

Jogállamiság, jogtudat, normakövetés

Jakab András–Gajdusчек György

10.61501/TRIP.2018.21

1. A jogállamiság eróziója

Az utóbbi években a jogállamiság állapota Magyarországon fokozatosan, de trendszerűen romlik.¹ Az egyes lépéseket nemcsak a jogi szakirodalomban (például *Jakab*, 2011, *Sonnevend és szerzőtársai*, 2015), hanem a (magyar és a Magyarországgal foglalkozó nemzetközi) sajtóban is meglehetősen pontosan dokumentálták. Az azonban már korántsem volt mindig egyértelmű, hogy a romlás egyes lépései milyen súlyúak, és egyes időszakokban a szakértők között sem volt konszenzus arról, hogy összességében az adott időszakban miként értékelhető a magyar jogállamiság helyzete.²

Ennek számos oka van, a legfontosabb talán az, hogy a kérdésben elmélyedő szakemberek főleg jogászok, akik rendszerint nem szoktak kvantitatív módszerekkel dolgozni, a szokásos jogász (kvalitatív) módszereket pedig más jellegű kérdésekre szokták alkalmazni. Vagyis arról meglehetősen biztonságosan tudunk jogász tudással nyilatkozni, hogy egy-egy intézkedés ellentmond-e a jogállamiság elvének, de az egy szokatlan kérdés a jogászok számára, hogy az adott intézkedés miatt mennyire romlott a jogállamiság állapota. Egy másik nehézség a magyar jogállamiság helyzetének elemzésekor pedig az, hogy a jogászok leginkább a formális szabályok elemzésére specializálódnak (abban van gyakorlatuk, arra vannak kiképezve), márpedig Magyarországon az utóbbi években az egyik legsúlyosabb probléma pont a jogrendszer működtető intézmények tényleges gyakorlatának a formális szabályoktól való eltávolodásában, illetve egyes esetekben a tényleges gyakorlat jelentős átalakulásában ragadható meg (*Jakab–Gajdusчек*, 2016).

¹ A tanulmány 1. fejezetét Jakab András, a 2. és 3. fejezetét Gajdusчек György írta. Az írás támaszkodik a következő kutatásokra: *Jakab–Gajdusчек* (2016), *Jakab* (2018), Gajdusчек OTKA 105552. sz. kutatása.

² Ennek a kérdésnek különös relevanciát ad, hogy az Európai Bizottság 2018. májusi jogalkotási javaslatában a jövőben a jogállamiság állapotától is függővé tennék bizonyos EU-s alapokból való kifizetéseket a tagállamok számára.

Az ilyen helyzetek átfogó, mégis tömör leírására a jogászi elemzés helyett leginkább az úgynevezett jogállamiság-indexek alkalmasak, amelyek egyrészről számos részletváltozást összegeznek egy-egy mutatóba (megadva azok eredőjét), másrészről pedig – és ez most még fontosabb számunkra – kiemelten figyelnek a tényleges gyakorlatra.³ Ezek a mutatók egyértelműen jelzik a jogállamiság folyamatos erózióját Magyarországon az elmúlt időszakban, és joggal tarthatunk tőle, hogy ez még mindig nem ért véget. Az alábbiakban két index értékeit mutatjuk be röviden: *a)* a Bertelsmann-féle transzformációs indexben (Bertelsmann Transformation Index) a jogállamiság alindexet, valamint *b)* a World Justice Project Rule of Law Indexet.

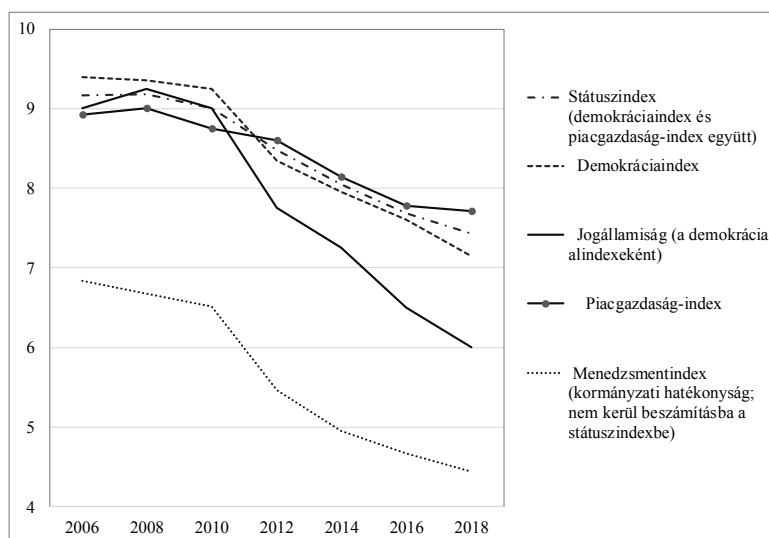
Ad a) A Bertelsmann-féle transzformációs index (az úgynevezett státuszindex) a demokráciaindex (ennek része a jogállamiság a felmérés fogalmi rendszerében) és a piacgazdaság-index átlaga. A jogállamiság fokozatos eróziója világosan látszik az *1. ábrán*. A menedzsmentindex ettől különbözik, a kormányzás hatékonyságát jelzi, és ugyancsak romló tendenciát mutat, vagyis a jogállamiság romlása nem járt a hatékonyság növelésével.

Ad b) A World Justice Project Rule of Law Index kifejezett célja a jogállam működésének mérése, ahogy az emberek megtapasztalják azt (vagyis a tényleges gyakorlat, illetve a tényleges gyakorlat percepciójának mérése, nem pedig a jogszabályok mérése). Fogalmilag és módszertanilag is ez tekinthető jelenleg a legfejlettebb jogállamiság-indexnek a világon.

Amit látunk, az fokozatos lecsúszás a kormányzati hatalom korlátai (hatalommegosztás), a korrupció hiánya (*versus* elterjedtsége), a nyílt kormányzat, az alapjogok, a szabályozások kikényszerítése és a büntetőbíráskodás területén. A polgári bíráskodás értékei lényegében változatlanok, a rend és biztonság pedig enyhe javulást mutat. A változások összesített eredménye a *2. ábra* szerint azonban itt is egyértelmű romló tendenciát jelez (2012/13 előtről nincsenek értékeink, mert a projekt relatíve új).

³ Az itt tárgyalt és további indexek módszertanához részletesen lásd *Jakab-Lőrincz* (2016). Az indexek eltérő módszerekkel és szerkezetben szakértői jelentéseken, kemény adatokon (például költségvetési számokon) és közvélemény-kutatásokon alapulnak. Az ilyen indexek használata természetesen nem teszi feleslegessé a hagyományos jogászi elemzést, de átfogó soktényezős helyzetek és a tényleges megvalósulások rövid és plasztikus értékelésére az indexek alkalmasabbak (amelyek egyébként részben hagyományos dogmatikai eredményeken is alapulhatnak).

1. ábra. A Bertelsmann-féle transzformációs index, Magyarországra vonatkozó adatok, * 2006–2018



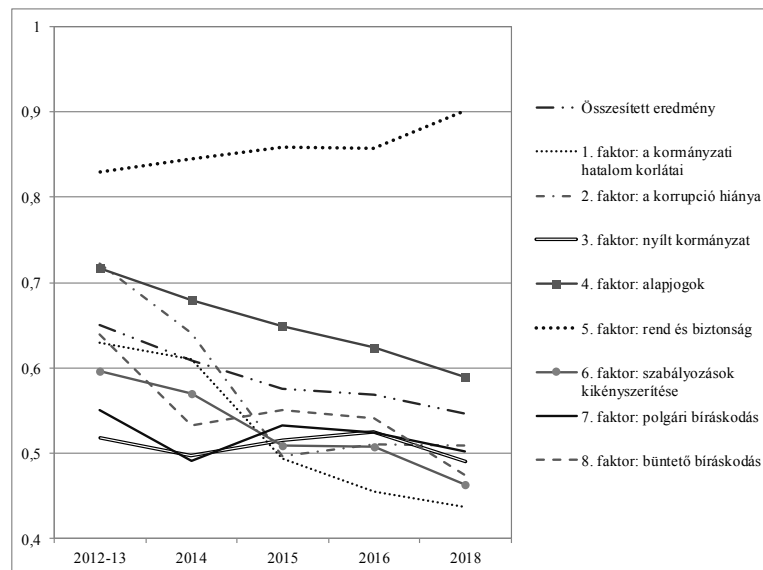
*A grafikont Lőrincz Viktor és Nerma Taletovic készítette.

Ha a romlás okait keressük, akkor a formális szabályok szintjén bekövetkezett változások súlya relatíve kisebb, bár az sem elhanyagolható. Az új Alaptörvény alapvetően a korábbi Alkotmány szabályozási mintáit követi (Jakab, 2011, *Sonnevend és szerzőtársai*, 2015, Vincze, 2012, Vincze–Varju, 2012), abban nagyrészt a korábbi Alkotmány szövegét ismerhetjük fel némi kodifikációs csiszolással, egy-két, esetenként pozitív irányú tartalmi változással, mint amilyen például az adóssághűkre vagy a fogyatékosok választójogára vonatkozó szabályozás.⁴ Talán a döntéshozók belátták, a saját szempontjukból kockázatos is a kísérletezgetés, ezért nem lett semmi a félprezidenciális vagy a kétkamarás szabályozási ötletekből. A szöveget teleszórták azonban – a szimbolikus jellegű rendelkezéseken kívül – *ad hoc* kivételszabályokkal, a megszövegezők saját valós vagy vélt, éppen aktuális pártpolitikai érdekeik-

⁴ Az a tény, hogy a formális alkotmányos szabályok az Alaptörvénybe való áttemelés révén relatíve kevésbé változtak, egyrészt kedvező volt, hiszen az 1990 óta kialakított jogállami alkotmánybírói gyakorlatnak (és az abban megjelenő jogi kultúrának) így nagyobb esélye volt a továbbélésre. Másrészt azonban kedvezőtlen, hiszen a felületes szemlélőben (vagyis abban, aki csak a szabályokra figyel, de a tényleges gyakorlatra nem) elsőre azt a hamis benyomást kelthette, hogy érdemben nincs jelentős változás.

nek megfelelően mind az államszervezeti, mind az alapjogi rendelkezéseken folytonosan alakítottak, lásd különösen a bíróságokra, az Alkotmánybíróságra, a peráthelyezésekre vagy az egyházakra vonatkozó szabályokat).

2. ábra. A World Justice Project Rule of Law Index Magyarországra vonatkozó adatai, * 2012/13–2018



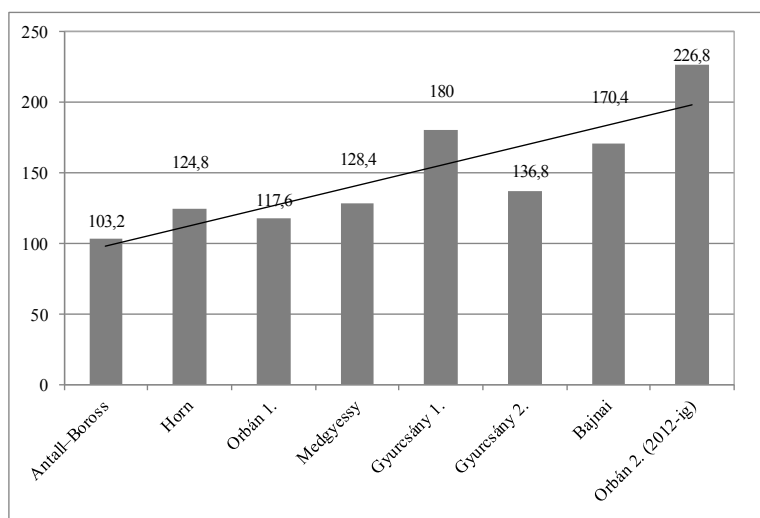
*A grafikont Lőrincz Viktor és Nerma Taletovic készítette.

Az alkotmányozó többséggel szembeni egyetlen, többé-kevésbé hatékony korlátot mára az európai intézmények, valamint a nemzetközi, elsődlegesen amerikai (illetve még az előzőknél is szűkebb körben a nemzetközi pénzügyi) nyomás jelenti. Ez a 2010/2011-es folyamat során is látszott, de a leglátványosabb formában az Alaptörvény ötödik módosítása mutatta, amelyet lényegében Brüsszelből, Velencéből, Strasbourgból és Luxembourgból kényszerítettek a kormányra, és amely a legdurvább alapjogi problémákat orvosolta ott, ahol valamilyen európai normát is érintett a kérdés.

2010-et követően a jogrendszer működését a tényleges gyakorlatban a korábbiaknál nagyobb mértékben jellemzi a jogalkotás instrumentalizálódása, azaz hatalompolitikai eszközként való használata, valamint a kiszámíthatatlansága, ami a jogbiztonságot ássa alá (A jogbiztonság hiányáról lásd Tölgyessy, 2016, Szalai–Jakab, 2016, Gajdushek, 2016, Nagy, 2016). A jogal-

kotást egyrészt a törvények számának folyamatos növekedése, másrésztől azok elfogadási idejének fokozatos csökkenése jellemzi, ami önmagában kedvezőtlen fejlemény a jogbiztonság szempontjából,⁵ de egyúttal a minőségromlás miatt állandó utólagos módosítgatást tesz szükségessé, ami különösen aggasztó a jogbiztonságra nézve.⁶ Ezt világosan mutatja a 3. és 4. ábra.

3. ábra. A törvények száma átlagosan évente, kormányonként (trendvonalal)



Forrás: CRCB (2013), regressziós trendvonal nélkül.

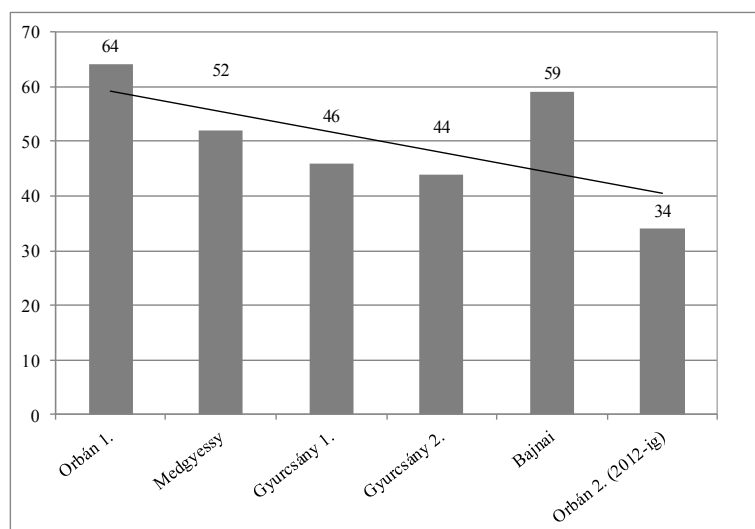
A tényleges gyakorlat, különösen az alkotmányjog terén, egyre erősebben eltér a formálisan rögzített szabályoktól, ami azonban a normaszövegekre koncentráló szokásos jogászai módszerekkel nem megragadható.⁷

⁵ Ez nem „világtendencia”, lásd összehasonlításként például a brit adatokat (Zander (2004) 1. o.)

⁶ A friss törvények módosításainak statisztikáihoz lásd Sebők és szerzőtársai (2017) 300., 304. o.

⁷ Az is felvethető, hogy ez a diszcrepancia bizonyos mértékig szándékolt: az alkotmányosság formális szabályokban való megjelenése (esetenként, továbbá instrumentális módon retorikai emlegetése is) legitimációnövelő lehet, ezért ezeknek a szisztematikus eltűnésére a mostani felállásban nem is kell számítani, miközben a tényleges gyakorlatban egyre több a kivétel. Vagyis nálunk eleve programozva van a formális és az informális elemek közti feszültség; ez nem valamiféle defekt, hanem politikai szempontból belső logikával rendelkező jelenség.

4. ábra. A törvényjavaslat benyújtása és kihirdetése között eltelt napok száma (medián)*



* A szélsőséges értékek torzító hatásának kiszűrésére a medián alkalmasabb, mint az átlag.
 Forrás: CRCB (2013), regressziós trendvonal nélkül.

A jogállamiság gyengülése az utóbbi években nem csupán egy-egy sajnálatos esetre korlátozódik Magyarországon, hanem a jogállamiság szinte minden komponense (a közbiztonságot leszámítva) romló tendenciát mutat. A következő lista nem teljes, inkább csak példálózó a legkirívóbb problémákról:

1. Bár politikailag nem kiemelt vagy legalábbis relatíve korlátozott jelentőségű ügyekben mind a mai napig mutat apróbb életjeleket az Alkotmánybíróság, a jogászok körében, sőt mostanra már azon kívül is, nyilvánvaló, hogy egyes esetekben a bíróság egyszerűen nem meri vagy nem akarja meghozni a jogi megfontolások alapján szükségeszerű döntést. Ennek legplasztikusabb példája az utóbbi időből a nyilvánvalóan alkotmányellenes *lex CEU* kapcsán az egyébként jogszerű, de más eljárásokban soha nem alkalmazott különféle időhúzó taktikák alkalmazása.⁸

⁸ A folyamatokat az Alkotmánybíróság saját honlapja is megfelelően dokumentálja. Lásd előbb ezt: <http://alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/munkacsoport-allt-fel-az-alkotmanybirosagon-a-felsooktatasi-torveny-modositasanak-ugyeben>; majd ezt: <http://alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/az-alkotmanybirosag-kozlemeny-e-hianypotlasi-felhivas-es-tisztazando-kerdesek-a-felsooktatasi-torveny-modositasanak-ugyeben>. Aggasztó je-

Ez formális jogi szempontból nem kifogásolható, a tényleges gyakorlatot tekintve mégis kifejezetten intézményrombolásnak kell tekintenünk. Ez az Alkotmánybíróság függetlenségébe vetett hitet ássa alá (alappal), és így a hatalommegosztás narratíváját is fokozatosan hitelteleníti.

2. A bírósági vezetők (akiknek minden ellenkező fogadkozás és szabály dacára az ügyek kiszignálásában továbbra is jelentős szerepük van) kiválasztási gyakorlata kapcsán hemzsegnek a hiteles bírósági történetek – egy részüket még a sajtó is megírta – arról, hogy a tényleges gyakorlatban a meghirdetett meritokrácia helyett az Országos Bírósági Hivatal (OBH) egy személyi vezetőjével való személyes kapcsolat a meghatározó a kiválasztásban.⁹

3. A korrupció elleni formális szabályok fenntartása mellett az ügyészség a korábbiakhoz hasonlóan átláthatóság és garanciák nélkül működik, miközben érdemben nem cáfolt sajtótudósítások sora jelenik meg arról, hogy az ügyészség nem cselekszik vagy a végletekig elhúzza és/vagy látványosan elrontja a vádat, ha kormányközeli köröket érintően bűncselekmény gyanúja merül fel – sőt, van, hogy kifejezetten törvényhozási szinten merül fel a tág értelemben vett korrupció, például a szerencsejáték vagy dohánykereskedelem szabályozásakor (részletesen dokumentálva *Ligeti*, 2016).

4. Miközben a formális törvényi szabályok szerint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, illetve a Médiatanács egyik célja a médiapluralizmus elősegítése lenne, tényleges gyakorlatában látványosan dolgozik a teljes médiaterp kormánypárti gleichschaltolásán, részben a jogi lehetőségek elfogult alkalmazásával, részben kifejezetten törvénysértő eszközökkel, amit utólag bíróság is megállapított (*Polyák–Nagy*, 2014).

2. A jogállami működés kulturális feltételei, állampolgári támogatottsága

A rendszerváltás során a jogrendszerben rendkívül rövid idő alatt bekövetkezett rendkívül radikális változások és a kultúra definíciószerűen lassú változása között nyilvánvaló ellentmondás van. A jogrendszer „átírása”, egy különösen erős jogállami garanciákkal¹⁰ felvértezett jogrendszerré alakítása, lé-

lek persze a *lex CEU* botrányos kezelését megelőzően is akadtak bőven, ezt részben hagyományos jogászai módszerekkel (lásd a *Jogesetek Magyarázata* folyóirat alkotmánybírósági esetelemzéseit a 2011 utáni időszakból), részben pedig empirikusan is kimutatták a személyzeti változásokat követően a joggyakorlat kormánypártivá válása kapcsán. Ehhez lásd például *Szente* (2015).⁹ „A bírói önigazgatás kiüresedése, a politikai befolyás lehetősége, konformitási kényszer megjelenése.” *Bencze–Badó* (2016) 441. o.

¹⁰ Kivételesen nagyhatalmú Alkotmánybíróság, három, majd négy önálló ombudsman, a végrehajtó hatalmat korlátozó legkülönbözőbb jogi eszközök, alkotmányjogi és közigazgatási jogi (például eljárásjogi) szinten stb.

nyegében egy év leforgása alatt megtörtént. A kulturális tényezők¹¹ viszont rendkívül lassan, gyakorta csak intergenerációs folyamatokban változnak. Másként fogalmazva: a társadalom jogi kultúrája vagy a szocializmus idősza-kához nem illeszkedett vagy az új jogállami keretekhez, vagy egyikhez sem igazán. Az írott jog és a jogtudat között feltételezhető diszkrepancia azonban a rendszerváltás első egy-másfél évtizedében nem problematizálódott a köz-életben, és intenzív kutatás tárgyát sem képezte. Ez tudományos szinten a kutatások felfutásával jelentősen megváltozott (*Gajdushek, 2017a*), illetve a 2010 utáni változások értelmezéséhez kapcsolódóan közéleti szinten is. Utóbbi tekintetében az a kérdés merült fel, hogy a jogállami intézmények fent összegzett fokozatos eróziója, pontosabban tudatos erodálása, miért nem vált ki a tömegekből tiltakozást.

Erre, némi leegyszerűsítéssel két gyökeresen eltérő válasz fogalmazódik meg. Az egyik álláspont szerint, a jogállamiság alacsony támogatottsága a demokratikus történelmi tapasztalat hiányának tudható be. Ha ez így lenne, akkor a fiatalabb, például már a rendszerváltás után eszmélő generációkban a jogállamiság támogatottsága radikálisan erőteljesebb lenne; illetve a jogállamiságban töltött idő hosszabbodásával a támogatottság általában is nagy mértékben nőne. Erről azonban nincs szó. A *World Value Survey* (WVS) adatai szerint például, a „mennyire jó demokráciában élni” kérdésre adott válaszok – a nagyon jó, inkább jó, inkább rossz, nagyon rossz skálán mért – átlagértéke 1998-ban a 18–25 éves korosztályban (3,40), alig tért el a teljes populáció átlagától (3,39). A kérdést 2009-ben tették fel ismét. Az ekkor alkalmazott három korcsoport adatai (–29 évesek: 3,36; 30–49 évesek: 3,33; 50– évesek: 3,34) sem igazolják a feltevést, sőt az adatok enyhén romló tendenciát tükröznek.

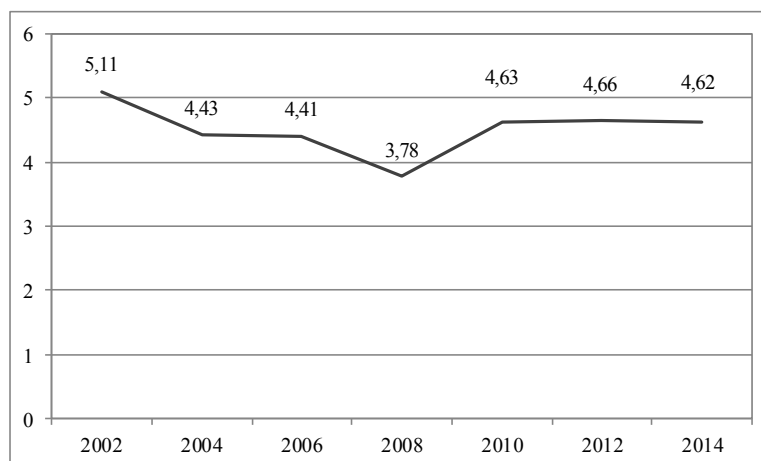
Valójában számos adat arra utal, hogy a jogállami berendezkedés két évtizede sokakban inkább elidegenedést váltott ki számos jogállami intézménnyel szemben. Többen (például *Hunyady, 2015*) utalnak a rendszerváltáshoz kapcsolódó, igazságtalanságérzetet erősítő tapasztalatokra (például a privatizáció kapcsán). Mások (*Gajdushek, 2008, Sajó, 2008*) arra utalnak, hogy az állampolgárok számára mindennapi tapasztalattá vált a notórius „profi” jog-sértőkkel szembeni állami tehetetlenség, és emögött gyakorta az – okkal, ok nélkül – túlzottnak érzett jogállami intézményeket látták. Mindez a jogrend-szerbe vetett bizalom és a jogállam támogattságának eróziójához vezet.

Egy másik, lényegében a kormánypárthoz köthető narratíva szerint éppen a jogállamiság két „zavaros évtizede” az oka a gyenge társadalmi támogatott-

¹¹ A fogalmat itt természetesen kultúraantropológiai értelemben használva; ahogyan politikai vagy munkakultúráról beszélünk.

ságnak. Az empirikus adatok azonban ezt az állítást sem támasztják alá. Ebben az esetben ugyanis az 1990 és 2010 közötti időszakban a demokrácia és jogállamiság támogatottságának jelentős romlását kellene észlelnünk, ám radikális változást a fent bemutatott adatokban sem látunk. Az 5. ábra pedig a European Social Survey (ESS) arra a kérdésre adott válaszainak átlagértékeit mutatja be, amely a jogrendszerbe vetett bizalom mértékére kérdez rá 0–10 fokú skálán, ahol a magasabb értékek a magasabb szintű bizalmat jelzik, az ESS által kutatott időszakban. Az érték 2002-ben viszonylag magas,¹² majd 2006 után jelentősen romlik, nyilvánvalóan nem függetlenül a 2006–2010-es időszak kommunikációs háborújától, majd 2010 után, a 2002-esnél valamivel alacsonyabb szinten stagnál.

5. ábra. A jogrendszerbe vetett általános bizalom mértéke az egyes ESS-adatfelvételek idején, 2002–2014



Forrás: ESS.

A jogállamiság alacsony szintű támogatottságának egy harmadik magyarázata a jogi és politikai kultúra fontosságát hangsúlyozza. Ez tehát hosszú történelmi távlatban is csak rendkívül lassan változik, ám ennek viszonylagos „támogatása” nélkül egyetlen jogrendszer sem tud hatékonyan működni. Meghatározó kérdés tehát, hogy miként viszonyul a magyar jogi kultúra a jogállamisághoz. Sajnos erre a kérdésre nem tudunk átfogó választ adni. A nemzetközi szakirodalomban sem találunk olyan, viszonylag általánosan

¹² Bár nemzetközi összehasonlításban már ekkor sem az.

elfogadott tematikát, amely legalább azt meghatározná, mit kell mérni a jogállamiság támogatottsága kapcsán. Ebbe nyilván belejátszik magának a jogállam fogalmának vitatott volta, annak tisztázatlansága, hogy ebből mi releváns a mindennapi kultúrában, az miként jelenik meg az emberek gondolkodásában, s hogy azt hogyan lehetne megragadni. Ráadásul a jogi kultúra nem önmagában álló, elszigetelt jelenség, hanem az az emberek általános kultúrájába, gondolkodásmódjába illeszkedik. A jogállamiság kapcsán nyilvánvaló az összefüggés a politikai kultúrával, és nyilvánvaló az általános értékkutatások relevanciája is (Keller, 2009, Tóth, 2009, 2017). Ezek a kutatások is utalnak arra, hogy általánossá vált az az érzület, hogy a törvénysértés büntetlen marad, sőt a sikerességhez éppen a szabályok áthágásra van szükség. A sikert így jelentős mértékben a tisztességtelenségnek tudják be – ami a kapitalista gazdaság elfogadottságát ássa alá. Miközben az államtól várják problémáik megoldását, az államban sem bíznak igazán (Sajó, 2008). A jogi intézményekbe (így például a jogrendszerbe általában, a bíróságokba) vetett bizalom is jelentős részben a pártállástól függ, ami arra utal, hogy a jog és direkt politikai befolyás közötti éles határvonal nem így él az emberek jelentős részének tudatában (Boda–Medve–Bálint, 2015, Tóth, 2017).

Több tanulmány foglalkozik a „rendszerigazolás” fogalmával és empirikus megragadásával. Úgy tűnik, hogy ez Magyarországon (Berkics, 2015) és a régióban általában szignifikánsan alacsonyabb, mint a nyugat-európai országokban (Kurkchyan, 2003).

A magyar jogi kultúra általános jelensége az értékinkonzisztencia. Berkics (2015) például azt találta, hogy a megkérdezettek háromnegyede (75 százalék) egyaránt egyetértett azzal – a két, tartalmában nyilvánvalóan ellentmondó állítással, hogy „jogai csak azoknak legyenek, akik kötelességeiket is teljesítik” és, hogy „vannak olyan szabadságjogok, amelyek minden embernek egyenlően kijárnak”. Ráadásul ez az arány nem tér el iskolai végzettség szerint sem (a diplomások körében 74 százalék). Azok az elemzések, amelyek nemzetközi kutatásokban viszonylag jól el tudták különíteni a „joguralom” és a „rendszerigazolás” faktorait Magyarországon nem működnek (Kaiser–Meyer–Olkin-mérték és *alfa* értékek alapján); még a jogi diplomával rendelkezők között sem. Hasonló eredményre jut ugyanebben a kötetben számos más tanulmány is. Krekó (2015) például elkülöníti a „kurucos államellenesség” és a „jogállam-támogatás”, egymással tartalmában szinte tökéletes ellentétet

képező attitűdtípusait, majd azt találja, hogy azok a társadalom jelentős részének „gondolkodásában” egyszerre és együtt vannak jelen.¹³

Az alábbiakban még néhány további, kifejezetten a jogállamiságot érintő konkrét kérdésre adott válasz megoszlását mutatjuk be nemzetközi összehasonlításban, saját kutatási eredményeinkre támaszkodva.¹⁴ Ezek alapján az általános kép rajzolódik ki, hogy a jogállamiság támogatottsága Magyarországon a leggyengébb. Így például a magyar mintában szereplők nagyobb arányban értettek egyet azon állításokkal, amelyek szerint a jog kizárólag az éltek érdekeit szolgálja, s az övéket nem.

1. táblázat. Válaszok megoszlása a „Mit tenne egy tisztességtelen törvény elfogadása esetén?” kérdésre (százalék)

Válasz	Szerbia	Magyarország	Hollandia
Engedelmeskedne a jogszabálynak	26,4	23,3	14,0
Figyelmen kívül hagyná, vagy kiskapukat keresne akár a hivatalnokok lefizetésével	4,7	13,9	2,5
Nyilvánosan tiltakozna a jogszabály ellen	56,9	54,0	77,5
Nem tudja, nem válaszol	11,9	9,0	6,0

Forrás: saját kutatás, lásd 14. lábjegyzet.

Az arra a kérdésre adott válaszok megoszlását, hogy mit tennének egy olyan jogszabály elfogadása esetén, amelyet tisztességtelennek (*unfair*) tartanak az 1. táblázat mutatja be. Mint látható, a magyarok kiugróan magas százalékban mondták, hogy kiskapukat keresnének, és a szerbeknél valamivel kisebb arányban állították, hogy tiltakoznának. A kérdőív azon kérdésére ugyanakkor, hogy vettek-e már részt nyilvános tiltakozáson, Szerbiában 18 százalék, Hollandiában 22 százalék, nálunk mindössze 7 százalék válaszolt igennel.

Arra a kérdésre, hogy egy különösen súlyos konfliktusban, amelyben a felek között nem adódik megoldás, fordulna-e a jog eszközhöz, a magyarok-

¹³ A szerzők egyike másutt amellet érvelt, hogy mindez a radikális történelmi változások, az egymást követő, az előző rezsimeket gyökeresen elutasító – általában (az iskolákban és médiában) agresszívan terjesztett – ideológiák reflektálatlan lenyomatai (*Gajdushek, 2017b*).

¹⁴ Az OTKA 105552 program keretében, 2015-ben egy ezerfős reprezentatív lakossági mintán (18 év felettiek) számos, a jogi kultúrát érintő, részben korábbi hazai és nemzetközi kutatásokban már alkalmazott, részben általunk kidolgozott kérdést tettünk fel. Néhány hónappal később, de már 2016-év elejére áthúzódóan, ugyanezen kérdések egy részét lekérdeztünk Szerbiában és Hollandiában szintén reprezentatív mintán. (Szerbiában egy papír alapú omnibuszvizsgálat első blokkjaként, 1080 fős, 16+ éves mintán; Hollandiában egy ezerfős reprezentatív mintán, CAVI módszerrel.)

nak és szerbeknek alig több, mint fele (nyilvánvaló összefüggésben a bizalom viszonylag alacsony szintjével), míg a hollandok több mint kilenctizede válaszolt igennel.

Jellemző továbbá az először Sajó András által feltett, a hivatali viselkedésre vonatkozó kérdésre kapott válaszok megoszlása is. A kérdés így hangzott: „Ha valakinek hivatalos ügye van, amiben úgy tudja, hogy a törvény szerint igaza van, mi Ön szerint a hasznosabb? Ha a hivatalban: 1. szerényen viselkedik, és nehéz helyzetére hivatkozik, vagy 2. ha határozottan lép fel, és figyelmezteti a hivatalnokot, hogy mi van a törvényben.” A válaszok megoszlását Magyarországon 1986-ban és 2015-ben, valamint a két másik országban a 2. táblázat mutatja be.

2. táblázat. Válaszok megoszlása a „hogyan célszerű a hivatalban viselkedni” kérdésre (százalék)

	Magyarország	Szerbia	Hollandia
	1986	2015	2016
1. Szerényen, nehéz helyzetére hivatkozva	31,4	33,0	15,1
2. Határozottan, jogaira hivatkozva	60,2	61,1	67,8
3–4. Egyéb, nem tudja, nem válaszol	8,4	8,1	17,2

Forrás: Sajó (1988) és saját kutatás, lásd 14. lábjegyzet.

Magyarországon kiugróan erős a kuncsgörgő hozzáállás és valamelyest még Szerbiánál is gyengébb a – Sajó kifejezésével élve – jogosultságkultúra. Emellett feltűnő a harminc évvel későbbi adatok megoszlásának megdöbbentő hasonlósága, ami lehet akár véletlen is, de emellett is lehet érvelni, hogy a jogi kultúra stabilitásának jeléről van szó.

3. Normakövetés

A normakövetés lényegében arra utal, hogy a papíron létező jogszabályok a gyakorlatban mennyire érvényesülnek. A társadalomtudós számára nyilvánvaló, hogy a normakövetés részben a jogtudat következménye is. Ahol a jogi normák tisztelete viszonylag általános, ott megalapozottan feltételezzük a normakövetés magasabb szintjét is. Másfelől azonban a jogalkalmazó szervek eredményessége is meghatározó e területen. A két tényező ráadásul szoros kölcsönhatásban is van, amelyben a kultúra meghatározó hatása mellett az összefüggés ellentétes irányú is lehet: a határozott és korrekt jogalkalmazás erősítheti is a jogkövető magatartást (Becker és szerzőtársai, 2011). Mindez,

mint láttuk, fordítottn is igaz: a jogérvényesítés elmaradása előbb a normakövetés gyengüléséhez, majd a jogrendszer egészének a delegitimálódásához vezet.

A formális jogállami intézmények megjelenése 1990-ben nemcsak a jogi kultúra szempontjából jelentett óriási, ilyen rövid idő alatt feldolgozhatatlan változást. Még nyilvánvalóbban jelentkezett ez a jogalkalmazást ellátni hivatott állami intézmények: a bíróságok, a közigazgatás civil és „fegyveres” szervei (például a rendőrség) esetében. Az alapjogok erőteljes és következetes védelme egy olyan állami jogalkalmazó apparátusra „szakadt rá”, amely alapvetően a diktatúra keretei között szocializálódott, alkalmazott eljárásai is ehhez igazodtak. Az állami akaratnak megfelelő állampolgári és szervezeti magatartást elsősorban nem a jogalkalmazás eszközeivel, hanem más módon lehetett elérni: az állam tulajdonosi jogaira, a pártutasítások rendszerére támaszkodva, illetve az ezekhez kapcsolódó informális vagy félformális intézményi megoldásokkal. Ilyenek voltak például a széles körű személyzeti (kinevezés a vállalatok élére is, felmentés stb.) és személyi függési („bárhol utánad tudunk nyúlni, ki tudunk emelni és ki tudunk rúgani”) rendszerek, amelyek a társadalom minden tagját függésben tartották.

A tiszta jogállami keretek közötti működéshez a közigazgatásnak lényegében nem voltak megoldásai, és a bíróságoknak is számos ponton tanulni kellett azokat. Az előbbi az államigazgatási adatbázisok összekötését általában megtiltó alkotmánybíróági döntés és az ezt realizáló törvény jó egy évtizedre több területen (így például az adóztatásban) térdre kényszerítette. Számos más területen pedig az új eljárási szabályok jelentettek megoldhatatlannak látszó kihívást.¹⁵

A bíróságokon mindez leginkább talán a bizonyítás nehézségének megnövekedésében, gyakran ellehetetlenülésében érhető tetten, továbbá a bírósági eljárások elhúzódásában is. Utóbbi mögött jelentős részben a megnövekedett eljárásigancia-rendszer állt, amelyet az abban érdekelt ügyfelek kihasználva, akár egy évtizeden túl is el tudták húzni az ügyeket (*Czoboly*, 2016). Mindezen anomáliák hatásai csak a kétezres évek közepére kezdtek csökkenni, egyfelől a jogi szabályozás finomhangolásával, a gyakorlati realitásokhoz történő jobb hozzáigazításával, másfelől a szervezet és személyek fokozatos alkalmazkodásával az új körülményekhez.

A jogállami garanciák jelentős része az állam túlhatalmát igyekszik korlátozni az állampolgárok védelmében. Ezekkel a garanciákkal azonban vissza

¹⁵ A közigazgatás gyakran képtelen volt a legnyilvánvalóbb törvénytárgyú cselekedeteket kezelni: az ügyintéző nem léphetett be abba a helységbe, amelyben jogsértő tevékenység zajlott, a döntések jogerőre emelkedését hosszú évekre el lehetett húzni, miközben egy céget – s azzal a jogi felelősöket is – napok alatt el lehetett tüntetni (*Gajduscheck*, 2008).

is lehet élni, amiként azt gyakorta a notórius jogsértők tették. Mindebből az következhet, és a kormánypárti kommunikáció is gyakran erre játszik rá, hogy a túlhajtott jogállamisággal szemben a 2010 után előálló rendszer alkalmasabb a hatékony, a jogsértőket kordában tartó állami jogalkalmazás megvalósítására.

Az ezzel kapcsolatos, meglehetősen szűkösen rendelkezésre álló, kérdéses megbízhatóságú adatok is ellentmondásosnak tűnnek. A nemzetközi mutatószámokhoz visszatérve, akár a kormányzati érvelést alátámasztó adatként értelmezhetjük, hogy a Rule of Law indexeken belül a „rend és biztonság” mutatója jelentős mértékben javult (lásd a fenti 2. ábrát). Ugyanakkor, a Bertelsmann-indexek között, az e tekintetben releváns kormányzati menedzsment indexe 2010–2012 között radikálisan, majd határozottan továbbromlott (lásd a fenti 1. ábrát).

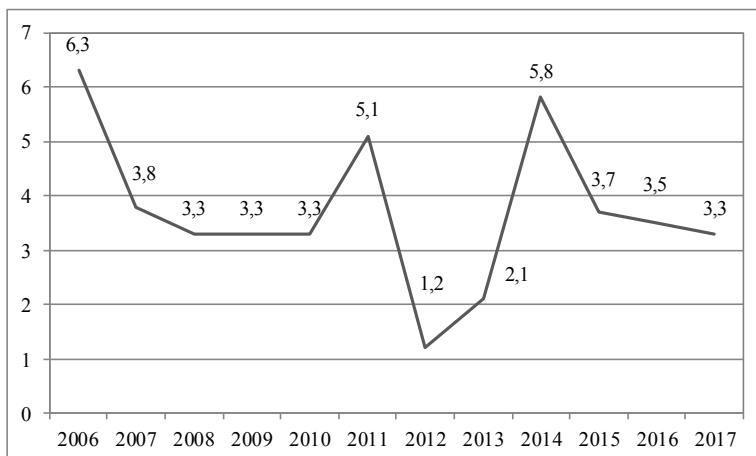
A bíróságok tekintetében, bár számos szempontból vitatható, ám mégis a talán legáltalánosabban használt mutatószám a két éven túl elhúzódó ügyek aránya. A 6. ábra ennek alakulását közli. Mint látható, az elhúzódó polgári ügyek aránya 2017-ben megegyezett a 2008. és 2009. évi adattal, az ügyszám nagy volatilitása és enyhe csökkenő tendenciája mellett. Ez azért is lényeges, mert számos, bel- és külföldön egyaránt kifogásolt intézkedés indoka éppen a bírósági munka hatékonyságának növelését volt. Ezt viszont sem az alábbi adatok, sem a kérdést összetettebb módon vizsgáló szakirodalom nem látszik bizonyítani (Bencze–Badó, 2016, Czoboly, 2016).

A közigazgatási hatósági statisztikákat 2010 után úgy teszik közzé, hogy azok teljességgel alkalmatlanok akár az időbeli változások, akár a jelen állapot vizsgálatára.¹⁶ Adatok és hivatkozható interjúk híján,¹⁷ egyfelől a nemzetközi indikátorokra, másfelől pedig informális beszélgetésekre, szakértői becslésre hagyatkozhatunk. Valószínűnek látszik, hogy az ügyek a közigazgatásban is elhúzódnak, az ügyintézés minősége csökken, vélhetően a fogó szakértelem (ahogyan a politikai lojalitás fontossága elnyomja a szakértelem szerepét) (Meyer-Sahling–Jäger, 2012), a nagymérvű – a személyzet és így a tapasztalat egy részének részben elvesztésével járó – szervezeti átalakítások, hatáskör-változtatások miatt. Az ügyintézés szakmai és jogi minőségének növekedését semmi nem valószínűsíti.

¹⁶ Ezek ugyan megjelennek a hivatalos honlapokon, de nem tölthetők le. A korábbi egységes statisztika megszűnt.

¹⁷ Érdemi interjút ugyanis a mai magyar közigazgatásban lehetetlen készíteni.

6. ábra. A két éven túl elhúzódó polgári ügyek aránya (országos adat),
2006–2017 (százalék)



Forrás: OBH statisztika.

Összegezve, nem igazolható, hogy a jogállami garanciák leépítése a jogalkalmazás hatékonyságának erősödésével járt volna.

IRODALOM

- Becker, S. O.–Boeckh, K.–Hainz, C.–Woessmann, L. (2011): The Empire Is Dead, Long Live the Empire! Long-Run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy. University of Warwick Centre for Competitive Advantage in the Global Economy Working Paper, 40.
- Bencze Mátyás–Badó Attila (2016): A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélkezés színvonalát befolyásoló struktúrális és személyi feltételek. Megjelent: Jakab–Gajdusчек (2016) 415–441. o.
- Berkics Mihály (2015): Rendszer és jogrendszer percepciói Magyarországon. Megjelent: Hunyady György–Berkics Mihály (szerk.): A jog szociálpszichológiája. A hiányzó láncszem. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 337–364. o.
- Boda Zsolt–Medve-Bálint Gergő (2015): A bizalom politikai meghatározottsága. Megjelent: Boda Zsolt (szerk.): Bizalom és közpolitika: jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük? MTA TK PTI–Argumentum Kiadó, Budapest, 55–74. o.
- CRCB (2013): A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák. Corruption Research Center Budapest Előzetes kutatási eredmények, www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_riport_140214_1410.pdf.
- Czoboly Gergely (2016): A polgári perek elhúzódása. Megjelent: Jakab–Gajdusчек 2016, 758–776. o.

- Gajduscek György (2008): Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellen-
 orzási és bírságolási tevékenységéről. Kollégiumi Számítástechnikai Kör, Budapest.
- Gajduscek György (2016): Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya. Megjelent:
 Jakab–Gajduscek (2016), 817–818. o.
- Gajduscek György (2017a): Empirikus jogtudat-kutatás Magyarországon 1990 után. *Iustum
 Aequum Salutare*, Vol. 13. No. 1. 55–80. o.
- Gajduscek György (2017b): 'The Opposite is True ... as Well.' Inconsistent Values and Attitu-
 des in Hungarian Legal Culture: Empirical Evidence from and Speculation over Hungarian
 Survey Data. Megjelent: Fekete Balázs–Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): *Central and Eastern
 European socio-political and legal transition revisited*. Peter Lang, Frankfurt am Main, 41–
 56. p.
- Hunyady György (2015): A demokrácia-követelmények a köztudatban és a társadalmi atmoszfé-
 ra ambivalenciája. Megjelent: Hunyady György–Berkics Mihály (szerk.): *A jog szociálp-
 szichológiája. A hiányzó láncszem*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 281–336. o.
- Jakab András (2011): Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-
 ORAC, Budapest.
- Jakab András (2018): Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?
 MTA Law Working Papers, 2018/1. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_01_Jakab.pdf.
- Jakab András–Gajduscek György (szerk) (2016): A magyar jogrendszer állapota. MTA TK JTI,
 Budapest.
- Jakab András–Lőrincz Viktor (2016): A jogrendszerek mérése indexek segítségével. Megjelent:
 Jakab–Gajduscek (2016), 869–894. o.
- Keller Tamás (2009): Magyarország helye a világ értéktérképén. Társi, Budapest.
- Krekó Péter (2015): Gyanús világ, gyanús jogrendszer. Megjelent: Hunyady György–Berkics
 Mihály (szerk.): *A jog szociálpszichológiája. A hiányzó láncszem*. ELTE Eötvös Kiadó, Bu-
 dapest, 417–434. o.
- Kurkchiyan, M. (2003): *The Illegitimacy of Law in Post-Soviet Societies*. Megjelent: Galligan,
 D. J.–Kurkchiyan, M. (szerk.), *Law and informal practices: the post-communist experience*.
 Oxford University Press, Oxford–New York, 25–46. o.
- Ligeti Miklós (2016): Korupció. Megjelent: Jakab–Gajduscek (2016), 727–757. p.
- Meyer-Sahling, J.-H.–Jäger, K. (2012): *Party patronage in Hungary: Capturing the state*. Megie-
 lent: Mair, P.–Kopeckym, P.–Spirovam, M. (szerk.): *Party Patronage in Contemporary Eu-
 ropean Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 163–185. o.
- Nagy Csongor István (2016): Esettanulmány a jogbiztonsággal kapcsolatos problémákról: a
 választottbíráskodásra vonatkozó szabályozás változásai. Megjelent: Jakab–Gajduscek
 (2016) 856–866. o.
- Polyák Gábor–Nagy Krisztina (2014): A médiatörvények kontextusa, rendelkezései és gyakorla-
 ta. *Jura*, 20. évf. 2. sz. 127–150. o.
http://www.mediakutato.hu/cikk/2016_03_osz_tel/10_frekvenciaosztogatás.
- Sajó András (1988): A jogosultság-tudat vizsgálata. MTA JTI, Budapest.
- Sajó András (2008): Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. *Közgazdasági
 Szemle*, 55. évf. 7–8. sz. 690–771. o.
- Sebők Miklós–Kubik Bálint–Molnár Csaba (2017): A törvények formális minősége – egy empi-
 rikus vázlat. Megjelent: Boda Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2.*
A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák. MTA TK PTI, Budapest, 285–310. o.
- Sonnevend Pál–Jakab András–Csink Lóránt (2015): *The Constitution as an Instrument of Every-
 day Party Politics: The Basic Law of Hungary*. Megjelent: Armin von Bogdandy–
 Sonnevend Pál (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*. Hart, Ox-
 ford e.a., 33–109. o.

- Szalai Ákos–Jakab András (2016): Jog mint a gazdasági fejlődés infrastruktúrája. Megjelent: Jakab–Gajdushek (2016) 116–130. o.
- Szente Zoltán (2015): Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014 között. Politikatudományi Szemle, 24. évf. 1. sz. 31–57. o.
- Tóth István György (2009): Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában: a gazdasági felemelkedés társadalmi felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése. Tárki, Budapest, <http://mek.oszk.hu/13400/13432/13432.pdf>.
- Tóth István György (2017): Turánbánya? Értékválasztások, beidegződések és az illiberalizmusra való fogékonyság Magyarországon. Megjelent: Jakab András–Urbán László (szerk.), Hegy-
menet: társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 37–50. o.
- Tölgyessy Péter (2016): Politika mindeneke előtt. Jog és hatalom Magyarországon. Megjelent: Jakab–Gajdushek (2016) 17–42. o.
- Vincze Attila (2012): Die neue Verfassung Ungarns. Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 110–129. o.
- Vincze Attila–Varju Márton (2012): Hungary. The New Fundamental Law. European Public Law, Vol. 18. No. 3. 437–453. o.
- Zander, M. (2004): The Law-Making Process. Cambridge University Press, Cambridge.