellegű, mint például a féltékenységből elkövetett gyilkosság. Ez jól mutatja, hogy irracionális elemek – érzelmek, ösztönök, szenvedélyek, szenvedélybetegségek, betegségek – szétzúzhatják a jogakaratot, továbbá, hogy az elkövetőt sem a büntetőjogi szankció, sem a gyilkosság társadalmi megvetése nem térítik el szándékától. A kábítószeres annak a kényszere alatt áll, hogy a drogot és a hozzá szükséges pénzeszközt megszerezze, kerül, amibe kerül. Mint tudjuk, a megtévesztő vallásos vagy erkölcsi értékítéletek is bűnözővé tehetnek valakit. Mások viszont az individuális ellenmotívumok szerint viselkednek, mert azok általános természetes magatartáson nyugszanak.

A társadalomra és végső soron a jogalkotókra hárul a feladat, hogy megakadályozzák azoknak a szociális körülményeknek a kialakulását, amelyek között a normával ellentétes motivációk kialakulhatnak, másrészt pedig hogy a nevelés és felvilágosítás (ma tanulási folyamatnak is nevezik) révén a normaszertű motivációk kialakulását előmozdítsa.¹⁶⁸

Az esetek többségében azonban a belső tartás – a jogérzet –, az igazságosság értelme, a jó és a rossz tudása, a jogszabály legitimitásába vetett hit hozzájárulnak a jogi előírásokhoz való hűséghez, más irányú hajlamaik és ösztöneik ellenében is. Azonban az ilyen hétköznapi ítéletet inkább nyitva kell hagyni, amíg tudományosan be nem bizonyítják. Ezért meg kell elégednünk a megállapítással, hogy a belső hangok és a lelkiismeret fontos hatékonysági tényezői a jognak.

¹⁶⁷ SAJÓ 1980, 316–317.

¹⁶⁸ NOLL 1976, 265.; RYFFEL 1972, 240–241.; SZMODIS 2013.

3. A jog hatékonyságának jogi feltételei

Az előző fejezetben tárgyalt társadalmi tényezők valóságos arzenálja mellett – nézetünk szerint – a jog hatékonyságának alapvető jogi feltételei is vannak, úgymint

1. az *optimális jogalkotás*,
2. a *jogalkalmazás hatékonysága*, valamint
3. a *jogtudat színvonala*.¹⁶⁹

A következőkben ezekről lesz szó, természetesen a teljesség igénye nélkül.

Az optimális jogalkotás

Az optimális jogalkotás mibenléte, paraméterei kutatásakor aligha találhatunk jobb kiindulópontot *Szalay László* szép, ma is érvényes gondolatánál:

„A törvény előadása legyen

- a) *tiszta*, azaz rekesztessék ki minden idegennemű, minden ami nem törvény, mi nem egyenes kifejezése a törvényhozó akaratának;
- b) *egyszerű*, azaz kerültessék ki minden, mi a képződés által kíván hatni az emberre;
- c) *szabatos*, azaz kellő rövideggel, minden szükséges szónak a bennfoglalásával, s minden szükségtelennek kirekesztésével adassék a tétel;
- d) igyekezzünk mind belsőleg *igazság*, úgy itt külsőleg a nyugalom és erő által a *fenségesség* jellemét adni a törvénynek, ami a lelket hódolatra bírja.”

Az egyik legnevesebb szerző, *Evan*, a törvényhozás hatékonyságának 7 tényezőjét vetítette ki, nevezetesen:

- az új jogforrásnak autoritativnak és presztízzsel rendelkezőnek kell lennie (például a Kongresszus, a Legfelsőbb Bíróság aktusai ilyenek);
- az új jog racionalitásának az elfogadott kulturális és jogelvekkel kompatibilis és kontinuos terminusokban kell kifejeződnie (például diszkriminációellenes törvények);

¹⁶⁹ Vö. VISEGRÁDY 1995, 9–13.

- ki kell dolgozni a jogkövetés pragmatikus modelljeit (például világos legyen, hogy kikre vonatkozik a jogszabály, és mi a jelentősége);
- az idő tudatos felhasználására van szükség a jogalkotásban (lehetőleg azonnali hatálybaléptetést kell eszközölni a változtatás zökkenőmentes kivitelezése érdekében);
- a kényszerapparátusnak „be kell vasalnia” a jogszabályok előírásait, még ha értékrendszerével ellenkezik is;
- az optimális jogalkotás a pozitív és negatív szankciókkal egyaránt operál (például adókedvezmények nyújtása); s végül
- Pound nyomán hatékony jogvédelmet kell biztosítani a szóban forgó jogszabály megsértéséből fakadó jogsérelmet szenvedők számára (például USA fogyasztóvédelmi szabályai).¹⁷⁰

Wróblewski megkonstruálta az észszerű jogalkotás modelljét,¹⁷¹ amelynek elemei a következők:

- a cél meghatározása, kellő módon pontosítva a megvalósítást szolgáló eszközök kiválasztása szempontjából;
- azoknak a szabályszerűségeknek a megállapítása, amelyek meghatározzák e kapcsolatot azon tényállási típusok között, amelyekhez a cél is tartozik, valamint azon jelenségek típusa között, amelyek az elsőkbiztosítására vezetnek (a cél megvalósítására szolgáló potenciális eszközök);
- annak megállapítása, hogy a feltett cél megvalósítását szolgáló eszközök közül melyek lehetnek jogi eszközök;
- meghatározott jogi eszköz kiválasztása a feltett cél megvalósításra; s végül
- meghatározott hatályos jogszabályok alkotása.

Az észszerű jogalkotás e modelljét – *Wróblewski* szerint – fel lehet azután használni a *jogalkotási gyakorlat optimalizációjára*, mégpedig három területen.

Az *axiológiai* terület szempontjából az optimalizáció azt jelenti, biztosítani kell a jogalkotó mind elvi, mind pedig instrumentális értékelésének harmóniáját, mindazzal, amit társadalmilag a leghelyesebbnek tart.

¹⁷⁰ EVAN 1980.

¹⁷¹ WRÓBLEWSKI 1978.

Az optimalizáció *érdemi* területe azt jelenti, hogy a jogalkotó maximális mértékben rendelkezze a tevékenység számára releváns tudással, és hogy ebből akarjon és tudjon is hatékonyan meríteni.

Végül, az optimalizáció *praxeológiai* téren jelenti a jogalkotás helyességét.

Wróblewski rámutat arra, hogy egyfelől ellentétek alakulhatnak ki a fenti elemek között, másfelől világos, hogy az axiológiai terület bizonyos fokának elfogadása olyan tényező, amely a birtokolt tudás alapján (érdemi terület) hatással van a jogi szabályozás hatékonyságára, ha közvetlen céljai megvalósításáról van szó.

A fentiekben vázolt feltételek teljesítésében természetesen nem merül ki az optimális jogalkotás!

Véleményünk szerint a legiszlációs folyamatnak és tevékenységnek ahhoz, hogy hatékony legyen, azokból a társadalmi relációkból, helyzetekből, szituációkból, azokból a társadalmi magatartásokból kell kiindulnia, amelyeknek rendezését célozza.

Miként *Peschka Vilmos* rámutat:¹⁷² a jogalkotás minősége *tartalmi* oldalról azt jelenti, hogy milyen sikerrel tudta megoldani a jogalkotó a rendezendő társadalmi relációk, helyzetek, szituációk sajátos, különös, tipikus vonásainak, mozzanatainak kiemelését, megragadását – állandó figyelemmel azokra a társadalmi tendenciákra, amelyek a társadalmi viszonyok körében érvényesülnek, valamint azokra a politikai és jogpolitikai célokra, értékekre, amelyek elérését és biztosítását a jogalkotó a maga számára kitűzte. A jogalkotónak a jogi tartalom kimunkálása során állandó tekintettel kell lennie a jogalkalmazó tevékenységre, arra, hogy a jogalkotói produktum társadalmi jogi tartalma a jogalkalmazó számára lehetővé teszi-e az általános érvényű jogi normának az adott egyedire való közvetlen vonatkoztatását. *Formai* értelemben pedig a jogalkotás minősége döntően attól függ, hogy mennyiben sikerült a jogalkotó tevékenységben az új társadalmi-jogi tartalomnak megfelelő sajátos egynemű közeget, jogi formákat kidolgozni.

A jogalkotónak ügyelnie kell az adekvát szabályozási módszerek, jogforrási forma, definíciók, fogalmak, kategóriák, szankciók megválasztására is.

Persze arról sem szabad megfeledkezni, hogy *a jogi definícióknak, fogalmaknak* is csupán korlátozott a „teljesítőképességük”.¹⁷³ Vannak azonban

¹⁷² Lásd PESCHKA 1982; DRINÓCZI–PETRÉTEI 2004.

¹⁷³ Vö. SOLT 1974. Baumgarten szerint a matematikai fogalmakon kívül alig találunk teljesen precíz fogalmakat. Vö. BAUMGARTEN 1922, 625.

esetek, amikor a torz (túl szűk vagy túl tág) jogi fogalmak használata kifejezetten a jogalkotás számlájára írható. Ugyanakkor a társadalmi-gazdasági fejlődés is hozzájárul a jogi fogalmak avulásához.

Speciális helyzetben vannak a különféle jogforrásokban, főleg kódexekben tételezett úgynevezett értékelő fogalmak (például *különösen nagy érték, nem vagyoni kár* stb.). Ezek magas fokon generalizáltak, relatíve meghatározottak, így tartalmuk csak a vizsgálendő eset szituációjának és körülményeinek figyelembevételével válik nyilvánvalóvá, ami lényegében két okra vezethető vissza. Egyrészt azzal magyarázható létük, hogy a jogalkotó a jogszabály megalkotásakor még nem láthatta előre, hogy a vonatkozó fogalmak konkretizálást igényelnek. Másrészt, előfordulhat, hogy a jogalkotó tisztában volt konkretizálásuk szükségességével, csak annak formája tekintetében nem határozott. Nos, ezek a kvantitatív és kvalitatív értékelő fogalmak lehetővé teszik, hogy a bírói gyakorlat anélkül reagáljon a jogilag szabályozott társadalmi viszonyok keretében zajló változásokra, hogy a jogi normákat módosítani kellene.¹⁷⁴

Ami a *szankciókat* illeti, a jogállamnak igen csekély a választási lehetősége azok között az eszközök között, amelyekkel az állami normák hatékonyságát garantálni lehet. Itt jogszabályilag definiálható és az egyenlőség elve alapján kvantifikálható szankciókról lehet csak szó. Azért is nem véletlen, hogy az időben kvantifikálható szabadságvesztés-büntetések és a finanszíralisan kvantifikálható pénzbüntetések lényegében az állami szankciómechanizmus tartalmát határozzák meg. A leginkább a jogállamban szokásos és szigorú normahatárokhoz kötött büntetőjogra vonatkoztatva is felismerhető a szankcióvariánsok megsokszorozására irányuló tendencia (például irányelvek a büntetések végrehajtásának felfüggesztésére).

Egyetértünk *Noll* álláspontjával, miszerint a korábbi korok testi fenyítéséhez és megőrző büntetéseivel képest a büntetőjogi szankciótartalom redukciója fejlődést jelent. A kérdés azonban továbbra is fennáll, hogy vajon nem kellene-e, hogy a reakciótartalom irányítatlan sokfélesége helyébe a reakciólehetőség irányított sokfélesége lépjen.¹⁷⁵

A legiszlációs technika és stílus is szerephez jut a jogszabályok hatékonyságának a biztosításában.

A *jogalkotási technikának* vannak klasszikus jogelvei (például hierarchia elve, *lex posterior derogat priori* stb.), s vannak modern kodifikált elvei.

¹⁷⁴ Lásd VISEGRÁDY 1988, 89–90.

¹⁷⁵ Vö. NOLL 1976, 270.

Csupán utalnánk a Svájcban 1976-ban a Szövetségi Kancellári Hivatal által kibocsátott *Richtlinien der Gesetzestechnik*re. Németországban szintén 1976-ban a Szövetségi Minisztériumok Közös Ügyrendjének II. részét átdolgozták, új szerkezetbe foglalták és ezzel kapcsolatban újraszabályozták a törvényhozási eljárást és a rendeletalkotást, valamint a közigazgatási előírások kiadásának rendjét. Végül, de nem utolsósorban Ausztriában 1979-ben a Szövetségi Kancellári Hivatal kibocsátotta a *Legistische Richtlinien*et, amely a jogi nyelvvel, a jogtechnikával, valamint a jogszabályok konkrét megfogalmazásával kapcsolatos irányelveket tartalmaz.

De pozitív példaként hivatkozhatunk arra a skandináv országokban kialakult *törvényelőkészítési gyakorlatra* is, hogy az előkészítés lezárulása után az összes felmerült módosító javaslatot, döntési alternatívát – a törvényelőkészítés előrehaladó folyamatába ágyazva – egy önálló kötetben publikálják. Ez egyrészt a szélesebb látókört biztosítja, másrészt iránytű lehet a jövőbeli korrekciókhoz.

Végül, de nem utolsósorban a *törvényhozási etika* érvényesülése sem közbős a jogalkotás hatékonysága szempontjából. Egy jogállamban ugyanis Janus-arcú szerepet töltenek be a törvényhozók mint demokratikus képviselők. Ez a szerep egy belső és egy külső orientációt feltételez.¹⁷⁶

Mint jogalkotóknak figyelemmel kell lenniük a törvényhozási folyamat belső követelményeire és az általuk követett elvek, célok és értékek közösségre gyakorolt átfogó hatására. Mint képviselőknek – akik artikulálják választókerületük érdekeit a kormányzási folyamatban – a törvényhozóknak figyelemmel kell lenniük a választóikat képező egyének és csoportok partikuláris szükségleteire, igényeire stb. E két orientáció kombinálása persze nem könnyű, olykor lehetetlen.

A demokratikus képviselet alapkövetelménye: 1. hogy a törvényhozók legyenek olyan erkölcsileg autonóm közegek, akiknek döntései információra támaszkodó, elfogulatlan és nem kényszerből fakadó véleményeken alapulnak; 2. hogy a törvényhozók hivatali kötelezettségeik teljesítése során tanúsított viselkedésüket legyen szabad a nyilvánosságnak ellenőriznie, és az legyen alávétve a nemzeti konszenzus periodikus megújításának a választásokon keresztül; 3. hogy a törvényhozók úgy cselekedjenek, hogy segítsek fenntartani vagy tökéletesíteni a képviseleti és a jogalkotási szisztémát, továbbá, hogy legyenek fogékonyak valamennyi állampolgár legitim érdeke, valamint a köz java iránt.

¹⁷⁶ Lásd FENNO 1978.

A törvényhozóknak mindezekből fakadó erkölcsi kötelességei az alábbiak: *autonómia, beszámolás és felelősség*.¹⁷⁷

Az *autonómia elve azt jelenti, hogy a törvényhozók kötelesek – nem odaillő – befolyástól mentesen tárgyalni és dönteni. „Nem odaillő hatások”* azok, amelyek eltérítik a törvényhozót alapvető demokratikus kötelezettségeitől: a köz céljainak szolgálatától, választókerülete érdekeinek képviselésétől, a közérdek érvényesülésének előmozdításától. A törvényhozó erkölcsi kötelessége, hogy önértéken felülemelkedve, ezen negatív külső hatásokat figyelmen kívül hagyva, korrekt döntést hozzon.

A *beszámolás elvének lényege, hogy a törvényhozónak kötelessége biztosítani választói számára mindazon információkat és feltételeket, amelyeknek révén azok élhetnek felelős demokratikus állampolgárságukkal*. Ez utóbbi részeként fontos visszacsatolást jelentenek a törvényhozó számára például a negligált igények és érdekek tekintetében. Ily módon a beszámolás pozitív és konstruktív, amely egyfelől komolyabb partnerré teszi a polgárokat a képviseleti folyamatban, másfelől segíti a törvényhozókat hatékonyabb képviselőkké válni.

Végül, a *felelősség elve azt jelenti, hogy a törvényhozók kötelesek hozzájárulni a demokratikus törvényhozási folyamat hatékony működéséhez*. A képviselet és jogalkotás kollektív folyamatok; sok törvényhozó kooperációjából és koordinált tevékenységből tevődnek össze. Az egyes törvényhozók csak akkor teljesíthetik hivatalukkal és szerepükkel összefüggő erkölcsi kötelezettségeiket, ha más törvényhozók segítségével, illetve a törvényhozás mint egész működésével összhangban cselekszenek. A törvényhozási folyamat nagymértékben képes kompenzálni, illetve mérsékelni az egyes képviselők intellektuális, politikai, sőt erkölcsi hibáiból fakadó káros következményeket, de csak az egyes képviselők aktív támogatásával és együttműködésével. Amikor manapság hangsúlyozzuk, hogy a törvényhozóknak kötelességük kritizálni a törvényhozási folyamat gyarlóságait és bírálataikban megjeleníteni választóik panaszait, nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy ugyanolyan fontos kötelességük választóik segítése a törvényhozási folyamat jobb megértésében, abban, hogy reálisan mit várhatnak attól, s milyen kompromisszumok tolerálása szükségeltetik, illetve ajánlatos részükről.

És ebben az összefüggésben kell említést tenni arról a kurrens, angol-szász indítatású politikai és jogszociológiai irányzatról, amely a *government*

¹⁷⁷ Vö. *The Ethics of Legislative Life* 1985, 34–42.

by negotiation nevet viseli.¹⁷⁸ Ez a teória az állam és a civil szféra közelítését, a jogalkotási folyamat „társadalmazását” szorgalmazza, pontosabban azt, hogy a törvények, rendeletek minél szélesebb társadalmi konszenzusra épüljenek. Például egy új repülőtér megépítése ügyében a lakossággal, jogi személyekkel, szakértőkkel stb. való érdemi tárgyalás útján – amely ugyan egy kissé elnyújtja az eljárást – szülessék meg a döntés, amely majd maximálisan tükrözi az érintettek érdekeit.

A továbbiakban a jogalkotást meghatározó *politikai és egyéb tényezőkkel* foglalkozunk, különös tekintettel a törvényhozásra, illetve annak hatékonyságára.

A törvényhozás olyan – nagyrészt jogilag szabályozott – politikai folyamat, amelynek lényegét a politikai akaratképzés és döntéshozatal adja.

A modern alkotmányos demokráciákban – a parlamenten kívül – elengedhetetlen a társadalomban meglevő politikai akaratokat közvetítő, fejlett és funkcionáló mechanizmusok léte: a pártok, érdekszervezetek, a polgári kezdeményezések, az egyéb participációs megnyilvánulások és a nyilvánosság mint közvetítő intézmények működése. A pártpluralizmus elvéből és gyakorlatából következik a parlament politikai képviseleti jellege, amely viszont csak akkor lesz adekvát a társadalmi tagoltság reprezentativitásával, ha a pártok képesek funkcióik teljesítésére, s mögöttük megtalálható a differenciált szervezeti formában megjelenő érdektagoltság. Ennek hiányában a parlamenti döntéshozatal során nem mehet végbe az a politizációs folyamat, amely előfeltétele a döntési alternatívák kidolgozásának és a közülük történő racionális választásnak. A pártok és az érdekszervezetek fejletlenségéből és funkcióhiányaiból adódó problémák a parlamenti döntéshozatal minőségében és hatékonyságában is lecsapódnak.¹⁷⁹

Tehát az eltérő szervezettségű *politikai erők lényeges befolyásoló faktornak minősülnek adott törvény keletkezési folyamatában*. Például Ausztriában a gazdasági-szociálpolitikai törvények (például a munkaidő szabályozása) tipikusan az úgynevezett szociális partnerek (ipari, kereskedelmi, kisipari, mezőgazdasági stb. munkaadók és munkavállalók szövetségei, a közszolgálati szervezetek érdekképviselői stb.) kezdeményezésére születnek; az ideológiai jellegű, illetve hatású törvények (például iskolatörvény) tipikusan a politikai pártoktól erednek; a közigazgatási és technikai törvények (például közlekedésrendészeti szabályok) kezdeményezői részben

¹⁷⁸ Lásd például BIRKINSHAW–HARDEN–LEWIS 1990.

¹⁷⁹ KRETSCHMER 1984; MOCK 1988.

az érdekszövetségek, részben a szakértői testületek, valamint a miniszteriális, illetve tartományi hivatalok.

Eme erős politikai érdekkötöttség és érdekszervezettség mellett azonban megfigyelhető az utóbbi években az a tendencia, hogy mind gyengébben szervezett érdekek is artikulálódnak (például ökológiai mozgalom).¹⁸⁰

A parlamentáris rendszer logikájából adódóan a *parlamenti pártok* közreműködése a törvényhozásban jelentősen eltér egymástól. A parlamenti többséget alkotó pártok – a többségi döntéshozatali technika alkalmazásával – alapvetően meghatározzák adott törvény konkrét tartalmát. Koalícióban levő kormányzó pártok esetén pedig a dominanciával bíró párt teheti meg ezt.

Az ellenzéki pártok fő feladata a törvényalkotással kapcsolatban is a többségi javaslatok kritikája és kontrollja, valamint ezekhez képest alternatív szabályozási javaslatok megfogalmazása, ezért közreműködésük nélkülözhetetlen eleme a demokratikus, hatékony törvényhozásnak.

A törvényhozás politikai tehertereleit, a politikailag elérni kívánt cél és az annak megvalósítását szolgáló jogi szabályozás ellentmondásosságát jól illusztrálják a magyar kárpótlási törvények.

A politikai elem nem egyetlen összetevője a törvényhozási folyamatnak. Abban nélkülözhetetlen a *szakmai elem* is, amely (a szaktárcát követően) manapság elsősorban a parlamenti bizottságok munkájában jelenik meg, minthogy világszerte tendencia a közvetlen szakmai viták visszaszorulása. Itt egy ellentmondásos helyzetről van szó, hiszen a parlamenti bizottságok egyidejűleg politikai alapokon és szempontok szerint kialakított testületek, így *gyakran a szakmai érvek helyett a politikai érvek válhatnak meghatározóakká*. A törvényjavaslatok útja ilyenkor egyirányúvá válik, a javaslat lényeges szakmai tartalma a politikai alkumechanizmusok révén és eredményként eldeformálódik, s a kapott eredményt nem vetik össze azzal a céllal, amelynek a szolgáltatásra rendelték. Hadd hivatkozzunk több magyar példára.

Az egyik az új alkotmány koncepciója, amellyel kapcsolatban annak idején mérvadó jogirodalmi kritikaként fogalmazódtak meg az alábbiak:¹⁸¹

„Az alkotmányelőkészítő bizottság csak képviselőkből áll. A megígért négyötödös többséget pedig úgy kívánták biztosítani, hogy a hat párt közül ötnek kellett megegyeznie ahhoz, hogy valamilyen változás a jelenlegi alkotmányhoz képest bekövetkezzen. Ez az eljárási mód egyik elemében sem

¹⁸⁰ PACZOLAY–VISEGRÁDY 1986, 345–346.

¹⁸¹ „A jelenleginél rosszabb alkotmány készül.” Interjú Kulesár Kálmánnal. *Magyar Nemzet*, 1996, 8.

tekinthető modernnek. Egyrésztől mert szükségszerűen – még ha nem is tudatosan – végül is kimaradt a tudomány, az alkotmányjogi szakma. Másrészről pedig túlhangsúlyozódott a politikai elem. A politikai pártérdekek legkisebb közös többszörösén az, amiben megegyezhettek. Ahol ez nem volt kialakítható, ott a szöveg változatlan maradt. Minthogy a modern alkotmány nemcsak politikai dokumentum, ezért meg kell találni a módját annak, hogy a szakma és a társadalom közvetlenebben tudjon e folyamatban részt venni.”

További példáinkkal azt kívánjuk illusztrálni, hogy milyen hátrányosan befolyásolja a törvények hatékonyságát az a tény, hogy gyakran hiányoznak a javaslatok mellől az olyan elemzések, amelyek gazdaságilag és szociológiailag megalapozhatnák az egyes törvénytervezeteket. A képviselők előtt nem válik ismertté a javaslat társadalmi háttere, de ugyanígy felmérhetetlen a törvény várható hatása is. Például a köztisztviselők és közalkalmazottak jogállását szabályozó törvényekhez nem kapcsoltak az előterjesztők statisztikai mellékletet, hiányoztak a kor- és szakmai összetételre vonatkozó legfontosabb összesítések és a költségvetési hatásokat bemutató elemzés. A hiteles adatok hiányával magyarázható, hogy az 1990 novemberében elfogadott, a bírák és ügyészek, valamint bírósági és ügyészségi dolgozók előmeneteléről szóló törvény bevezetését követően száznál is több munkaügyi per keletkezett a besorolások pontatlansága következtében, mert az előterjesztő alábecsülte a törvény szerinti besorolásokhoz szükséges összeget.

Mindezek fényében megalapozottnak tartjuk azt a véleményünket, miszerint „törvényszerkesztési biztos” intézményének létrehozásával megakadályozható lenne, hogy szakmailag erősen „sérült” törvényjavaslatok, illetve törvények születhessenek.¹⁸² Abból kell kiindulnunk, hogy az ő tevékenysége természetesen nem korlátozhatja a parlament szuverén törvényalkotó munkáját.

A biztost az Országgyűlés – a köztársasági elnök javaslatára – a képviselők kétharmadának szavazatával választaná. Megbízatása 6 évre szólna. A parlament a törvényszerkesztési biztost azok közül a kiemelkedő tudású elméleti és legalább húszévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választaná meg, akik a jogalkotás terén jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek, és köztisztletnek örvendenek.

¹⁸² Lásd KISS–PETRÉTEI 1996, 278.

A biztos feladatai és jogosítványai a következők lennének:

1. véleményt nyilvánít a Kormány, a parlamenti bizottságok által, valamint az önálló indítványként benyújtott törvényjavaslatokról az alábbi szempontokból:
 - a) a folyamatban levő más jogalkotásokkal való koherencia, figyelembe véve a jogharmonizáció szempontjait is;
 - b) a tervezett törvénynek a jogrendszerbe való beilleszkedése, összhangja az alkotmánnyal (ez utóbbi vizsgálata némileg tehermentesíthetné az Alkotmánybíróságot is);
2. véleményt nyilvánít a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító indítványokról az 1. pontban felsorolt szempontból;
3. megállapítja az elfogadott törvények végleges szövegét.

Az Országgyűlés plénuma az 1. pontban említett törvényjavaslatokat és a 2. pontban említett módosító indítványokat csak a Biztos véleményének ismeretében tárgyalhatná.

A szóban forgó vélemény(ek) kialakításában kulcsszerepe lenne a kiváló elméleti és gyakorlati szakemberekből létrehozandó külső szakértői-tanácsadó testületeknek. [Ezt a megoldást egyébként a holland alkotmány 79. cikkének (1) bekezdése, illetve a görög alkotmány 65. cikkének (5) bekezdése is intézményesíti.]

A törvényszerkesztési biztos működésével kapcsolatos ügyvitel és előkészítés teendőit a Törvényszerkesztési Biztos Hivatala látná el, amelynek főbb feladatait a következők képeznék:

1. javaslattétel a biztos részére az annak hatáskörébe tartozó ügyekben és a döntések végrehajtására;
2. szoros munkakapcsolat tartása az Igazságügyi Minisztériummal s a szakértői-tanácsadó testülettel.

Meggyőződésünk, hogy a biztos tevékenysége jelentős mértékben hozzájárulhat a törvényalkotás színvonalának emeléséhez s hatékonyságának fokozásához.

Az eddigiekben csupán a jogalkotáson belüli politikai és szakmai elemeket vizsgáltuk, nem lebecsülendő azonban az ilyen típusú *külső* tényezők hatása sem. Itt van mindjárt a *jogpolitika*, amely közvetíti a politikai törekvéseket és követelményeket a jogi szabályozás számára.¹⁸³ Alapvető hivatása

¹⁸³ Vö. például WEINBERGER 1989.

a jogrendszer fejlesztését illetően abban áll, hogy a jogalkotás fajtáinak egyensúlyát és demokratikus követelményeinek érvényesülését elősegítse, és részt vegyen a jogalkotás folyamatában kezdeményezésekkel vagy de lege ferenda javaslatokkal, a társadalmi szabályozási ellentmondásokra és a jogalkalmazás visszajelző szerepére tekintettel. Emellett szorgalmazza a jogalkotás vonatkozásában kikristályosodott (és fejlesztendő) demokratikus megoldások alkalmazását.

A jogállam jogalkotásának külön sajátossága: az *ellenőrzés*, a jogalkotó tevékenység törvényességének (alkotmányosságának) felügyelete és abból a szempontból való vizsgálata, hogy bizonyos előzetes korrekciót nem kell-e végezni, hogy ne a gyakorlatban derüljön ki valamely jogszabály alkalmazhatatlansága, magasabb rendű jogelvekkel vagy jogszabályokkal való ütközése. A szóban forgó normakontroll elvégzésére különösen az *alkotmánybíróságok* hivatottak.

Ha végigtekintünk a Föld országain, megállapíthatjuk, hogy az alkotmánybíráskodásnak két – egymástól sok tekintetben különböző – szervezeti alapmodellje alakult ki:

- a rendes bíróságok által „normál” ítélezésben gyakorolt alkotmánybíráskodás (amerikai rendszer);
- az önálló alkotmánybíróság által gyakorolt alkotmánybíráskodás (kontinentális vagy európai rendszer).

E két „tisztá” rendszer mellett egyes országokban átmeneti vagy vegyes rendszer is fellelhető.¹⁸⁴

Kontinensünkön 1920-tól (Ausztria, Csehszlovákia) funkcionáló alkotmánybíróságok népszerűsége nagymértékben megnövekedett Nyugat-Európában az utóbbi évtizedekben (ügyszemélyiség-növekedés, hatáskörbővítés stb.). Például Ausztriában évi átlagban körülbelül 200 törvényt hoznak, és ebből változóan 30–40 törvényt vagy azok néhány rendelkezését nyilvánítják alkotmányellenesnek. Hasonló az arány a többi polgári államban is.

A rendszerváltások nyomán Európa keleti felén is gombamódra szaporodtak az alkotmánybíróságok, amelyekre fontos feladat hárul a korábbi rendszertől örökölt jogszabályok alkotmányellenes rendelkezéseinek kiiktatásában – és némileg közvetett eszközökkel – a demokratikus jogállam jogrendszerének kialakításában.

¹⁸⁴ STARK–WEBER 1986; FAVOREU 1992; CAPPELLETTI 1979; ZAGREBELSKY 1986; KILÉNYI 1993.

Témánk szempontjából csupán két kérdés felvetését tartjuk relevánsnak. Egyfelől, sajnálattal kell konstatálnunk, hogy a magyar Alkotmánybíróság határozatainak hatékonyságát nagymértékben csökkenti az a tény, hogy nincs végrehajtó apparátusa. Csak megsemmisítő döntéseik érvényesülnek, a fel-függesztőknek csupán erkölcsi szankciójuk van. Másfelől, bár az alkotmánybíróságok nem vizsgálhatják a törvények hatékonyságát, határozataiknak a törvényhozási folyamatban való elemzése és hasznosítása a szabályozás hatékonyságának fokozódását eredményezheti.

A rendes bíróságok jogfejlesztő szerepével kapcsolatos korábbi kutatásaim alapján¹⁸⁵ határozottan állíthatom, hogy a jogszabály-előkészítő és -alkotó munka kellő színvonalon történő végzéséhez szükség van a jogalkalmazói gyakorlat ismeretére és bekapcsolására, hiszen

- itt mutatkoznak meg a rendezést igénylő területek;
- a gyakorlati jogalkalmazás során kerülnek elő a jogszabályok fogyatékségei;
- a jogalkalmazói jogfejlesztés ösztönzés is a jogalkotásra /számtalan értékes jogalkalmazói megoldást kodifikálnak, illetve kodifikáltak; s végül, de nem utolsósorban
- a jogalkotónak tisztában kell lennie azzal, hogy milyen mértékben kalkulálhatja be a jogalkalmazói jogfejlesztést (például generálklauzulák, méltányossági formulák stb. révén).

A jogalkalmazás mellett a *jogtudomány* hozzájárulása is jelentékeny a jogalkotás hatékonyságához.¹⁸⁶ A jogtudománynak a törvényhozási folyamatot befolyásoló, alakító szerepe komplex módon és áttételesen jelentkezik. Meg kell jegyezni, hogy a diszfunkcionális szabályozás érdekében a politikai erők nem hagyhatják figyelmen kívül az egyéb korszerű tudományos eredményeket sem, döntési alternatíváikat ezekre tekintettel kell kialakítaniuk:

- a jogtudomány sikeresen hathat a jogalkotási folyamatra azon személyek képzésén keresztül, akiknek formális vagy nem formális befolyásuk van a legiszlációs tevékenységre;
- a törvények megfogalmazásakor, nyelvi formába öntésekor nem mellőzhetők a jogdogmatika által kidolgozott és alkalmazott szempontok;
- a jogszabálytervezetek készítése vagy véleményezése fontos területe a jogtudomány jogalkotásra gyakorolt hatásának, akár csak

¹⁸⁵ Lásd VISEGRÁDY 1988.

¹⁸⁶ Vö. WRÓBLEWSKI 1978, 223.; KISS-PETRÉTEI 1996, 175–177.

- részvétele azon társadalmi vélemény kialakításában, amely kapcsolatos a jogalkotó tevékenységgel.

S itt térnénk át a nem szakmai nyilvánosság és a participáció szerepének tárgyalására a törvényalkotásban. A nyilvánosság mint közvetítő rendszer az alábbi funkciókat tölti be a legiszlációs folyamattal kapcsolatban.¹⁸⁷

1. *Az artikulizációs és kanalizációs funkció.* A nyilvánosság a különböző társadalmi érdekeknek és akarati törekvéseknek kifejezésre juttatását és a jogszabályi tartalom meghatározásába való beáramoltatását segíti elő, illetve teszi lehetővé.
2. *A tájékoztató funkció* két irányban valósul meg. Egyrészt a törvényhozó számára biztosítja a társadalmi valóság alaposabb ismeretét. Másrészt informálja a polgárokat a törvényhozói döntésről, ennek előzményeiről, szándékáról és a szóba jöhető alternatívákról, s ezáltal biztosítja számukra a döntésekkel kapcsolatos reagálásuk, kritikájuk megfogalmazásának lehetőségét.
3. *A legitimációs funkció.* Az előző funkciókkal összefüggésben a nyilvánosság hozzájárul a törvények polgárok általi elfogadottsága mértékének erősítéséhez.
4. *A kritikai és kontrollfunkció.* A nyilvánosság ellenőrizhetővé teszi a törvényalkotást, ezáltal növeli annak demokratizmusát, s lehetőséget ad a szükséges korrekciók elvégzésére is.
5. *Az állampolgárok jogtudatának fejlesztése.* Az állampolgárok túlnyomó többsége a törvényi szabályozás tartalmáról elsősorban a tömegkommunikációból, illetve a másodlagos forrásokból értesül, nem pedig közvetlenül a hivatalos lapokban kihirdetett érvényes normaszövegből. Nem mindegy tehát, hogy a tömegkommunikációs eszközök milyen gyakorisággal, mekkora terjedelemben foglalkoznak a törvényekkel, s milyen mértékben hívják fel a figyelmet a joganyag változására.

A fenti funkciók teljesülése nagymértékben fokozza a legiszláció hatékonyságát.

Ami a társadalmi részvételt illeti, magyar viszonylatban a következő probléma érdemel figyelmet. Hogyha a kilencvenes évek első felének jogalkotását elemezzük, megállapítható, hogy rendkívül esetleges, kapkodó,

¹⁸⁷ Vö. KISS–PETRÉTEI 1996, 160–162.

következetlen és kimunkálatlan a társadalmi részvétel, illetve különböző társadalmi csoportok részvételi lehetőségeinek biztosítása a normák meghozatalában, ráadásul ez ágazatonként, törvénytervezetenként is lényeges eltéréseket hordoz magán. A civil szervezetek, érdekképviselői szervek, kamarák, igaz, eltérő intenzitással, de helyel-közzel egy-egy törvény tervezetének előkészítésébe bekapcsolódtak, azonban nem kevés esetben csak utólag szereztek tudomást az őket érintő jogszabályok szövegének tervezeteiről. Például az országos önkormányzati szövetségektől vagy a Magyar Orvosi Kamarától történő véleménykikérések rendkívül esetlegesek, kevés idő és nem kellő információ áll azok rendelkezésére a véleményadáshoz.¹⁸⁸

Befejezésül, szólnunk kell röviden egy, a jog hatékonyságát negatíve befolyásoló, patológikus jelenségről.

A *túlszabályozás* nem mai keletű probléma. Már Seneca, Morus, Luther, Montesquieu és Ihering is követelte a jogszabályok számának csökkentését.

A jogfejlődést kitűnően példázza az 1791-ben kihirdetett, de csak 1794-ben hatályba léptetett Allgemeines Landrecht für den preussischen Staaten. Az elsők közt volt ama törvénytűvek sorában, amelyek nagyszabású kísérletet tettek a kodifikálás minőségi szemléletének, intenzív lehetőségének realizálására. A kódex 19 000 szakasza azonban a 18. század vége Poroszországának valamennyi szabályozható életviszonyáról rendelkezett. Például ilyképpen: „Ami a palánkokra mondatott, a léckerítésekre is érvényes”, és 115 paragrafus kellett például ahhoz, hogy a gyermekölést megfelelő mélységben büntetni rendelje. Ily módon iszonyatosan nyomasztó, kazuisztikus szabálytömegével önnön torzképévé vált.

A túlszabályozás egyik figyelmen kívül nem hagyható diszfunkcionális következménye a jog presztízsének gyengülése, a jogszabályok lehetőség szerinti kikerülése, akár azzal a perspektivikus veszéllyel, hogy az élet és a jogi szabályozás „elmeleg egymás mellett”.

A túlszabályozás, a mindent rendezni kívánó magatartásból eredő jogszabálytömeg ugyanakkor kiváltja a polgárok teljes érdektelenségét, csökkenti a jogismeretet és ezzel a jogi rendszer hatékonyságát.

Éppen ezért a világ mind több országában nő az igény egy szervezetesebb, rendszeresebb és megbízhatóbb mechanizmusú *jogtisztítás* iránt, amely az áttekinthetőbb és könnyebben kezelhető jogi matéria megteremtését tartja feladatának. Bizonyítható, hogy ahol az ilyen átgondolt jogszabálytisztítás

¹⁸⁸ Lásd CSEFKÓ 1993, 61.; *Magyar Orvos* IV. évf. 6–7. sz. 1996. július, 4.

komolyan tervbe vették, ott az időszerűtlenné, feleslegessé vált rendelkezések tömegétől sikerült viszonylag rövid idő alatt megszabadulni.¹⁸⁹

Magyarországon – a térség más országaihoz hasonlóan – sajátos tényezőként kell számításba venni azt a körülményt, hogy a rendszerváltás kori jogszabályok jelentős része, csaknem 50%-a 1990 előtt került megalkotásra, amely körülmény adott esetben jogrendszerünkön belül jelentős ütközések, ellentmondások eredője lehet. Jogrendszerünk átalakítása szempontjából további lényeges kiindulási pont az Európai Unió jogrendszerével történő jogharmonizáció követelménye. A jogalkotási folyamat felgyorsulása, a jogszabályok számának mennyiségi növekedése, valamint hatályos jogunk reformjának követelményei, de a jogharmonizáció által támasztott feladatok is a *deregulációs* folyamat intézményesítését tették szükségessé.

Ismeretes, hogy hazánkban az első nagyobb deregulációs ciklus 1989–1990 között zajlott, amelynek során több mint 1800 jogszabály és „jogszabálytartalmú” rendelkezés, illetve más norma és egyéb szabályozó aktus hatályon kívül helyezését készítették elő, valamint végezték el. Az 1995. január 1-jével kezdődött második ciklus első szakaszában pedig 386 miniszteri és kormányrendelet hatályon kívül helyezésére került sor.

Ami a 2013. évi állapotot illeti, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által irányított deregulációs folyamat első lépéseként az országgyűlési határozatok száma csökkent 864 rendszerváltás utáni és 171 korábbi határozattal. Ezután hatályon kívül helyeztek 1966 kormányhatározatot, amelyek többsége kiüresedett vagy alkalmazhatatlan volt. Ezt 460 törvény technikai deregulációja követte, kiegészítve 13 törvény egyes végrehajtott rendelkezéseinek deregulációjával, valamint 36 törvény módosításával.

Formai dereguláció történt a társadalmi rendet és az államszervezetet szabályozó törvények, a gazdasági rendre vonatkozó törvények, illetve az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó törvények esetében.

Tartalmi módosítás olyan törvények esetében történt, amelyek egy része korábbi pontatlanságokat küszöböl ki, másik része a technikai dereguláció által érintett törvények szakmai szempontból hatályban tartandó egyes rendelkezéseinek más törvénybe átszerkesztése volt, a harmadik része pedig egyes további törvények tartalmi módosítását hajtotta végre.

Összegezve, az addig végrehajtott egyszerűsítések több ezer jogi norma (1036 országgyűlési határozat, 1966 kormányhatározat, 509 törvény) hatályon kívül helyezésével, rövidítésével vagy átszerkesztésével járultak

¹⁸⁹ A külföldi tapasztalatokra nézve lásd KISS–PETRÉTEI 1996, 310–320.

hozzá a jogrendszer korszerűsítéséhez, túlszabályozottságának csökkentéséhez.¹⁹⁰

Ki kell emelni, hogy a technikai és tartalmi deregulációs folyamat funkcióját tekintve nemcsak a már meghozott hatályos jogszabályanyag egyszerűsítésére irányul, hanem számos ponton befolyással van, visszahat magának a jogalkotásnak a folyamatára is, különösen a jogszabályelőkészítő munka minősége javításának előmozdításával.¹⁹¹

Tehát a dereguláció sokrétűen befolyásolja pozitíve a jog hatékonyságát.

A jogalkalmazás hatékonysága

A jogalkalmazás hatékonyságát a jog „általában” vett hatékonyságához hasonlóan lehet vizsgálni, de itt elég releváns különbségek lépnek fel. Közülük a legjelentősebbeket mutatjuk be.

Először, a jogalkalmazás a jog által meghatározott tények jogi konzekvenciáinak kötelező megállapításán alapszik. Ezzel kapcsolatban azt mondhatjuk, hogy a jogalkalmazás olyan mértékben hatékony, amilyen mértékben az állami szervek megfelelően állapítják meg mindazoknak a tényeknek a konzekvenciáit, amelyekkel kapcsolatban az érvényes jog értelmében azokat meg kell állapítani.

Másodszor, a jogalkalmazás hatékonysága vizsgálható azon hatás szempontjából, amelyet egy konkrét ügyben alkalmazott egyes és konkrét norma gyakorol címzettjének viselkedésére.

Harmadszor, a jogalkalmazás hatékonysága vizsgálható azon hatás szempontjából is, amelyet a jogot alkalmazó szerv döntése motivációsan gyakorol azokra a személyekre, akik nem címzettjei annak, a jog pro futuro jobb betartásának irányában.

A jogalkalmazás hatékonysága nélkülözhetetlen komponense a jog hatékonyságának. Ez formailag abban nyilvánul meg, hogy a jogszabályok milyen mértékben érvényesülnek a jogalkalmazás során. Tartalmilag azonban a jogalkalmazás hatékonyságán a társadalmi környezetében megmutatkozó hatékonysága értendő. Tehát a *jogalkalmazás akkor hatékony, ha működése a jogszabályokban foglalt fő- és alcélok elérését eredményezi.*

¹⁹⁰ Lásd Rétvári eredményesnek nevezete a folyamatot. *Magyar Nemzet*, 2013. május 4.

¹⁹¹ Lásd erről részletesen FICZERE 1996.

Ami a bíróságokat illeti, Alaptörvényünk 28. cikke kimondja, hogy: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

A jogalkalmazás hatékonyságát számos *jogi és nem jogi* tényező befolyásolja.¹⁹²

Több mint kézenfekvő, hogy egyfelől a *jogpolitika*, másfelől a *jogalkotás* minősége és mennyisége a jogalkalmazás hatékonysága szempontjából is meghatározó jelentőségű. Ez utóbbi hatása akár két szépirodalmi idézettel is érzékeltethető: Madách *Az ember tragédiájában* Ádámmal mondatja: „Áldlak sors, hogy bíróvá nem tévél. Mi könnyű törvényt írni pamlagon.” De joganyaggal kapcsolatos jogalkalmazói gondok felerősítéseként értelmezhető Vörösmarty örült tudósának kifakadása is a *Csongor és Tündében*: „Szavak, nevek, ti öltök minket el”.

A bírói jogalkalmazás hatékonyságának egyik záloga, hogy a *legfelsőbb bíróságok* valamennyi jogrendszerben irányítják az alsó és középszintű bíróságok gyakorlatát, éspedig a jogegység biztosítása érdekében.

A legfelsőbb bírósági irányítás azonban nemcsak a bírói jogalkalmazás, hanem a jog hatékonyságának fokozásához is hozzájárulhat, éspedig jogfejlesztő szerepe révén.¹⁹³

A *modern jogrendszerek hatékonyságát fokozó bírói jogfejlesztésre* nem nehéz példát hozni, mivel világjelenség. Csak utalnék a termékfelelősség intézményének a bíróságok általi kiépítésére, a férjezett nő önálló vagyonának megteremtéséhez és törvényi elismeréséhez vezető equity elvekre Angliában, a német Treu und Glauben bírói gyakorlatára, a technikai fejlődés követelte responsabilité du fait des choses intézményére Franciaországban, vagy a kelet-közép-európai államok házasságibontóper-szisztémáját modernizáló joggyakorlatra stb. Frissebb hazai példaként a következő említhető meg.

A korábbi Ptk. adós volt a végrendelet fogalmának meghatározásával. Ezt a hiányt a bírói gyakorlat pótolta azzal, hogy a Legfelsőbb Bíróság PK 85. számú állásfoglalásának a) pontjában meghatározta azt a két minimális

¹⁹² Vö. VISEGRÁDY–GÁTOS 1990.

¹⁹³ Lásd VISEGRÁDY 1988.

feltételt, amelynek meglete esetén az örökhagyó nyilatkozatát végrendeletnek kell tekinteni. Ezek: az okirat

1. külsőleg az örökhagyótól származóként jelentkezék és
2. halálesetre szóló olyan nyilatkozatot tartalmazzon, amelyből a végrendeleti minőség kitűnik.

A 2013. évi, a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény ezt a fogalom meghatározást átvette.

Egyre nő azonban a *jogharmonizációt* szolgáló bírói jogfejlesztés jelentősége is. Hazánkban a rendszerváltást követően sok ezer ember vált kiszolgáltatottá a vállalatok gyakori tulajdonosváltása nyomán. Gyakori eset, hogy a munkavállaló több évtizede ugyanannál a cégnél dolgozik, ám az új és még újabb tulajdonosok ódzkodnak attól, hogy a munkaviszony folyamatosságát elismerjék. Ez pedig egyértelműen hátrányos az alkalmazottak számára, hiszen egy esetleges elbocsátásnál a felmondási idő és a végkielégítés összege a munkáltatónál ledolgozott évek számától függ.

A magyar Munka Törvénykönyve nem szabályozza ezt a kérdést, 1992-ben látott viszont napvilágot a Legfelsőbb Bíróság 154. számú állásfoglalása a munkavállalók jogainak megővéséről a vállalatok, üzemek és üzemrészek tulajdonosváltása esetén. Ez az állásfoglalás az Európai Gazdasági Közösségek 77/187. irányelvét tükrözi, és egyértelműen leszögezi: a munkaviszonyt a munkáltató személyében bekövetkezett jogutódlás nem érinti.

A jogfejlesztéshez képest ugyan kevésbé látványos, de – mint korábban láttuk – a joghatékonyaság szempontjából igencsak releváns a jogalkalmazás mindennapi jogszabályértelmező tevékenysége, különösen a törvényekkel kapcsolatban.

Ami az *angolszász* irodalmat illeti, ott az értelmezési módszereknek valamiféle meghatározott rendje kevésbé alakult ki. Három alkalmazott módszerről, illetve elvről beszélnek: a *literal rule*-ről, a betű szerinti értelmezésről, ha a szöveg egyszerű; a *golden rule*-ről, amely szerint a szavaknak közönséges értelmet kell tulajdonítani, feltéve, hogy ez nem vezet abszurd következményre vagy ellentmondásra a törvény egyes részei között; végül a *mischief rule*-ről, azaz arról a módszertani elvről, amely a törvény általános irányát és célját tartja szem előtt.¹⁹⁴ Az angol törvényértelmezés legfőbb eltérése a kontinentalistól, hogy *Angliában nagyobb a törekvés a betű szerinti értelmezésre*, amelynek magyarázata a következőkben rejlik.

¹⁹⁴ PATON 1948, 188–189.; CURZON 1988, 256–258.

A római-germán (kontinentális) jogrendszerek összefüggő egészet, *zárt rendszereket* alkotnak, amelyekben mindenfajta kérdés – legalábbis elméletben – egy létező jogszabály értelmezésével megoldható, illetve megoldandó. A common law ezzel szemben *nyílt rendszer*. Olyan módszer felhasználását jelenti, amely mindenfajta kérdés megoldását lehetővé teszi, de nem tartalmaz olyan anyagi jogszabályokat, amelyeket minden körülmények között alkalmazni kellene.¹⁹⁵

Még a jogi faktorok körében maradva, ki kell emelni a *jogtudomány*, az *ügyészi gyakorlat*, az *ügyvédség*, valamint a *jogtanácsosok* szerepét, akik – bár országonként, illetve jogrendszerenként eltérő mértékben – aktív hatást gyakorolnak a bíróságok tevékenységére. Az ő révükön egyfelől kiküszöbölhető a bírói jogalkalmazás belterjessége, zárttsága, másfelől pedig frissítik, dinamikusabbá és hatékonyabbá teszik a bírói gyakorlatot, sőt jogfejlesztő funkciója betöltésében is komoly partnerek.

A bírói jogalkalmazás hatékonyságát több *nem jogi* tényező is befolyásolja, amelyek közül a legfontosabbak az alábbiak.

Elsőként említendők a *szervezeti* faktorok, úgymint a bírósági rendszer elemeinek összehangolt működése, a bírósági munka szervezettsége, a bírói állomány megfelelő volta, a jól funkcionáló információs rendszer stb.

A bírói jogalkalmazás hatékonysága függ attól a *mikroklímától*, amelyben végbemegy. A normális, alkotó légkör ugyanis hozzájárulhat a bürokratizmustól és formalizmustól mentes jogalkalmazáshoz.

Mivel a bírák is emberek, így *személyiségüknek* is fontos szerepe van a jogalkalmazó tevékenységük hatékonysága szempontjából.¹⁹⁶ Elsőrendű jelentősége van a bírák szakmai felkészültségének, politikai és jogi kultúrájának, hivatásbeli etikájának, jogtudatának, gyakorlatának, tekintélyének, tapasztalatainak, valamint pszichológiai jellemzőinek.

Végül, de nem utolsósorban az *élet- és munkakörülményeket* is befolyásoló tényezőket kell értékelnünk. Ezek sorában a bírák jogállását, munkaterhét, továbbképzését, a bíróságok technikai és biztonsági ellátottságát, a helyiségek, a bírói munka javadalmazását, valamint az előmeneteli rendszert emelhetjük ki.

¹⁹⁵ Vö. DAVID, René: 1977. I és III. rész

¹⁹⁶ Lásd ehhez legújabban GÁBRI 2018.

Külön probléma a bírói szervek döntéseinek *végrehajthatósága*.¹⁹⁷ A jogszabály hatékonysága – a jogalkalmazó szervezetek közbejöttével – csak akkor biztosítható, ha döntéseiket végrehajjták.

Nézzük meg a kérdést egy konkrét példa tükrében!

Az 1970-es évek USA-jában a polgárjogi mozgalmak beszivárogtak a börtönökbe is. Az elítéltek rendkívül rossz körülmények (zsúfoltság, orvosi ellátás hiánya, silány élelmezés, nem megfelelő higiénia, erőszak elleni védelem, valamint a rehabilitációs rendszer hiánya) miatt sorra nyújtották be kereseteiket az USA Alkotmánya 8. kiegészítésének megsértése címén, amely – mint ismeretes – tilalmazza a „kegyetlen és szokatlan büntetések kiszabását”.

A bíróságok helyt is adtak az elítéltek kereseteinek, s kötelezték az államokat, hogy változtassanak a kifogásolt helyzeten. Amikor azonban kiderült, hogy az érintett állami szervek nem tettek lépéseket ez irányban, vagy csak lassan, a bíróságok végrehajtási végzéseket hoztak a börtönrezsimben eszközrendő konkrét és mélyrehatóbb reformok érdekében. A bíróságok elrendelték több büntetés-végrehajtási intézet bezárását, illetve számos elítélt szabadon bocsátását, rendszerint azonban részletes tervvel szolgáltak a zsúfoltság, az alkalmatlan személyzet, az egészségügyi ellátás hiánya, valamint a siralmas higiénia orvoslására. Gyakran bizottságokat, illetve szakértőket is kiküldtek a bíróságok eme tervek végrehajtásának ellenőrzésére, sőt kártérítést ítélt meg az elítélt-alpereseknek, és pénzbüntetéssel sújtották az ellenszegülő börtönhatóságokat.

A bírósági végzések végrehajtása mindazonáltal messze elmaradt a kívánatostól. A végzések hatálya alatt álló tagállami börtönökre kevesebb pénzt fordítottak, mint az ilyen által nem érintettek, s az is nyilvánvalóvá vált, hogy a reformokat célzó börtönperek komoly ellenállást váltottak ki mindenféle változással szemben. További problémát okozott, hogy a börtönök dinamikájával csak részben számoló szövetségi bírósági intervenció egyfajta hatalmi vákuumot idézett elő, amelyet azután börtönbandák töltöttek ki, akiket a demoralizált személyzet nemigen tudott féken tartani. Az 1990-es évek elejére rekordot ért el az elítéltek száma (több mint 1 millió fő) az USA-ban, ami még szűkösebbé, egészségtelenebbé, sőt ijesztővé tette számos rab körülményeit.¹⁹⁸

¹⁹⁷ KULCSÁR 1977b.

¹⁹⁸ A témát átfogóan tárgyalják LIVINGSTONE–OWEN 1993, 124–129.

De nem kell a tengerentúlra mennünk további illusztrációért. Ma Magyarországon 4-5 évbe is beletelhet, hogy valaki jogos pénzkövetelését törvényes úton behajtsa adósától. A bírósági perek hosszúra nyúlnak, ahogyan maga a végrehajtási eljárás is. További gond, hogy az ügyek számát tekintve a végrehajtásoknak csak 30%-a eredményes. Ha azonban a behajtandó összeget nézzük, az arány még rosszabb. Volt olyan év, amikor 23 milliárd forintnyi tartozásból a végrehajtók alig több, mint 2,6 milliárdot voltak képesek beszedni. Ezért nem csoda, ha sokan választják a pénzbeszedés „kevésbé jogszerű” formáit.

Az elmondottak – úgy véljük – nemcsak fényesen igazolják a bírói döntések végrehajthatóságának jelentőségét, hanem felhívják a figyelmet a jog – s benne a jogalkalmazás – hatékonyságának társadalmi tényezők általi kondicionáltságára is.

A *közigazgatási jogalkalmazás* hatékonyságának csupán két jelentős és aktuális aspektusát szeretnénk exponálni.

Miként ismeretes, a közigazgatás-tudomány nemzetközi irodalma az adminisztráció három típusát különbözteti meg. Az úgynevezett „fehér” adminisztráció a törvény betűi szerint jár el. A „fekete” adminisztráció az illegális gyakorlatot folytató szerveket jelöli, míg a „szürke” adminisztráció jellemzője, hogy eltűri a jogszabályok nem teljesítését, avagy megsértését. E klasszifikáció realitását jól érzékelteti például az a holland felmérés, amely 1986-ban több ezer környezetvédelmi jogsértést regisztrált, ám ezeknek csak 36%-át szankcionálták.¹⁹⁹ De a problémakör tovább árnyalható, ha meggondoljuk, hogy például milyen károszt lennének képesek teremteni a nyári turistaforgalomban a vonatkozó jogszabályok betűit maradéktalanul betartó vám- és pénzügyőrök!

Másik aspektus a modern jogszociológia által *street level bureaucracy* nevezett jogalkalmazó szervezetek (például egészségügyi, lakásügyi igazgatás, jóléti intézmények, iskolák, rendőrség stb.) tevékenysége. A jog hatékonyságának problémáját új megvilágításba helyezik azáltal, hogy a strict jog top-down modelljével szemben – annak a mindennapi élethez történő adaptálása érdekében – bottom-up típusú, saját eljárási szabályaikból álló úgynevezett soft-law-t hoznak létre.²⁰⁰ E normarendszer azonban korántsem értékelhető egyértelműen negatívnak, mivel diszkrecionális jogkörrel is rendelkeznek.

¹⁹⁹ Idézi BLANKENBURG 1994, 52–53.

²⁰⁰ Lásd például LIPSKY 1980; valamint HOEKEMA 1993.

A jogtudat szerepe

Az állampolgárok és a jogalkalmazók *jogtudata*, annak fejlettsége, színvonala – mint a jogi előírások realizálódása – a jogszabályok hatékonyságának legfontosabb komponensei közé tartozik.

Általánosabb szinten a jogtudat minden jogrendszernek elválaszthatatlan kísérőjelensége. A jogszabályok az emberek tudatos magatartását szabályozzák, azaz az emberek tudatára kívánnak hatni, amikor meghatározott magatartást előírnak vagy megtiltanak. A jogi szabályozás hatékonysága közvetlenül attól is függ, hogy a különböző rétegekhez és csoportokhoz tartozó egyének a jogszabályok iránt milyen tudatos magatartást tanúsítanak, pontosabban a jogi normákat mint helyes, igazságos, célszerű és szükségszerű követelményeket elfogadják-e, vagy pedig mint helytelen és igazságtalan jogi követelményeket elutasítják.

A jogtudat egyik előfeltétele, hogy a *címzettek megismerjék* a jogi rendelkezéseket.

Ezzel kapcsolatban néhány fogalmi kérdést kell tisztáznunk.

A *jogismeret* bizonyos jogi normák tartalmának mentális realizációja. Mint tudjuk, általában ijesztően kicsi. Az NSZK-ban például az 1972. évi, a lakásbérleti szerződés felmondása ellen védelmet nyújtó törvény meghozatala után egy évvel a megkérdezett polgárok háromnegyede számára ismeretlen volt a törvény tartalma. A lakosság 40%-a ismerte 1983-ban az írásbeli magán-végrendelkezés formai követelményeit.²⁰¹

Optimális állapotot akkor érhetnénk el, ha minden állampolgár rendelkezhetne a következőkkel:

- alapvető információkkal;
- bizonyos társadalmi szerepek követelményeihez elengedhetetlen információkkal; valamint
- az aktuális döntés meghozatalához szükséges információkkal.

Az első két csoporthoz tartozó ismeretekkel a polgárnak mindenkor rendelkeznie kell. A harmadik csoporthoz sorolható információkkal pedig csak szükség esetén.²⁰²

A jog ismerete önmagában azonban nem jelent garanciát a jogi normák hatékonyságára. Amennyire mindent meg kell tenni azért, hogy a jogi

²⁰¹ Vö. REHBINDER 1989, 165.

²⁰² BORUCKA-ARCTOWA, 1975, 85. és következő oldalak.

információs szintet a lehető legmagasabbra emeljük, annyira kell gondoskodnunk arról, hogy a *normát belülről is helyeseljék*. Mert a legjobb ismeret is hasztalan, ha a norma címzettje nem hajlandó a normát betartani.

A következő probléma a *jogtudat* és a *jogérzet* elhatárolása. Nos, előbbinél a kognitív elemek dominálnak, míg utóbbinál ezek az emocionális elemekhez képest háttérbe szorulnak. További különbség, hogy a jogtudatnál a racionális, míg a jogérzetnél inkább az irracionális pszichikai tényezők uralkodnak.

Az alábbi három jelentéstartalommal viszont a jog tudatának és a jog érzetének fogalmai rokoníthatók.²⁰³

- a) A pszichés folyamat tárgya lehet a *pozitív jog egyes normája*. Ebben az értelemben annak tudása, hogy mi a jog, a jogbizonyosság. Ez az úgynevezett *pozitív jogtudat*, ha jogismeretről beszélünk. Ennek megfelelően van *pozitív jogérzet* is, jogi intuíció. Ezt judíciumnak is nevezik.
- b) A pszichés folyamat tárgya lehet annak az elképzelése is, hogy *hogyan nézzen ki egy bizonyos jogszabály*. A jogtudat ebben az értelemben annak a tudata, milyen legyen a jog, a helyes jogról alkotott vélemény. Csak ez az úgynevezett ideális jogtudat nevezhető jogtudatnak, amely ellentétben a jogismerettel, a jogi norma belső helyeslésével párosul (úgynevezett akceptancia). Eszerint van *ideális jogérzet* mint annak érzése, hogy mi legyen a jog. Ez, a jogi ideálhoz fordulás a jogi lelkiismeret.
- c) A pszichés folyamat tárgya lehet a *jogrendhez való hozzáállás mint egész*. A jogtudat ebben az értelemben annak a tudata, ami csak jogként kell, hogy megtörténjen. Ez az úgynevezett *általános jogtudat, a jogrend tisztelete*: a jogethosz. Eszerint van általános jogérzet mint annak az érzése, ami csak jogként kell, hogy megtörténjen. Ez a jogi érzület vagy joghűség, a jogkövetés erkölcsi kötelezettségének érzése és a jog érdekében való beavatkozás általánosságban véve. Itt is beszélhetünk jogi ethoszról.

A jogtudat és az annak tengelyét képező jogismeret sokrétű *sajátosságai* s az azok alakulásában közreható *faktorok* elemzésére most aligha vállalkozhatunk, mégis szeretnénk kiemelni közülük néhány jelentősebbet.

²⁰³ Vö. REHBINDER 1989, 168–169.

- a) Hazai és külföldön végzett jogszociológiai vizsgálatok²⁰⁴ igazolják, hogy a jog ismerete, amellet, hogy nem teljes, többféleképpen *differentiált* is. A társadalomban elfoglalt hely és az életmód a jogismeret szintjét általában, egyes jogágak szerint pedig különösen differenciálja (legismertebbek a büntetőjog szabályai).
- b) A *jogi túlszabályozottság* – mint korábban már kimutattuk – csökkenti a jogismeretet, s így a jog hatékonyságát is.
- c) A *jogalkalmazó szervezetekkel* (például bíróságokkal) való kapcsolat a jogszabályismeretet fokozó tényező.²⁰⁵
- d) A *jogszabályismeret és a jogtudat egymástól nehezen választhatók szét*. A jogtudat a jogismerethez hasonlóan differenciált, és a jogismeretet is befolyásolja.²⁰⁶
- e) *Széchenyi* írja: „Csak a józan törvények, s nem bot, nem hóhér képes bírni halkan egy egész nemzetet nemesb erkölcsiségre.” Valóban, a jogalkotó egyaránt fordul a „jó ember” és a „rossz ember” felé, a szankció jelentkezhethet „jutalomként” és „büntetésként”. Egyes kutatók (például Aubert) rámutatnak a jutalomnak mint szankciónak a fokozódó jelentőségére. Sőt, az egyik amerikai vizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy nem jelentéktelen esetszámban a szankció a teljesítés iránti erkölcsi attitűdöt is kiváltotta.²⁰⁷ E kutatás azonban arra is rámutatott, hogy a büntetéssel való fenyegetettség némi ellenállást is kiváltott a teljesítéssel szemben. A szankció csak akkor hatékony a jogtudat és jogkövetés alakításában, ha jogsértés esetén következetesen alkalmazzák. A jogszabály hiába rendelkezik szankcióval, ha nem alkalmazzák, akkor a kényszerrel való fenyegetettség tudata is elenyészik.²⁰⁸

²⁰⁴ Lásd például KULCSÁR 1967; PODGÓRECKI–VAN HOUTTE–KUTSCHINSKY 1973; BORUCKA–ARCTOWA 1974.

²⁰⁵ Lásd KAUPEN 1972.

²⁰⁶ KULCSÁR 1987, 491.

²⁰⁷ SCHWARTZ–ORLEANS 1970.

²⁰⁸ Ezzel szemben Popitz kidolgozta, hogy a magas „sötét szám” nem minden további nélkül kibővíti a prevenciót, mert egy tilalom tabuhatása elmosódna, ha valaki tudná, milyen gyakran lépik át valójában. A demonstratív elmarasztalások alacsony száma elég ahhoz, hogy a társadalomban a tilalom érvényességét erősítsék, és elrettentő hatását kibontakoztassák. Lásd POPITZ 1968.

- f) Az egyéni jogtudat *szerkezete* nem a jog szintjei szerint hierarchizálódik (nincs benne külön „rekesze” a büntető-, per-, alkotmány- stb. jognak).
- g) Az irodalomban több szerző feltételez valamiféle *jogi alapattitűdöt* az egyéneknél, amit főleg lelkiismereti okokra vezetnek vissza. Ez a felfogás azonban vitatható a nyugat-európai felmérések és kutatási eredmények tükrében.²⁰⁹
- h) Az egyéni jogtudat milyenségében – ha nem is jelentős, de – szerep jut a *személyes véleménynek*.

A jogszabályok hatékonyságának érvényesülésében nagyon fontos tényezőként kell figyelembe venni a *jogalkalmazók* s különösen a bírák jogtudatának állapotát, amelyet bizonyos társadalmi tényezők (például közvélemény) adott esetben deformálhatnak.

4. A jog hatékonyságának mérése

Keresve sem találhatunk jobb mottót a jog hatékonyságának méréséhez, mint Goethe szavait: „Hol nem viharozhat a kétség, ott nincs boldog bizonyosság.”

A jogszabályok eredményességének kontrollálása iránti elméleti érdeklődés már századunk elején kibontakozott.

Ehrlich az „élő jog” kutatásának programját 1913-ban a következőkben szabta meg: „Tudnunk kell, hogy adott országban a házasságnak és családnak milyen formái fordulnak elő; hogy milyen szerződéseket kötnek és azoknak általában mi a tartalmuk; hogy a végrendeleti nyilatkozatoknak milyen fajtái jönnek létre, hogy mindezeket a bíróság s a hatóság előtt érvényes jog alapján miként kell megítélni, miként ítélik meg valójában és hogy ezeknek az ítéleteknek és más döntéseknek mi a tényleges hatása. Egy ilyen vizsgálatból kiderül, hogy különböző országoknak például Franciaországnak és Romániának hasonló a törvényhozása, a joguk mégis eltérő; hogy Csehországban, Dalmáciában és Galíciában a jog semmiképpen sem azonos, noha a bíróságok és hatóságok ugyanazokat a törvénykönyveket alkalmazzák; hogy a tényleges jogállapot különbségei miatt polgári törvénykönyve ellenére nincs jogazonosság Németország egyes részei között, még ha nem is figyelünk

²⁰⁹ Vö. például BERKOWITZ–WALKER 1967; BOIGEOL et al. 1974; SAJÓ 1980, 229.

most a törvényhozás partikuláris eltéréseire.”²¹⁰ Ehrlich a soknemzetiségű Monarchia területén egyébként konkrét gyűjtőmunkát is végzett.

Beutel 1934-ben megjelent zászlóbontó cikkében²¹¹ azt a gondolatot fejtegeti, hogy lényegében minden olyan aktus eredménye, amelynek kapcsán jogalkalmazás történik – legyen az bírói eljárás vagy rendőri intézkedés –, kísérleti jellegű, amely a jog eredményességét méri le. A „kísérleti jogtudomány” problémái tehát a jogrendszer – céljai teljesítéséhez mért – megfelelőségének és hatékonyságának vizsgálata köré csoportosulnak. Ezt több jogterületen végzett érdekes és tanulságos empirikus kutatással is illusztrálják.

Végül, de nem utolsósorban az egyik legkorábbi ilyen típusú jogszociológiai felmérés *Horváth Barna* nevéhez fűződik. Még az 1940-es évek elején – egyebek közt – felmérte az az idő tájt bevezetett közlekedési „jobbba hajtás” lakosság általi elfogadását.²¹²

Ez a kettős felismerés tehát, hogy egyfelől egyetlen állam, illetve társadalom sem engedheti meg magának a nem hatékony törvényeket, másfelől, hogy a jogalkotónak törődnie kell a jogszabályok hatásával, mellékhatásaival, hatékonyságával és következményeivel, ma is áll.

A továbbiakban áttekintést kívánunk adni a joghatékonyság mérésének főbb *gyakorlati* problémáiról.

A jogalkotás hatékonyságának mérése természetszerűleg nemcsak „hivatalból” történhet, hanem tudományos megfontolásokból is. Ez utóbbiak hasznosságához pedig ugyancsak nem férhet kétség.

Ziegert például gigantikus empirikus vizsgálatot végzett a német és az ausztrál jogalkotás hatékonysága tárgyában.²¹³

A törvényi célok, normák, értékek, szerepek, eljárások és a jogi program (jogi struktúra) meghatározása után a következő módszert alkalmazta.

A német csődjog hatékonyságának méréséhez az alábbiak szolgáltak: 273 kérdőív a csődbíróságoknak; 565 kérdőív a bírósági személyzetnek; 1882 csődbírószági jegyzőkönyv; 345 kérdőív a csődtömeggondnokoknak; 234 kérdőív a bankoknak; 275 jegyzőkönyv bankcsődokról; 1015 kérdőív a csődbe jutott cégek elbocsátott alkalmazottainak; 120 kérdőív társadalombiztosítási hatóságoknak; 550 csődjegyzőkönyvük elemzése; 50 kérdőív

²¹⁰ EHRlich 1913, 408.

²¹¹ BEUTEL 1934; illetve monografikusan 1957.

²¹² HORVÁTH 1942.

²¹³ ZIEGERT 1983.

munkaügyi hivataloknak; 11 kérdőív megyei központi hivataloknak; 35 kérdőív adóhatóságoknak; 165 csődjegyzőkönyvük elemzése; 385 kérdőív hitelezőknek; 3 kérdőív hitelbiztosító társaságoknak; valamint 300 csődjegyzőkönyvük elemzése.

A német munkajog hatékonyságának méréséhez a következőkre támaszkodott: 93 helyi munkaügyi bíróságnak kiküldött kérdőív; 1191 elbocsátási ügy jegyzőkönyve; 294 kérdőíves interjú munkaügyi bírókkal és 857 kérdőíves interjú munkaügyi bírósági ülnökökkel; 13 regionális munkaügyi bíróságnak kiküldött kérdőív; 202 esetük jegyzőkönyvének elemzése; 157 szövetségi munkaügyi bírósági ügy jegyzőkönyvének elemzése; 224 ügyvéddel folytatott kérdőíves interjú; 195 szakszervezeti jogtanácsossal folytatott kérdőíves interjú; 366 bírósági ügyekben eljáró munkáltatói szervezeti képviselővel folytatott kérdőíves interjú; valamint ugyanez 1057 üzleti céggel, 740 munkástanáccsal és 879 elbocsátott alkalmazottal.

A német fogyasztói hitel jog hatékonyságának mérése az alábbiak alapján történt: 1451 családos személlyel folytatott szóbeli interjú; 371 kérdőíves interjú különféle bankokkal; 2000 vitás és 2000 nem vitás hitelszerződés elemzése; 333 nem teljesítő adóssal folytatott kérdőíves interjú; 3-szintű bírósági fórumon hozott, fogyasztói hitellel kapcsolatos 182 ítélet elemzése.

Végezetül az ausztrál családjog hatékonyságát 382, családjogi bíróság előtt lefolyt ügyből leszűrt következtetések alapján állapította meg.

A felmérés az alábbi fő eredményeket hozta:

- a törvényhozás nem érte el a célját a csőd jog területén;
- a törvényhozás bizonytalan célt tűzött ki, és azt nem érte el a munkajogban;
- a törvényhozásnak nem volt célpontja a fogyasztói hitel jog területén, és
- a törvényhozás jól elérte célját az ausztrál családjogban.

Mindazonáltal e törvényhozásokról nem állítja, hogy semmiféle hatást nem értek el a valóságban, inkább az a véleménye, hogy a szóban forgó hatások *a jogi struktúra mint egész javára írhatók!*

A törvényhozás hatékonyságának méréséhez nem elégséges egy empirikus hatáselemzés, amely a törvényhozás előtti és utáni társadalmi adatokat hasonlítja össze, hanem a jogi program, a támogató jogi struktúra és a vonatkozó társadalmi network strukturális analizisére van szükség!

*Carbonnier*²¹⁴ meglehetősen szkeptikus nézetet vall a büntetőjog hatékonyságának mérését illetően. Különbséget tesz a látszólagos bűnözés (amelyről a rendőrség tud), a bírósági bűnözés (a szankcionált bűncselekmények) és a reális bűnözés (a ténylegesen elkövetett bűncselekmények) között. Ez utóbbi kategóriát nem vizsgálja, de azt állítja, hogy a látszólagos bűnözésnek mintegy egynegyede a bírósági bűnözés, vagyis a bűncselekmények 75%-a felderítetlen marad.

A büntetőjog – amennyiben mint szankciók rendszerét tekintjük – tehát háromnegyed részben társadalmilag hatástalan!

E felfogás két szempontból is vitatható. Egyfelől a bűnözés elleni küzdelemnek csak egyik eszköze a büntetőjog, másfelől 100%-os abszolút hatékonyságot egyetlen jogágban sem lehet feltételezni.

A bírói jogalkalmazás hatékonyságának mérése

A *bírói jogalkalmazás* hatékonyságának mérésére vonatkozóan az 1950–1960-as évek Amerikájában már történtek empirikus vizsgálatok.²¹⁵

Több felmérés kimutatta a súlyos, visszaeső bűnözőkkel szembeni büntető jogalkalmazás nem hatékony voltát, például a hamis csekk elleni küzdelemben.²¹⁶

Áttérve a jogalkalmazás szférájára, a *bírói* tevékenység hatékonyságának mérésére szolgáló egyik bevett módszer, amely az egy-egy bírósági szervezetre vonatkozóan a megfellebbezett ítéletek számának alakulásából, illetve a fellebbviteli bíróság helybenhagyó vagy megváltoztató, esetleg hatályon kívül helyező döntéseinek számából von le következtetéseket.²¹⁷

A *felsőbíróságok* működése hatékonyságának mérésére többféle módszer használandó:²¹⁸

- Az első az úgynevezett közvetlen megfigyelés. Például az 1960-as évek végén az USA-ban egy kutatócsoport három hónapon át tanulmányozta három fiataikorúak bíróságánál a Legfelsőbb Bíróság azon döntéseinek érvényesülését, amely formális procedurális jogokat biztosít a fiatalokú vádlottak egy köre számára (Gault-ügy, 1967).

²¹⁴ CARBONNIER 1969, 98.

²¹⁵ Ezek közül többet részletesen ismertet Kulcsár, lásd KULCSÁR 1971, 493–495.

²¹⁶ BEUTEL 1975.

²¹⁷ Vö. például SHETREET 1988.

²¹⁸ LEVINE 1972, 99–125.

Az eredmény nem volt valami fényes: a 148 fiatakorúból csak 59-et világosítottak fel ügyvédhez való jogáról, s a 121 ügyvéddel nem rendelkezőből 101-et nem informáltak az önvádolás alóli mentességéről.

- A második módszer az úgynevezett titkos megfigyelés. Például a rendőrök, szociális munkások, iskolai tisztviselők munkájával kapcsolatban a tekintetben, hogy abban hogyan érvényesülnek a Legfelsőbb Bíróság döntései.
- A következő lehetőséget természetes szituációk titkos megfigyelése képezi. Például Levine rámutat arra, hogy a New York-i 42. utca trágár könyvesboltjaiban tett személyes látogatása során tapasztaltak eredményesebbek voltak, mint egy költséges és időigényes kérdőíves felmérés.
- Ha például egy, a fajok számára az ingatlanpiacon egyenrangú elbírálást biztosító legfelsőbb bírósági döntés (Jones v. Mayer, 1968) hatékonyságát akarjuk mérni, akkor ki kell küldeni fekete- és fehérbőrű kutatókat az ingatlantulajdonosokhoz, illetve bérbeadókhoz.
- A kormányzati és magánintézmények dokumentumainak és archívumainak elemzése nem költséges és hozzáférhető. Ha például megnézzük – írja Levine –, hogy a fiatakorúak bíróságainak munkaerő-gazdálkodására mennyit irányoz elő a költségvetés: „a pénz beszélni fog”.
- Végül a tömegkommunikációban is figyelemmel lehet kísérni a legfelsőbb bírósági döntések hatékonyságát. Például hogy a bűnügyekről szóló hírlapi tudósítások figyelembe veszik-e a Legfelsőbb Bíróságnak azt a döntését (Sheppard v. Maxwell, 1966), miszerint a tárgyalás előtti „sztorizás” prejudikálja a vádlottnak a fair tárgyaláshoz és megfelelő jogi eljáráshoz való jogát.

De speciális az a megközelítés is, amely a *gazdasági rentabilitással* méri a jogalkalmazás eredményességét. Richard Posner, „a jog gazdasági elmélete” irányzat egyik vezéralakja az 1875–1905 közötti időszakban hozott 1525 amerikai fellebbviteli bírósági döntésből álló mintán vizsgálta a vét-kességi felelősség (negligence) és az arra épülő baleseti felelősség vét-kességi rendszerének hatékonyságát.²¹⁹

Posner a negligence mércéjét így rekonstruálja Hand bíró formulája nyomán: az alperes (károkozó) akkor felel, ha a baleset bekövetkezésének

²¹⁹ POSNER 1972.

valószínűsége és a baleset által okozott veszteség szorzata meghaladja azoknak az elővigyázatossági intézkedéseknek a költségét, amelyekkel a baleset elkerülhető lett volna.

A negligence – Posner szerint – azért hatékony, mivel a károkozókat csak költségindokolt elővigyázatosságra indítja. Az ennél nagyobb mérvű, több költséget igénylő védekezés társadalmilag tiszta veszteségek forrása lenne. Kiemeli, hogy a common law meglehetősen egyenlő bánásmódban részesítette a károsult és a károkozó igényeit. Véggkövetkeztetése: a szőnyegen levő, vétkeességi felelősséggel kapcsolatos joggyakorlat a balesetek és a biztonság hatékony (költségindokolt) szintjének elérését vagy inkább e szint megközelítését szolgálták.

Előbbieknél jóval elterjedtebb az a modell, amely az eljárás egyszerűségén, gyorsaságán, olcsóságán, következetességén és alaposságán méri le a hatékonyságot.²²⁰

A jogtudat hatékonyságának mérése

Ami végezetül, de nem utolsósorban a *jogtudat* szféráját illeti, évtizedek óta folynak empirikus kutatások ezen a területen.²²¹

Először *Aubert* „klasszikus” vizsgálatát kell megemlíteni a házi cselekedetről szóló 1948. évi norvég törvény társadalmi elfogadottságáról,²²² amelynek eredményeként kiderült, hogy a jogszabály ismerete nem jár minden esetben (különösen a hagyományok által erőteljesen uralt területeken) a jogszabály követésével is. *Aubert* kimutatta (körülbelül két esztendővel a jogszabály bevezetése után végzett vizsgálatában), hogy a jogszabály rendelkezései igen nagy mértékben nem realizálódtak. (A megvizsgált háztartásoknak körülbelül a fele sértette meg a törvény főbb rendelkezéseit, és mindössze 10%-uk engedelmeskedett pontosan.) Nagy különbségek mutatkoztak az életkornak megfelelően: az idősebbek sokkal inkább hajlottak a jogszabálytól eltérő magatartásra, mint a fiatalabbak, s például az életkori különbségekhez mérten jóval kisebb jelentősége volt a jogszabály ismeretének. Hat évvel később a megismételt vizsgálat már más képet mutatott:

²²⁰ Vö. például GILLES 1977.

²²¹ Lásd ezekről SAJÓ 1980, 228–306.

²²² AUBERT 1967.

a jogszabály ismerete és a jogszabálynak való engedelmesség szignifikánsan összefüggött.

Az emberek joghoz való viszonyának a jog hatékonyságában játszott szerepét kitűnően tárja és méri fel az az 1984 tavaszán lefolytatott chicagói felmérés, amelynek során 1575 alannal folytattak 25 perces telefoninterjút, majd azt egy év múlva közülük 804 fővel megismételték.²²³ Egyrészt a joggal kapcsolatos attitűdök és viselkedések egymáshoz való viszonyát vizsgálták, másrészt az azokban bekövetkező változások összefüggését.

A felmérés első szakaszában az interjúalanyoknak a chicagói rendőrséggel és bíróságokkal kapcsolatos véleményére, valamint jogkövető magatartásuk szintjére voltak kíváncsiak. Nos, a megkérdezettek 47%-ának (733 fő) már volt legalább egy tapasztalata az elmúlt egy évben a hatóságokat illetően. A rendőrséggel, illetve bírósággal egynél több alkalommal kapcsolatba került 311 személy 384 szituációról számolt be, nevezetesen a rendőrség hívásáról (52%), 202 főt (28%) a rendőrség megállított, míg 147-en (20%) a bírósághoz fordultak.

A felmérés második szakaszában 329 megkérdezett (41%) számolt be a rendőrséggel, illetve bírósággal való kapcsolatba kerüléséről az első interjút követő év során. Közülük 120 fő (36%) egynél többszöri tapasztalattal rendelkezett, 192 (58%) hívta a rendőrséget, 64 főt (19%) állított meg a rendőrség, s 73-an (22%) jártak a bíróságon.

Tyler vizsgálata két szakaszának eredménye között a legszembevetőbb különbség az, hogy amíg az első felmérés során 47%-nak volt a hatóságokkal kapcsolata, addig a második felméréskor már csak 41% számolt be ilyenről.²²⁴

A chicagói vizsgálat egyik fontos célkitűzése volt a *legitimáció* fokának mérése egyfelől a jogkövetési kötelezettség, másfelől a jogi hatóságok támogatottsága szempontjából. Nos, az első megközelítés az alábbi eredményt hozta.

²²³ Lásd TYLER 1990.

²²⁴ TYLER 1990, 14.

1. táblázat
Eredmények az I. szakaszban

I. szakaszban	A megkérdezett 1575 fő
Az embereknek akkor is követniük kell a jogot, ha az jogfelfogásukkal ellentétes.	82%-a egyetértett
Mindig megpróbálom követni a jogot, akkor is, ha igazságtalannak tartom.	82%-a egyetértett
A jog nem követése ritkán igazolható.	79%-a egyetértett
Nehéz a jogot megszegni úgy, hogy az ember önbecsülése megmaradjon.	69%-a egyetértett
Ha egy személy tesz valamit, és a rendőr abbahagyatja vele, azt el kell fogadni, még akkor is, ha jogosnak érzi cselekedetét.	84%-a egyetértett
Ha egy személyt a bíróság arra kötelez, hogy fizessen pénzt a másik félnek, még akkor is meg kell tennie, ha úgy érzi, a bírónak nincs igaza.	74%-a egyetértett

Forrás: a szerző szerkesztése

2. táblázat
Eredmények az II. szakaszban

II. szakaszban	A megkérdezett 804 fő közül			
	erősen egyetértett	egyetértett	nem értett egyet	erősen nem értett egyet
Az embereknek akkor is követniük kell a jogot, ha az jogfelfogásukkal ellentétes.	33%	52%	13%	20%
Mindig megpróbálom követni a jogot, még akkor is, ha igazságtalannak tartom.	27%	58%	15%	1%
Nehéz a jogot megszegni úgy, hogy az ember önbecsülése megmaradjon.	22%	49%	25%	3%
Az a személy, aki megtagadja a jog követését, veszélyt jelent a társadalomra.	24%	50%	23%	3%
A hatóságnak való engedelmesség és tiszteletnyújtás azok a legfontosabb erények, amelyeket a gyerekeknek el kell sajátítaniuk.	31%	51%	15%	3%
A jog nem követése ritkán igazolható.	25%	57%	16%	2%

Forrás: a szerző szerkesztése

A második megközelítés – amely a jogi hatóságok támogatottságát kívánta feltérképezni – a következő eredményeket hozta.

3. táblázat
A hatóságok támogatottsága

A rendőrség támogatottsága	erősen egyetértett		egyetértett		nem értett egyet		erősen nem értett egyet	
Nagyon tisztetem a chicagói rendőrséget.	19%	21%	57%	61%	20%	15%	4%	3%
Valamennyi chicagói rendőrtiszt becsületes.	7%	10%	51%	54%	34%	31%	8%	5%
Büszke vagyok a chicagói rendőrségre.	12%	14%	54%	61%	29%	22%	5%	3%
Úgy érzem, támogatnom kell a chicagói rendőrséget.	20%	25%	68%	66%	10%	7%	3%	2%
A bíróság támogatottsága	erősen egyetértett		egyetértett		nem értett egyet		erősen nem értett egyet	
A chicagói bíróságok általában becsületes pert garantálnak mindenki számára.	6%	7%	53%	55%	35%	33%	6%	5%
Az állampolgárok alapvető jogait kiválóan védik a chicagói bíróságok.	4%	5%	53%	57%	37%	34%	6%	5%
Valamennyi chicagói bíró becsületes.	4%	5%	53%	57%	34%	31%	9%	7%
A chicagói bíróságok döntései csaknem mindig igazságosak.	3%	3%	53%	56%	39%	36%	5%	5%

Forrás: a szerző szerkesztése

Szembetűnő a fenti két táblában a chicagói rendőrség és a bíróságok tisztességét megkérdőjelezők magas aránya.

A legitimáció és az engedelmisség nyilvánvaló összefüggését egyéb attitűdinális tényezők is befolyásolják. Nevezetesen a szankciótól való félelem, a morális megfontolások, az az érzés, hogy a jogsértés erkölcsileg helytelen, valamint a hatóságok működésének milyenségéről való vélekedések.

A chicagói vizsgálat legfontosabb tanulságai:²²⁵

1. A jogi hatóságokat legitimnek tekintő állampolgárok jobban hajlanak a jognak való engedelmisségre.
2. A jognak való engedelmisséget normative befolyásoló tényezők között kiemelkedő jelentőségű az, hogy mennyiben egyezik az emberek „helyesről” és „helytelenről” vallott felfogása a jogi előírásokkal.

²²⁵ TYLER 1990, 64–68.

3. A következő faktor az emberek jogkövetési kötelezettségérzése és a jogi hatósághoz való hűség. Köztük egyenes arányosság áll fenn.
4. Az emberek általában úgy érzik: a jogsértés erkölcsileg helytelen, és még akkor is erőteljesen követniük kell a jogot, ha nem értenek vele egyet. (A jogi hatóságok szemszögéből nézve problematikus a lakosság erkölcsi felfogásához való viszonyulás, mivel az USA-ban nincs általánosan elfogadott erkölcsi kódex; erkölcsök léteznek.)
5. A chicagói felmérés végső eredménye: az egyéni moralitás jobban befolyásolja az engedelmisséget, mint a legitimáció. Ennek legpregnansabb bizonyítéka, hogy azok az emberek, akik elvesztették a jogi hatóságok legitimitásába vetett hitüket, erkölcsi meggyőződésükből még mindig engedelmeskednének a jognak.

A jogi hatóságok emberek általi legitimálását nagymértékben befolyásolja az, hogy milyen tapasztalatokra tettek szert rendőrtisztekkel és bírakkal kapcsolatban. Körülbelül 5%-uk nyilatkozott így.

Tovább finomítva az előbbieket, a chicagói vizsgálat kimutatta azt is, hogy a tapasztalat milyenségét a rendőri vagy bírói eljárás becsületessége erőteljesen befolyásolja. A nem kedvező eredménnyel záruló eljárást pedig többen tisztességtelennek tekintik.

A felmérés idevonatkozó tanulsága: a bíróságoknak és a rendőri szervezeteknek fair eljárásra kell törekedniük!

Erős korreláció mutatkozott az osztó igazságosság és a jognak való engedelmisség között, szemben a procedurális igazságossággal, ez nem itatódik át a legitimáción.

Mint eddig is látható volt, a felmérést értékelő Tyler a jognak való engedelmisségnek nem az instrumentális, hanem a normatív elméletét vallja, miszerint az emberek viselkedését értékek (például legitimáció, egyéni erkölcs) vezérlik, s azok nyomán alakul ki a jogszabályoknak és a jogi hatóságok döntéseinek való önkéntes engedelmisség.

A chicagói vizsgálat kimutatta, hogy a legitimáció jelentős szerepet játszik az engedelmisség kialakulásában!

A normatív szemléletet képviselik egyébként a pszichológiai igazságosságméletek, amelyek szerint az emberek egyfelől a tisztességes eredmény (osztó igazságosság), másfelől a tisztességes eljárás (eljárás igazságosság) kategóriákban reagálnak a társadalmi tapasztalatokra.

Az eljárási igazságosság érzése kulcsszerepet játszik a legitimációval kapcsolatos tapasztalat kialakulásában, az autoritásról kialakult nézetek

formálódásában is. Egyébként a politikai és munkahelyi magatartást is procedurális alapon tanúsítják az emberek.

A becsületes eljárás állampolgárok általi értelmezésének ugyancsak van instrumentális és normatív perspektívája is.

Előbbi értelmében²²⁶ a becsületesség azt jelenti, hogy mennyiben képesek az emberek egy harmadik személy döntését befolyásolni.

A normatív szemlélet (például a chicagói felmérés) szerint viszont tényezők sokaságától függ az (például elfogulatlan, objektív legyen a döntéshozatal, a döntés pedig igazságos).

Egyébként az embereknek kiváló értelmezési keretük van az igazságossággal kapcsolatban. Az amerikaiak körében például konszenzus alakult ki a tekintetben, hogy mit kell fair eljárás alatt érteni, hogy mindenki számára kötelező a jogkövetés stb.

Egyes elméletekkel szemben – amelyek szerint a viselkedés a jutalomhoz és büntetéshez igazodik²²⁷ – a chicagói vizsgálat eredményeiből az szűrhető le, hogy a jogi hatóságok legitimációja és a jog erkölcsisége befolyásolja leginkább a magatartást.

Német nyelvterületen is tanulságos felméréseket végeztek a jogszabályok társadalmi elfogadottságáról.²²⁸ A vizsgálatok egyik legfontosabb tanulsága az volt, hogy a törvényhozó napjainkban már nem indulhat ki abból, hogy a polgár a törvények alkotását és hatályba léptetését reflektálás nélkül elfogadja. A polgár számára a törvény ma már nem tekintély csak azért, mert az törvény. A polgár bizonyos jogi előírások ellen tiltakozik és vét, adott esetben akár egészen tudatosan is. Hiba lenne azonban ezt a jogi engedelmesség vagy a jogi akceptancia megtagadásához sorolni. Itt a differenciált beleegyezési döntés fenntartásával történő jogi megközelítés új fajtájáról van szó. A megkérdezettek közül a fiatalabbak mind kevesebben (60-62%) helyeselték – még ha az interjúalanyok közül az idősebbek nagyobb arányban (85%) voltak is –, hogy „a tekintély és a törvény előtt az engedelmesség és a tisztelet azok a legfontosabb erények, amelyeket a gyerekeknek el kell sajátítaniuk”. A Hainburgban létesítendő erőmű megakadályozását a döntés időpontjában csupán szűken a demokratikus legitimációs közép körül hagyták jóvá. Végül az is érdekes, hogy a megkérdezettek 40%-a csalfa biztonsággal úgy nyilatkozott, hogy az abortusszal kapcsolatos jogi szabályozásban

²²⁶ THIBAUT–WALKER 1975.

²²⁷ Például ANDENAES 1984.

²²⁸ PICHLER 1993.

valami megváltozott, holott a megkérdés időszakában még épp csak vitát folytattak Németországban erről a témáról. Mindez arra mutat, hogy az új törvényi rendelkezések még bevezetésük előtt képesek a címzettek hozzáállásában változást előidézni.

Magyarországon 1965-ben végeztek első ízben jogtudatvizsgálatot 1217 személyre kiterjedően.²²⁹ Az 1970-es évek elején az MTA Állam- és Jogtudományi és Szociológiai Intézetei intenzív empirikus és elméleti kutatást kezdtek a jogtudat szerkezete és fejlődése témakörében. Ennek keretében 1975-ben 438 főre, 1976-ban 3493 lakosra, 1979-ben pedig 96 állampolgárra kiterjedő rétegvizsgálatra került sor.²³⁰

A szóban forgó empirikus vizsgálatok kimutatták, hogy a jogismeret, illetve jogtudat egyrészt társadalmi rétegenként, másrészt egyes jogágazatokhoz tartozó jogszabályok szerint differenciálódik.

A legfrissebb jogtudatvizsgálatra hazánkban 2013-ban került sor, amikor is az MTA TK Jogtudományi Intézete megbízásából a Szonda-Ipsos 1000 fős reprezentatív mintán végzett adatfelvételt.

Összesen 13, szövegezésében az 1965-ös, Kulcsár-féle felméréssel alapvetően megegyező kérdést tettek fel. A vizsgálat a következő eredménnyel zárult:

4. táblázat

A 2013-as jogtudatvizsgálat eredményei

Kérdés	1965	2013
Jogi aktivitást mérő kérdések (kapcsolatba került a jogrendszerrel)		
1. Ön olvasott-e már törvényt?	76,7%	38,3%
2. Kért-e már jogi tanácsot, segítséget ügyvédtől, közjegyzőtől?	32,9%	39,7%
3. Ön vett-e már részt bírói eljárásban, tárgyaláson?	44,5%	27,1%
Jogismeretet mérő kérdések		
1. Elfogadja-e a bíróság azt a védekezést, ha valaki nem ismeri a törvényt?	74,6%	82,8%
2. Meg lehet-e tagadni a tanúskodást a bíróság előtt?	52,4%	50,5%
3. Kötelező-e ügyvéd részvétele a bírósági perben?	57,4%	57,1%
4. Ki vagy milyen szervezet hozza Magyarországon a törvényeket?	44,9%	76,0%
5. Hány évre választják az országgyűlési képviselőket?	63,9%	97,1%
6. Kik választják a minisztereket?	36,2%	38,3%

²²⁹ KULCSÁR 1967.

²³⁰ SAJÓ–SZÉKELYI–MAJOR 1977; BOROS 1983; SAJÓ 1981; 1983.

Kérdés	1965	2013
7. Kik választják a polgármestert?	32,3%	88,1%
8. Mikor lesz valaki nagykorú?	86,9%	98,6%
9. Hol vezetik a születési, házassági, halotti anyakönyvet?	90,5%	92,3%
10. Érvényes-e a saját kezűleg írt végrendelet, ha tanúk nem írták alá?	29,9%	19,9%

Forrás: a szerző szerkesztése az MTA TK JI – Szonda-Ipsos felmérés alapján

Jól látható, hogy a jogismeret szintje hatványozottan javult, különösen igaz ez az alkotmányjog területére.

Kiderült, hogy a magyarázó változók szerepe általánosságban csökkent. Kimutatható, hogy minél magasabb a társadalmi státusz, annál magasabb a jogismeret szintje, amely korrelál az iskolai végzettséggel is. Eltűntek olyan, korábban fontos magyarázó változók, mint a nem és a településtípus. Egyértelműen megállapítható az is, hogy a közoktatás fejlesztése nélkülözhetetlen a jogi tudatosság erősítéséhez.²³¹

A magunk részéről osztjuk Kulcsár Kálmán azon álláspontját, miszerint *a jog hatékonysága csak történetileg értelmezhető*²³² és mérhető. A jogrend hatékonyságának mérhetősége azonban sok területen nehéznek mutatkozik. Elvileg egy törvény hatékonyságát a törvényhozó szándéka és intenciója szerint le lehet mérni. Azonban már a törvényhozó szándékát és célját is csak ritkán lehet egyértelműen evaluálni. A törvényhozó gyakran több – és ellentétes – intenciót követ. Ugyanígy széteshet az egyes időperiódusokban a törvények vagy az egyes normák célja és felhasználása is. Ugyanilyen gyakran lehet megállapítani, hogy az egyes nagyobb jogterületeken felléphetnek ellentmondások, amelyek nem engedik többé a törvényi szándék egyértelmű értékelését. A közúti közlekedésre vonatkoztatva Friedmannel kérdezhetjük, mi a tényleges célja a stoplábláknak és a közlekedési lámpáknak? A közlekedési balesetektől kell, hogy megóvjanak bennünket, a forgalom áramlását kell gyorsítaniuk, az elsőbbségadást kell szabályozniuk – vagy bizonyos mértékig mindhárom célnak eleget kell tenniük?

Gyakran csak nehezen lehet megkülönböztetni a direkt és az indirekt törvényi szándékot. Ugyanígy van az indirekt, de szándékos és az indirekt, de semmiképp sem szándékos mellékhatásoknál. Az *instrumentális törvények* a társadalmi magatartás konkrét alakítását célozzák meg, és ezért ösztönző és szankcionáló mechanizmusokat vetnek be. A *szimbolikus törvények* ezzel

²³¹ Lásd GAJDUSCHEK–FEKETE 2015.

²³² Vö. KULCSÁR 1982, 165.

szemben egyáltalán nem azt a célt követik, hogy társadalmilag ténylegesen is átültessék őket. Részint csupán a politikai aktivitás bizonyítására szolgálnak, részint, amennyiben képesek a társadalmi normákat ösztönzések és szankciók nélkül befolyásolni, mindenképpen irányítják a jogcímezettek reális magatartását. A szimbolikus törvények aztán társadalmi normaként jelennek meg, jogszabályok formális alakjában és a társadalmi akceptancia alapján érik el az effektivitást és a hatékonyságot.

Más probléma jelentkezik a törvények hatásaként és az okok összefüggéseként: hogyan lehet megkülönböztetni azokat a hatásokat, amelyeket egy törvény idéz elő, azoktól, amelyek a törvénytől függetlenül fennállnak vagy keletkeznek? Különösen nehéz ez a megkülönböztetés régi, hosszú időn át érvényes törvényeknél. Ezek gyakran már olyan mélyen begyökereztek a lakosság tudatába, mint a társadalmi normák, és ezért elválaszthatatlanul kötődnek egymással.

További gond, hogy a jogszabályok egy része érdekkiegyensúlyozást is megvalósít, s léteznek szttenderdek (például jóhiszeműség, tisztesség stb.) megállapító normák is.²³³ Az viszont egy percre sem lehet vitás, hogy egyfelől a jogágak, másfelől a kógens, illetve a diszpozitív jogszabályok hatékonyságát más és más mutatókkal lehet mérni.

A továbbiakban tekintsük át, hogy milyen főbb hatékonysági koefficiensek léteznek az irodalomban.

A korábbi évek kelet-európai irodalmában²³⁴ a büntetőjog hatékonyságának mérésére az alábbi képletet dolgozták ki: a büntetőjog hatékonyságának koefficiense egyenlő: a büntetőjog hatása elosztva az állampolgárok gazdasági helyzete, kulturáltsága és tudatossága összegével.

Tehát, ha példának okáért 1300 elítéltből 1200 nem válik visszaesővé, mert: 200 fél az újabb büntetéstől, 700 jobb anyagi helyzetbe került, és 300 kulturáltabbá, illetve tudatosabbá vált, akkor a büntetőjog hatékonysági koefficiense 20%. Ez az ideológiai jellegű mérési módszer – nézetünk szerint – aligha alkalmas egzakt eredmény elérésére.

Jóval ismertebb és tudományos értékű a *Theodor Geiger* nevéhez fűződő koncepció.²³⁵ Mint erről korábban már szó volt, szerinte a (jog)szabályok valósága a hatáselőfordulásban (Wirkung-Chance) rejlik. Geiger ezt az esélyt a következő törttel fejezi ki: $v = e/s$. Ebben a képletben a v jelenti

²³³ Vö. BLANKENBURG 1986.

²³⁴ Lásd KUDRJAVCEV–NIKITINSZKIJ 1980.

²³⁵ GEIGER 1947, 30–36.

a kötelezőséget, az érvényességet, a nevező (*s*) átfogja az esetek teljes számát, amelyekbe a (jog)szabály címzettjei ténylegesen normatipikus helyzetbe kerültek; a számláló (*e*) pedig azon esetek számát jelöli, amelyekben a (jog) szabály hatékonynak bizonyult azáltal, hogy követték, vagy szabálysértéssel reagáltak rá. Ez tehát megmutatja a (jog)szabály tipikus helyzetei és a (jog) szabály alternatív hatásai közti viszonyt. „Alapjában véve – írja – számszerű mértékkel ki lehet fejezni, a múltra nézve a bűnözés- vagy erkölcsi statisztikák alapján a jövőre vonatkozóan pedig valószínűségi kvótaként.”

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a tényleges hatáskvóta megállapítására irányuló kísérlet gyakran szinte áthidalhatatlan nehézségekbe ütközik.

Geiger felfogását *Thomas Raiser* fejlesztette tovább a magatartási és a szankciós érvényesség kategóriáinak bevezetésével.²³⁶ Álláspontja szerint, ha egy (jog)szabályt a címzettjei 10 esetből 5-ben követnek, 3 esetben megtorlást alkalmaznak, és 2 esetben nem sikerül a felvilágosítás, akkor a magatartási érvényesség hatékonysági kvótája 50%, a szankcionálási kvótáé 30%, az érvénytelenségi kvóta pedig 20%.

Mégis, a magunk részéről inkább *Günther Dux*²³⁷ számítási módját tartjuk a legelfogadhatóbbnak, aki szerint a normák hatékonysága nem más, mint a követésük és megsértésük közti viszony. Tehát a hatékonysági koefficiens úgy számíthatjuk ki, hogy a normaszituációkból levonjuk a normasértések számát, és azt elosztjuk a normaszituációk számával.

Ha fejtegetéseinket *Ehrlich*hel indítottuk, vele is illendő zárunk, és pedig egy nemcsak mélyen igaz, hanem aktuális gondolatával: „Kétségkívül sokkal könnyebb és kellemesebb áttanulmányozni néhány törvénykönyvet minden anyagával és magyarázatával egyetemben, mint hosszadalmas és nagyigényű munkával felderíteni a tényleges állapotot. Ám a tudománynak végül is nem könnyű és kellemes, hanem nagy és gyümölcsöző feladatokat kell keresnie [...] A módszer éppoly végtelen, mint a tudomány maga.”²³⁸

²³⁶ RAISER 1987, 252–274.

²³⁷ DUX 1980, 27.

²³⁸ EHRLICH 1913, 409.

Felhasznált irodalom

- „A jelenleginél rosszabb alkotmány készül.” Interjú Kulcsár Kálmánnal. *Magyar Nemzet*, 1996. június 22. 8.
- A második világháború története 1939–1945 (1977). III. kötet. Szerkesztette: BEDŐ László – ÁCS Tibor. Budapest, Zrínyi Katonai Kiadó.
- ADORNO, Theodor – FRENKEL-BRUNSWIK, Else – LEVINSON, Daniel (1950): *The Authoritarian Personality*. New York, Harper and Row.
- ALLOTT, Anthony Nicholas (1980): *The Limits of Law*. London, Butterworth & Co.
- ALMOND, Gabriel A. – VERBA, Sidney (1963): *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, University Press.
- ANDENAES, Johannes (1984): *Punishment and Deterrence*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- ARONSON, Elliot (1980): *A társas lény*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- AUBERT, Vilhelm (1967): Some Social Functions of Legislation. *Acta Sociologica*, Vol. 10, No. 1–2. 97–120.
- BAUMGARTEN, Arthur (1922): *Die Wissenschaft vom Recht und ihre Methode*. Tübingen, Mohr.
- BÉKÉS Imre – BIHARI Mihály – KIRÁLY Tibor – SCHLETT István – VARGA Csaba – VÉKÁS Lajos (1991): Szakvélemény: Az 1949 és 1990 között elkövetett, a társadalmi igazságérzetet sértő magatartások, illetve előnyök megítélésének, a felelősség megállapításának elveiről és jogi feltételeiről. *Magyar Jog*, 38. évf. 11. sz. 641–645.
- BERKOWITZ, Leonard – WALKER, Nigel (1967): Laws and Moral Judgements. *Sociometry*, Vol. 30, No. 4. 410–422.
- BEUTEL, Frederick K. (1934): Some Implications of Experimental Jurisprudence. *Harvard Law Review*, Vol. 48, No. 2. 169–197. DOI: <https://doi.org/10.2307/1332537>
- BEUTEL, Frederick K. (1957): *Some Potentialities of Experimental Jurisprudence as a New Branch of Social Science*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- BEUTEL, Frederick K. (1975): *Experimental Jurisprudence and the Scienstate*. Bielefeld, Giesecking.
- BIRKINSHAW, Patrick – HARDEN, Ian – LEWIS, Norman (1990): *Government by Moonlight*. London, Unwin-Hyman.
- BLANKENBURG, Erhard (1977): Über die Unwirksamkeit von Gesetzen. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Vol. 63, No. 1. 31–58. Elérhető: www.jstor.org/stable/23679131

- BLANKENBURG, Erhard (1986): La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en œuvre (le concept «d'implementation»). *Droit et Société*, No. 2. 59–75. DOI: <https://doi.org/10.3406/dreso.1986.899>
- BLANKENBURG, Erhard (1994): *Dutch Legal Culture*. Kézirat.
- BOIGEOL, Anne – COMMAILLE, Jacques – LAMY, Marie-Laurence – MONNIER, Alain – ROUSSEL, Louis (1974): *Le divorce et les Français*. INED Travaux et Documents. Cahiers, Vol. 1, No. 69. Paris, Presses Universitaires de France.
- BOROS László (1983): *A család és a családi jog megjelenése az állampolgárok tudatában*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutató Intézetének Kiadványa.
- BORUCKA-ARCTOWA, Maria (1967): *O społecznym działaniu prawa*. Warszawa, Állami Kiadó.
- BORUCKA-ARCTOWA, Maria (1975): *Die gesellschaftliche Wirkung des Rechts*. Berlin, Duncker & Humblot.
- BORUCKA-ARCTOWA, Maria ed. (1974): *Świadomość prawna robotników: praca zbiorowa*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- CAPPELLETTI, Mauro (1979): *Judicial Review in the Contemporary World*. Indianapolis, Fordham Law Review.
- CARBONNIER, Jean (1969): *Flexible droit. Textes pour une sociologie du droit sans rigueur*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- CURZON, Leslie Basil (1988): *Jurisprudence*. London, Pitman.
- CSEFKÓ Ferenc (1993): A jogalkotás és a társadalmi részvétel. In WÉBER Attila szerk.: *Jogalkotás a jogállamban*. [s. l.] Politikatörténeti Alapítvány.
- DAVID, René (1963): A Civil Code for Ethiopia: Consideration on the Codification of the Civil Law in African Countries. *Tulane Law Review*, Vol. 37, 187–204.
- DAVID, René (1977): *A jelenkor nagy jogrendszerei*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- DOWNES, E. – REYNA, S. eds. (1988): *Land and Society in Contemporary Africa*. Hanover–London, University of New Hampshire – University Press of New England.
- DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József (2004): *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- DUX, Günter (1980): Probleme der Rechtssoziologie. Eine Einführung. In ROTTER, Frank – DUX, Günter – LAUTMANN, Rüdiger Hrsg.: *Rechtssoziologie*. Heidelberg, Decker.
- EDWARDS, Ch. (1993): *English Law and Aboriginal Law: Australian Perspectives*. Az IVR 1993. évi izlandi vilá kongresszusán prezentált előadás.

- EHRlich, Eugen (1913): *Grundlegung der Soziologie des Rechts*. München–Leipzig, Duncker & Humblot.
- EÖRSI Gyula (1975): *Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- EVAN, William M. (1980): *The Sociology of Law*. New York, Free Press.
- FAVOREU, Louis (1992): *Les Cours Constitutionnelles*. Paris, Presses Universitaires de France.
- FENNO, Richard F. Jr. (1978): *Home Style: House Members in their Districts*. Boston, Little, Brown and Co.
- FEZER, Karl-Heinz (1986): *Teilhabe und Verantwortung*. München, CH. Beck.
- FICZERE Lajos (1996): A hatályos joganyag deregulációs szempontú felülvizsgálatáról és csoportosításáról. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 3. sz. 168–179.
- FRIEDMAN, Lawrence Meir (1972): Einige Bemerkungen über eine allgemeine Theorie des rechtsrelevanten Verhaltens. In REHBINDER, Manfred – SCHELSKY, Helmut Hrg.: *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 3. Zur Effektivität des Rechts*. Düsseldorf, Bertelsmann Univeritätsverlag, 206–224.
- FRIEDMAN, Lawrence Meir (1975): *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York, Russel Sage Foundation.
- GÁBRI Angéla (2018): A bírói döntéshozatal befolyásoló szubjektív tényezők. *Jogtudományi Közlöny*, 73. évf. 5. sz. 244–251.
- GAJDUSCHEK György – FEKETE Balázs (2015): A magyar lakosság jogismerete az elmúlt fél évszázadban és ma – Összehasonlító elemzés Kulcsár Kálmán 1965-ös empirikus kutatása alapján. *Pro Futuro*, 5. évf. 1. sz. 11–28.
- GEDDERT, Heinrich (1984): *Recht und Moral*. Berlin, Duncker & Humblot.
- GEIGER, Theodor Julius (1947): *Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts*. København, Duncker & Humblot.
- GILLES, Peter (1977): *Humane Justiz*. Hannover, Athenäum.
- GREIFFENHANGEN, Martin (1995): *Politikai kultúra Németországban*. [s. l.] Friedrich Ebert Stiftung, Tallózó, 15. füzet.
- GUSFIELD, Joseph (1967): Moral Passage: The Symbolic Process in Public Designations of Deviance. *Social Problems*, Vol. 15, No. 2. 175–188.
- HART, Herbert (1961): *The Concept of Law*. Oxford, Oxford University Press.
- HOEKEMA, André J. (1993): *La production des normes juridiques par les adminstration*. Kézirat.
- HORVÁTH Barna (1942): *A közvélemény vizsgálata*. Kolozsvár, Nagy Jenő és fia
- HORVÁTH Barna (1995): *Jogszociológia*. Budapest, Osiris.
- IMREH István (1973): *A rendtartó székhely falu*. Bukarest, Kriterion.
- IMREH István (1983): *A törvényhozó székhely falu*. Bukarest, Kriterion.

- JENKINS, Iredell (1980): *Social Order and the Limits of Law*. Princeton, University Press.
- JONES, Harry Willmer (1969): *The Efficacy of Law*. Evanston, Northwestern University Press.
- KAJTÁR István – VISEGRÁDY Antal (1988): Jogtörténeti és jogelméleti adalékok a jog hatékonyságához. *Jogtudományi Közöny*, 43. évf. 9. sz. 497–503.
- KAUPEN, Wolfgang (1972): *Das Verhältnis der Bevölkerung zur Rechtspflege*. In REHBINDER, Manfred – SCHELSKY, Helmut Hrsg.: *Jahrbuch der Rechtssoziologie und Rechtstheorie 3. Zur Effektivität des Rechts*. Düsseldorf, Bertelsmann Universitätsverlag. 555–563.
- KELMAN, Herbert C. (1961): *Three Processes of Social Influence*. Princeton, University Press–Public Opinion Quarterly.
- KELSEN, Hans (1934): *Reine Rechtslehre*. Leipzig–Wien, Deuticke.
- KELSEN, Hans (1946): *General Theory of Law and State*. Cambridge, Harvard University Press.
- KELSEN, Hans (1979): *Allgemeine Theorie der Normen*. Wien, Manz.
- KILÉNYI Géza (1993): *Alkotmánybíráskodás*. Budapest, Unió.
- KISS László – PETRÉTEI József (1996): *A törvényhozástan alapvonásai*. Pécs, PTE ÁJK.
- KOLLER, Peter (1992): *Theorie des Rechts*. Wien–Köln–Weimar, Böhlau.
- KRETSCHMER, Gerald (1984): Pluralität der parlamentarischen Gesetzgebung – Schranke oder Bedingung für effektive Normen. In SCHÄFFER, Heinz – TRIFFTERER, Otto Hrsg.: *Rationalisierung der Gesetzgebung*. Baden-Baden, Nomos. 167–171.
- KUDRJACEV, Vladimir Nikolaevics – NIKITINSZKIJ, V. I. (1980): *Effektivnoszt pravovüh norm*. Moszkva, ÍŰridicheskaîa lit-ra.
- KULCSÁR Kálmán (1960): *A jogszociológia problémái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KULCSÁR Kálmán (1967): *A jogismeret vizsgálata*. Budapest, MTA JTI.
- KULCSÁR Kálmán (1971): *A szociológiai gondolkodás fejlődése*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KULCSÁR Kálmán (1976): *A jogszociológia alapjai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KULCSÁR Kálmán (1977a): A jog hatékonyságának társadalmi tényezői. *Jogtudományi Közöny*, 32. évf. 6. sz. 301–308.
- KULCSÁR Kálmán (1977b): A jog hatékonysága a társadalomban. *Jogtudományi Közöny*, 32. évf. 8. sz. 448–453.

- KULCSÁR Kálmán (1982): *Gazdaság, társadalom, jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KULCSÁR Kálmán (1987): *Politika és jogszociológia*. Budapest, Kossuth.
- KULCSÁR Kálmán (1997): *Jogszociológia*. Budapest, Kulturtrade Kft.
- KUN Attila (2012): A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban – Az új Munka Törvénykönyve apropóján. *Pázmány Law Working Papers*. 41.
- LEVINE, James P. (1972): Methodological Concerns in Studying supreme Court Efficacy. In KRISLOV, Samuel – BOYUM, Keith O. – CLARK, Jerry N. – SCHAEFFER, Roger C. – WHITE, Susan O. eds.: *Compliance and the Law: A Multi-Disciplinary Approach*. Beverly Hills, Sage Publications. 333–350.
- LIJPHART, Arend ed. (1970): *Politics in Europe: Comparisons and Interpretations*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- LIPSKY, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation.
- LIVINGSTONE, Stephen – OWEN, Tim (1993): *Prison Law*. Oxford, Clarendon Press.
- LLOYD OF HAMPESTEAD, Dennis Lloyd Baron – FREEMAN, Michael David Alan (1985): *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*. London, Stevens.
- LOOMIS, Charles P. (1945): *Studies of Rural Social Organisation in the USA, Latin America and Germany*. East Lansing, State Col Book Store.
- MACIVER, Robert M. (1969): *Politics and Society*. New York, Atherton Press.
- Magyar Orvos* IV. évf. 6–7. sz. 1996. július, 4.
- MAYER, Max Ernst (1903): *Rechtsnormen und Kulturnormen*. Breslau, Shletter.
- MERTON, Robert K. (1957): *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Free Press.
- MOCK, Erhard (1988): Die politische Dimension der Rechtssetzung. In SCHÄFFER, Heinz Hrsg.: *Theorie der Rechtssetzung*. Wien, Manz. 125–144.
- MOÓR Gyula (1994): *Jogfilozófia*. Budapest, Püski.
- NEWMAN, Ralph A. (1973): *Equity in the World's Legal Systems. A Comparative Study*. Bruxelles, Établissements Émile Bruylant.
- NOLL, Peter (1972): Gründe für die soziale Unwirksamkeit von Gesetzen. In REHBINDER, Manfred – SCHELSKY, Helmut Hrsg.: *Jahrbuch der Rechtssoziologie und Rechtstheorie 3. Zur Effektivität des Rechts*. Düsseldorf, Bertelsmann Universitätsverlag. 259–270.
- NOLL, Peter (1976): Erfahrungen mit Gesetzen. In RÖDIG, Jürgen Hrsg.: *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*. Berlin–Heidelberg–New York, Springer Verlag.
- OST, François – VAN DE KERCHOVE, Michel (1987): *Jalons pour une théorie critique du droit*. Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis.

- OTT, Claus (1972): Die soziale Effektivität des Rechts bei politischen Kontrolle der Wirtschaft. In REHBINDER, Manfred – SCHELSKY, Helmut Hrsg.: *Jahrbuch der Rechtssoziologie und Rechtstheorie 3. Zur Effektivität des Rechts*. Düsseldorf, Bertelsmann Univeritätsverlag. 345–408.
- PACZOLAY Péter – VISEGRÁDY Antal (1986): Osztrák–magyar jogfilozófiai tanácskozás a jogi érvényességről. *Állam- és Jogtudomány*, 29. évf. 2. sz. 338–346.
- PATON, George Whitecross (1948): *A Textbook of Jurisprudence*. Oxford, Clarendon Press.
- PERRIN, Jean-François (1979): *Pour une théorie de la connaissance juridique*. Genève, Droz.
- PESCHKA Vilmos (1975): *Max Weber jogszociológiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- PESCHKA Vilmos (1979): *A jogszabályok elmélete*. Budapest, Dabasi Nyomda.
- PESCHKA Vilmos (1982): A jogalkotás minősége. *Jogtudományi Közlöny*. 37. évf. 8. sz. 564–567.
- PICHLER, Johannes W. – GRIESE, Karin J. (1993): *Rechtsaktzeptanz*. Wien–Köln–Weimar, Böhlau.
- PODGÓRECKI, Adam (1967): Dreistufen-Hypothese über die Wirksamkeit des Rechts. In HIRSCH, Ernst E. – REHBINDER, Manfred Hrsg.: *Studien und Materialien zur Rechtssoziologie*. Köln–Opladen, Westdeutscher Verlag.
- PODGÓRECKI, Adam – VAN HOUTTE, Jean – KUTSCHINSKY, Berl (1973): *Knowledge and Opinion about Law*. London, M. Robertson.
- POKOL Béla (1994): *Jogbölcséleti vizsgálódások*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- POPITZ, Heinrich (1968): *Über die Präventivwirkung des Nichtwissens*. Tübingen, Mohr.
- POSNER, Richard (1972): A Theory of Negligence. *Journal of Legal Studies*. Vol. 1, No. 1. 29–96.
- RAISER, Thomas (1987): *Rechtssoziologie*. Frankfurt, Hermann Luchterhand.
- REHBINDER, Manfred (1989): *Rechtssoziologie*. Berlin–New York, Walter de Gruyter & Co.
- RIPERT, Georges (1935): *La regle morale dans les obligations civiles*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- RYFFEL, Hans (1972): Bedingende Faktoren der Effektivität des Rechts. In REHBINDER, Manfred – SCHELSKY, Helmut Hrsg.: *Jahrbuch der Rechtssoziologie und Rechtstheorie 3. Zur Effektivität des Rechts*. Düsseldorf, Bertelsmann Univeritätsverlag. 225–246.
- SAJÓ András (1980): *Jogkövetés és társadalmi magatartás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SAJÓ András (1983): *Jogtudat, jogismeret*. Budapest, MTA Szociológiai Intézet.

- SAJÓ András (1989): *Gazdaság és jog kapcsolata – jogelméleti szempontból*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SAJÓ András – SZÉKELYI Mária – MAJOR Péter (1977): *Vizsgálat a fizikai dolgozók jogtudatáról*. Budapest, MTA ÁJTI.
- SAJÓ András – MAJOR Péter (1981): *A jogtudat mikrokörnyezeti meghatározói*. Budapest, MTA ÁJTI.
- SAMU Mihály (1989): *Jogpolitika-jogelmélet*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- SCHNEIDER, Peter (1970): *Recht und Macht*. Mainz, von Hase & Koehler Verlag.
- SCHWARTZ, Richard – ORLEANS, Sonya (1970): On Legal Sanctions. In SCHWARTZ, Richard – SKOLNICK, Jerome eds.: *Society and the Legal Order*. New York, Basic Books.
- SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, Hans Albert (1976): *Elements d'une introduction a la philosophie du droit*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- SHETREET, Shimon (1988): *The Role of Courts in Society*. Dordrecht–Boston–Lancaster, M. Nijhoff Publishers.
- SHILS, Edward A. (1951): The Study of the Primary Groups. In LERNER, Daniel – LASSWELL, Harold D. eds.: *The Policy Sciences*. Stanford, Stanford University.
- SOLT Kornél (1974): A jogi definíció. *Jogtudományi Közlöny*, 29. évf. 12. sz. 727–731.
- SOMLÓ, Felix (1927): *Juristische Grundlehre*. Leipzig, F. Meiner.
- STARK, Christian – WEBER, Albrecht (1986): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*. Baden-Baden, Nomos.
- STOUFFER, Samuel Andrew (1949): *The American Soldier*. Princeton, Princeton University Press.
- SUMNER, William G. (1978): *Népszokások. Szokások, erkölcsök, viselkedésmódok szociológiai jelentősége*. Budapest, Gondolat.
- SZABÓ Imre (1978): *A jog és elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SZILÁGYI Péter (2015): Jobbölcséleti mozaikok a jog hatékonysága kapcsán. In NOCHTA Tibor – MONORI Gábor szerk.: *Ius Est Ars*. Pécs, PTE ÁJK. 471–484.
- SZMODIS Jenő (2012): *Multidiszciplináris jogi tanulmányok*. Miskolc, Bíbor.
- SZMODIS Jenő (2013): A jutalmazás és büntetés szociálandropológiai összefüggéseiről. *Jura*, 19. évf. 2. sz. 130–137.
- SZOTÁCZKY Mihály (1980): Változás és stabilitás a jogfejlődésben. In ÁDÁM Antal – CSIZMADIA Andor szerk.: *Jogtörténeti tanulmányok Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK.
- TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (2003): *Magyar jogi népszokások*. Budapest, Gondolat.
- TEBALDESCHI, Ivanhoe (1979): *Rechtswissenschaft als Modellwissenschaft*. Wien–New York, Springer.

- TEUBNER, Gunther (1989): *Recht als autopoietisches System*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- The Ethics of Legislative Life* (1985). The Hastings Center. Institute of Society, Ethics and Life Sciences. 34–42.
- THIBAUT, John – WALKER, Laurens (1975): *Procedural justice. A psychological analysis*. Hillsdale (US–NJ) – New York, L. Erlbaum Associates – Halsted Press Division of John.
- TYLER, Tom R. (1990): *Why People Obey the Law*. New Haven–London, Yale University Press.
- UNGER, Roberto Mangabeira (1986): *The Critical Legal Studies Movement*. Cambridge, Verso.
- ÜLKEN, Hilmi (1956): Le droit coutumier et le droit civil. *Annales de la Faculté de droit d'Istanbul*, No. 5.
- VAGO, Steven (1981): *Law and Society*. New Jersey, Prentice Hall.
- VARGA Csaba – WEINBERGER, Ota (1986): *Rechtsgeltung. ARSP Beiheft 27*. Stuttgart, Steiner.
- VISEGRÁDY Antal – GÁTOS György (1990): Gondolatok a bírói jogalkalmazás hatékonyságáról. *Jogtudományi Közlöny*, 45. évf. 7–8. sz. 276–282.
- VISEGRÁDY Antal (1988): *A bírói gyakorlat jogfejlesztő szerepe*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VISEGRÁDY Antal (1995): A jog hatékonyságának problémái. *Magyar Jog*, 42. évf. 1. sz. 6–16.
- VISEGRÁDY Antal (2015): *Jogi alaptan*. Budapest, Menedzser Praxis.
- WEBER, Max (1960): *Rechtssoziologie*. Neuwied am Rhein, Hermann Luchterhand Verlag.
- WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai I. Szociológiai kategóriatan*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- WEINBERGER, Ota (1987): *Recht, Institution und Rechtspolitik*. Wiesbaden, Franz Steiner Verlag.
- WEINBERGER, Ota (1988): *Norm und Institution. Eine Einführung in die Theorie des Rechts*. Wien, Manz.
- WRÓBLEWSKI, Jerzy (1978): Az ésszerű jogalkotás modellje Lengyelországban. In ANTALFFY György – PAPP Ignác szerk.: *Szemelvények állam- és jogelméleti szerzők műveiből II/1*. Budapest, Tankönyvkiadó. 215–223.
- ZAGREBELSKY, Gustavo (1986): *La giustizia costituzionale*. Bologna, il Mulino.
- ZIEGERT, Klaus (1983): The Theory and the Measurement of the Effectiveness of Legislation. *Rechtstheorie*, Vol. 14, No. 2. 204–245.

ZIPPELIUS, Reinhold (1991): *Grundbegriffe der Rechts- und Staatssoziologie*. München, CH. Beck.

ZIPPELIUS, Reinhold (1994): *Rechtsphilosophie. Eine Studienbuch*. München, CH. Beck.

Konklúziók

A 2012. január 1-jén életbe lépett Alaptörvény minden szempontból betölti rendeltetését, annak üzenete és hatása messze túlmutat Magyarország határain. Az Alaptörvény által megerősített jogállami intézményrendszer bizonyította működőképességét.

Jogi kultúránk fejlődését jelzi, hogy a 2013-ban hazánkban lezajlott jogtudatvizsgálat eredményei szerint a jogismeret szintje hatványozottan javult, különösen igaz ez az alkotmányjog területére.

Kiderült, hogy a magyarázó változók szerepe általánosságban csökkent, kimutatható, hogy minél magasabb a társadalmi státusz, annál magasabb a jogismeret szintje, amely korrelál az iskolai végzettséggel is. Egyértelműen megállapítható volt az is, hogy a közoktatás fejlesztése nélkülözhetetlen a jogi tudatosság erősítéséhez.

Ugyancsak jelentősen hozzájárult jogi kultúránk fejlődéséhez a 2018. január 1-jével hatályba lépett Pp., valamint a 2018. július 1-jével hatályba lépett Be. Az igazságügyi tárca hatékony, korszerű törvénykönyveket hozott létre, miáltal a magyar jogrendszer alapjaiban megváltozott.

Az új kódexek nemcsak a jogrendszer, jogi kultúra megújulását célozzák, hanem hozzájárulnak a jogi versenyképesség növeléséhez is.

Küszöbön áll a 70 éve megszüntetett Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság újra felállítása is. Az igazságügyi tárca fontosnak tartja a kodifikátorképzést, és célként tűzte ki, hogy a jövőben a jogalkotással mint mesterséggel foglalkozzanak. Mindezek hozzájárulnak jogi kultúránk megerősítéséhez.²³⁹

A hazai szakirodalomban vita bontakozott ki a kormányzati teljesítmény mérhetőségével kapcsolatban.

Pesti Sándor egy 10 évvel ezelőtt publikált cikkében amellet érvelt, hogy a kormányzati tevékenység hatékonysága nem mérhető.²⁴⁰ A magunk

²³⁹ Lásd Trócsányi kimondta, amire sokan kíváncsiak – Kiderült, lesz-e külön bíróság az állammal kapcsolatos perekben (2018). Elérhető: www.blikk.hu, 2018. május 14.

²⁴⁰ PESTI Sándor (2004): Mérhető-e a kormányzati teljesítmény. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 1–2. sz. 233–254.

részéről azonban Gajdusчек György álláspontjával értünk egyet, aki szerint a kormányzati tevékenység hatékonysága definiálható és mérhető.²⁴¹

Példának okáért, a 2018 táján végzett PISA-felmérések szerint Magyarország jobban teljesít, mint a 2009-es PISA-adatok alapján.

Az Európát és benne hazánkat sújtó migrációs válságot illetően a Kormány által felépített műszaki, valamint élőerős és jogi határzár eddig megvédte Magyarországot és keresztény kultúráját.

Ezzel sikerült megakadályozni a szakirodalomban „párhuzamos társadalmak – párhuzamos jogrendszerek” jelenségeként tárgyalt konfliktus kialakulását. Azaz nemzeti jogi kultúránk és a muszlim jogi kultúra találkozását, amely Európa-szerte rengeteg jogi és egyéb problémát okozott.

Magyarország kormánya déli határunknál bebizonyította, hogy szárazföldön igenis hatékonyan meg lehet állítani az illegális bevándorlási hullámot. Azt, hogy nem az üldöztetés elől menekülő, hanem csupán jobb életre vágyó milliónyi bevándorló lépjen ellenőrizetlenül hazánk területére.

²⁴¹ GAJDUSЧEK György (2014): Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle*, 23. évf. 3. sz. 97–116.

Vákát oldal

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: kiadvanyok@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Mohay Zsuzsanna
Korrektor: Bujdosó Hajnalka
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00844_00

ISBN 978-963-531-275-7 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-276-4 (pdf)
ISBN 978-963-531-277-1 (epub)

A kötet átfogó igénytel tárgyalja az államszervezési feladatok és kormányzati kihívások, valamint a jogi kultúra és a joghatékonyság között fennálló komplex viszonyrendszert.

Az első rész a jogi kultúra külföldi és hazai értelmezési kereteinek és típusainak kritikai elemzése mellett tárgyalja a jogi kultúrát pozitíve és negatíve befolyásoló nem jogi és jogi tényezőket, a magyar jogi kultúra főbb történeti jellemzőit és a jogi kultúrák mérhetőségét.

A második rész a joghatékonyság témakörével foglalkozik. Bemutatja értelmezési modelljeit, elvégzi azok kritikai feldolgozását, és tárgyalja a jog hatékonyságát befolyásoló jogi és nem jogi tényezőket és a jog hatékonyságának mérése kapcsán felmerülő kérdéseket.

A joggyakorlatra orientált jogelmélet hívéként, továbbá művelőjeként a szerző nemcsak a jogi kultúra és joghatékonyság komplexitását mutatja be, hanem néhány aktuális problémára is reflektál.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE