

---

---

## Jog és valóság viszonyáról – az új intézményelméletek szemszögéből

Gajdusчек György\*

---

Kezdetben vala a jog és a jogi szemlélet. Már ha az állammal kapcsolatos gondolkodásról, sőt tágabban – mai kifejezéssel – a politikai rendszerről van szó. Nem lehet véletlen, hogy a szociológia nagyjai közül is oly sokan eredetileg jogot végeztek (Marx, Weber), hiszen társadalomtudományok híján ez a tudományterület állt a legközelebb ahhoz, hogy társadalomtudományi, főleg politikatudományi kérdéseket vessen fel és kíséreljen megválaszolni.

A társadalom tanulmányozására azonban a XIX. századtól önálló tudományterületek jöttek létre, előbb talán a szociológia, majd egyes területeknek önálló diszciplínái alakultak ki, így például a politológia vagy a kultúranropológia. Ezek önállóvá válásával, érthetően, a társadalmi folyamatokat a normák oldaláról közelítő jogi szemlélet fokozatosan eltűnt.

A szociológiában a kezdeti időszakban a Herbert Spencer nevéhez köthető, a természettudományokhoz hasonló szemlélet is jelen volt, miközben erőteljes törekvés mutatkozott a sajátlagosan társadalmi törvényszerűségek és folyamatok megragadására, például Durkheim elemzésével, amely bemutatja, hogy az öngyilkosság korántsem pusztán egyéni pszichés vagy egzisztenciális szinten értelmezhető jelenség, hanem annak jól megragadható társadalmi összefüggései is vannak.<sup>1</sup> Marx munkásságát az idősebb generáció elkerülhetetlenül is jól ismeri, míg Webernek a jogászok számára kell ismertnek lennie.

A szociológia klasszikusait követően a társadalomtudományokban irányzatokról beszélhetünk, amelyek egymást követően váltak meghatározóvá. Némi leegyszerűsítéssel, a funkcionalista megközelítéssel jellemezhetjük a negyvenes-ötvenes-hatvanas éveket<sup>2</sup>, amit a rendszerszemlélet írt felül a hatvanas évektől a szociológiában<sup>3</sup> és a politológiában<sup>4</sup> is. Ezek a megközelítésmódok az általános felől

---

\* Egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont.

<sup>1</sup> Lásd részletesen: Durkheim, É.: *Az öngyilkosság Szociológiai tanulmány.* (ford. Némedi Dénes) Budapest, Osiris, 2013.

<sup>2</sup> Lásd részletesen: Merton, R. K.: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra* (ford. Berényi Gábor). Budapest, Gondolat, 1980.

<sup>3</sup> Lásd részletesen: Habermas, J.: *The theory of communicative action, Volume 2: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason.* Boston: Beacon Press, 1985b; Habermas, J.: *A kommunikatív cselekvés elmélete.* Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem, 1985a; Luhmann, N.: *Social*

közelítik meg a társadalmi és politikai jelenségeket. Mi egy-egy elem funkciója, vagy miként értelmezhető az elemek egymásra hatása, amely új minőséget hoz létre rendszerként? A nyolcvanas évektől – nem kis részben a természettudományi ideált, a maga matematizált formuláival leginkább megközelítő neoklasszikus közgazdaságtan hatására – az egyes egyén kerül a vizsgálódás középpontjába, mégpedig a saját hasznai maximalizálására törekvő egyén. A szociológia-elméletben e megközelítésmód talán legkiemelkedőbb alakja Jon Elster, akinek magyarul is számos munkája megjelent.<sup>5</sup> A közösségi választások elméletét<sup>6</sup> pedig a politológia teljes átértelmezéseként is felfoghatjuk. A politika szféráját a közérdek szolgálata helyett a magánérdekek egymásra hatásaként értelmezve, számos jelenséget remekül tud magyarázni ez az irányzat.

Az utolsó érzékelhető szakaszt a neoinstitucionalizmus, az új intézmény-elmélet korszakaként írhatjuk le. Ez a megközelítésmód tehát az intézményekre koncentrál, ahol azonban az intézmény elsősorban nem valamely szervezeti entitásra utal, hanem normákra. Leggyakrabban Douglas North-ra hivatkozva a legegyszerűbb meghatározást szokták említeni és a társadalmi magatartás játékszabályaiként (rules of the game) értelmezik az intézményeket. A közgazdász North szerint: „Az intézmények a társadalomban alkalmazott játékszabályok, avagy szakszerűbben, olyan társadalmi korlátok, amelyek meghatározzák az emberek közötti interakciókat. Következésképpen az intézmények meghatározzák az egyének közötti kapcsolatok – legyenek azok politikaiak, társadalmiak vagy gazdaságiak – ösztönzőrendszerit.”<sup>7</sup> Egy másik, gyakran citált szerző a következőképpen fogalmaz: „Nagy általánosságban az intézmények olyan előírások, amelyeket az emberek alkalmaznak minden ismétlődő és strukturált interakció esetében, legyen az a családon, a szomszédságon, a piacon vagy egy vállalaton belül, a sport, az egyházi élet, civil szerveződések vagy a kormányzás területén.”<sup>8</sup> Ezután Ostrom is utal arra, hogy az intézmények behatárolják a cselekvők lehetőségeit. A politológus<sup>9</sup> az intézményeket emberek közötti rendszeres, stabil és kiszámítható viszonyrendszerként (patterned interactions) írja le, amely nagyban kihat az egyének viselkedésére, s amely mögött valamiféle közösen elfogadott értékrend, világlátás áll. Lowndes és Roberts összefoglaló munkájukban előbb a szótári meghatározást idézik: „bevett szabályok, szokások és gyakorlatok”, majd – Petersre hivatkozva – arra utalnak, hogy az intézmények rendszeres és

---

*systems*. Stanford U. P., 1985., Luhmann, N.: *Szociális rendszerek: Egy általános elmélet alapvonalai*. Budapest: Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet [AKTI]: Gondolat, 2009.; Parsons, T.: *Válogatás Talcott Parsons cselekvéseméleti írásaiból*. Budapest: Műv. Min. Marxizmus-Leninizmus Okt. Főoszt, 1985.; Parsons, T.: *The social system*. 1990.

<sup>4</sup> Lásd részletesen: Easton, D.: *The political system: An inquiry into the state of political science*.

<sup>5</sup> Lásd részletesen: Elster, J.: *A társadalom fogaskeretei*. Budapest, Osiris K, 2000., Elster, J.: *Válogatás Jon Elster műveiből*. Budapest, Rajk László Szakkolégium, 2002.

<sup>6</sup> Lásd részletesen: Johnson, D. B.: *Közösségi döntések elmélete: Bevezetés az új politikai gazdaságtanba* (Nagy László Abel, Trans.). Budapest, Osiris, 1999.

<sup>7</sup> North, D. C. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010., 1. o.

<sup>8</sup> Ostrom, E.: *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005., 3. o.

<sup>9</sup> Peters, B. G.: *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London; New York: Pinter, 1999., 18. o.

kiszámítható (patterned) interakciókban manifesztálódnak, illetve – Huntingtonra hivatkozva – hogy a „stabil, a résztvevők által magasan értékelt és rendszeres viselkedési mintázatokról van szó”.<sup>10</sup>

Az intézmény tehát az (a) egyes egyén, az Én oldaláról nézve egy olyan keretrendszer, amely lehatárolja a lehetséges cselekvéseket, illetve az egyes cselekvési alternatívákhoz eltérő költségeket és hasznokat rendel hozzá, vagy gyakran reflektálatlanul meghatározza az egyén választását. Másfelől (b) az intézmények kiszámíthatóvá, nagy valószínűséggel megjósolhatóvá teszik a Másik, más társadalmi cselekvők viselkedését. Emögött az áll, hogy a társadalomban, de legalábbis egyes csoportokban a résztvevők hasonlóan értelmezik az intézményeket. A társadalom egésze oldaláról szemlélve (c) az intézmények egyfelől a kiszámíthatóságot és a rendet biztosítják. Másfelől, a „jó” intézmények egyfajta társadalmi optimumot hoznak létre.<sup>11</sup> Más megközelítésben az intézmények – az egyik – kiutat jelenthetik azokból a játszmákból, amelyekben a haszonmaximalizáló, racionális egyéni viselkedés összességében, a társadalom egésze szintjén súlyosan szuboptimális eredményben végződik. A gyakran tárgyalt fogolydilemma játszmában például egészen nyilvánvalóan ez a helyzet.

Az intézmény tehát lényegében norma, a társadalomtudományok pedig az utóbbi két évtizedben elsősorban e fogalom köré szervezik vizsgálódásaikat. Visszatértünk-e a kiinduláshoz, ahhoz, hogy a társadalmi folyamatokat a jog és jogász szemszögéből vizsgáljuk?

Részben talán igen. Mindaz, amit a művelt jogász a norma természetéről, belső logikájáról, működésmódjáról és annak társadalmi hatásairól tud, jól használható ebben a szemléleti keretben. Részben azonban éppen ennek ellenkezőjéről van szó. Lowndes és Roberts a neoinstitutionalista irányzatot áttekintő, azt továbbfejleszteni szándékozó kötetében az intézmények három szintjét különíti el, amelyek a viselkedés-szabályozás eltérő módjait is jelentik. Ezek a szabályok (rules), a gyakorlatok (practices) és a narratívák. A szabályok alatt elsődlegesen az írott normákat, mindenekelőtt a jogot értik. A gyakorlatok magukban foglalják az íratlan társadalmi „normákat, a kultúrát, a vélekedéseket / világértelmezést [beliefs], és az erkölcsi értékeket” is.<sup>12</sup> A narratívák pedig olyan elbeszélések, amelyek mintegy alátámasztják, kommunikatív módon megerősítik, tovább adják, ugyanakkor értelmezik is az előbbieket. Ez a három tényező erősítheti, vagy akár gyengítheti is egymást, ami az intézményi változásnak is egyik oka lehet.

Kifejezetten a formális-jogi és az informális társadalmi normák közötti összefüggéseket értelmezi Helmke és Levitsky a poszt-szocialista országokban

<sup>10</sup> Lowndes, V. - Roberts, M.: *Why institutions matter: The new institutionalism in political science* (1. publ). Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013., 3. o.

<sup>11</sup> Ez azonban korántsem minden esetben van így. Gyakran az intézmények (különösen a politikai intézmények) szuboptimálisan, vagy éppen kifejezetten hatékonytalanul működnek. Lásd erről magyarul a nemzetközi bestselleré vált könyvet: (Acemoglu, D., – Robinson, J. A.: *Miért buknak el a nemzetek?: A hatalom, a jólét és a szegénység eredete*. Budapest, HVG Kiadó, 2013..

<sup>12</sup> Lowndes, V., – Roberts, M. : *Why institutions matter: The new institutionalism in political science* (1. publ). Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013., 62. o.

különösen relevánsnak mutatkozó cikke.<sup>13</sup> A szerzők azt vizsgálják, hogy milyen kölcsönhatás létezik a formális-jogi és az informális társadalmi normák között, utalva arra, hogy utóbbiak gyakran aláássák, vagy el is lehetetlenítik az előbbieket hatását. Nemzetközi kutatások – elsősorban az EU jog területén vizsgálódva – pontosan ezt találják. Dimitrova a régióban a jogszabályokat gyakran tartalom nélküli kagylóhéjként<sup>14</sup>, míg a Falkner - Treib szerzőpáros holt betűkként jellemzi.<sup>15</sup>

A formális és az informális eltérései ezen a vidéken történetileg sem jelentenek újdonságot. Schöpflin a kelet-európai régió kommunizmus előtti történetét vizsgálva kirakat- politikáról,<sup>16</sup> az informális kapcsolatok meghatározó szerepéről,<sup>17</sup> valamint a politikai döntéshozatal és az állampolgárok között működő formális csatornák hiányáról beszél. Kornai a kommunizmust átfogóan elemző tanulmányában a hivatalos jog (pl. a sztálini alkotmány) és a tényleges gyakorlat közötti kiáltó ellentmondást hangsúlyozza.<sup>18</sup> Elster, Offe és Preuss a rendszerváltás első időszakát elemző kitűnő könyvükben arra jutnak, hogy ezek az országok jelentős és lényegében sikertelen küzdelmet folytattak stabil formális intézmények létrehozásáért.<sup>19</sup> Vagyis a régió hosszú távú történelme is azt jelzi, hogy a formális-jogi szabályokat felülírják a tényleges, informális intézmények. Hasonlóra jut az utóbbi évtizedek gyakorlatát vizsgálva a régió államműködésének talán legjobb kutatója, Meyer-Sahling is, aki a „formális szabályok és a tényleges működés közötti kiáltó diszkrepanciát” tarja a régió talán legjellemzőbb sajátosságának (elsősorban persze Észak-Nyugat-Európával összevetve).<sup>20</sup>

A társadalom jogászai szemlélete, legalábbis a hazai viszonyok között jellemző jogászai szemlélete, mindezek fényében legalább két jelentős hibát vét. Az egyik, olykor jogi fetisizmusként is emlegetett hiba, amikor a jogszabályi rendelkezést a társadalmi valósággal azonosítjuk.<sup>21</sup> Ha pedig jog és valóság eltér, akkor – a több

<sup>13</sup> Helmke, G., – Levitsky, S. : Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 4 (2004), 725–740. o.

<sup>14</sup> Dimitrova, A. L.: The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new European rules remain empty shells? *Journal of European Public Policy*, 1 (2010) 137–148. o.

<sup>15</sup> Falkner, G., – Treib, O. : Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States\*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2 (2008) 293–313. o.

<sup>16</sup> Schöpflin, G. : The political traditions of Eastern Europe. *Daedalus*, (On paper with notes), 1990., 63. o.

<sup>17</sup> *Uo.* 73. o.

<sup>18</sup> Lásd részletesen: Kornai, J. : *The socialist system: The political economy of communism* (Repr). Oxford, Clarendon Press, 2000.

<sup>19</sup> Lásd részletesen: Elster, J., Offe, C., – Preuss, U. K.: *Institutional design in post-communist societies: Rebuilding the ship at sea*. Cambridge U. P., 1998.

<sup>20</sup> Meyer-Sahling, J.-H.: Bureaucracies in Central and Eastern Europe and the Western Balkans. in: A. Fagan – P. Kopecký (szerk.) : *Routledge handbook of East European politics*. London, Routledge, 2018., 129. o.

<sup>21</sup> A szemlélet gyöngyszeme az a tanulmány ( Kocsis M.: Ciprusi Köztársaság. in: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC Kft, 2007.), amely Ciprus „kormányzati rendszerét” (sic!) az ország hivatalos, 1960-as alkotmánya alapján mutatja be. Irrelevánsnak tekintve a tényt, hogy az ország hosszú évtizedek óta kettészakított egy török és egy görög részre, miközben az alkotmány lényege éppen e két közösség közötti egyensúlyi rendszer kialakítása. Ciprusról hazai vizekre evezve, számos tankönyv írja le például – a kormány ügyrendjét követve – hogy a kormány döntéseit szavazással hozza meg, esetleg utalva a szavazategyenlőség

jogtudósnak is tulajdonított megjegyzés szerint – „annál rosszabb a valóságnak”. Ez a gondolat átvezet a másik gyakori szemléletbeli torzuláshoz, annak feltételezéséhez, hogy a jogszabály, elfogadása után, önmagát hajtja végre. A jogszabályi rendelkezést mindenkinek be kell tartania. Ha valaki mégsem tartja be, a jogszabály azt is kezeli, hiszen erre szolgál a szankció, ami azokat is a betartásra bírja rá, akik ezt egyébként nem tennék.

E szemléletet követve nem kell kilépni az írott jog és az így értelmezett jogrendszer keretei közül, ami a valódi jogász valódi territórium, ahol otthonosan mozog és biztonságban érzi magát. Ám a jogszabálynak olykor kevés köze van a valósághoz. Másutt is, de Magyarországon, illetve Dél- és Kelet-Európában különösen. Érdekes módon az Egyesült Államokban, ahol nemzetközi összehasonlításban kifejezetten jellemző az állampolgári jogkövetés, egészen korán felismerték a jog és a valóság eltérését, azt, hogy a gyakorlatot számos más tényező is befolyásolja.

A közpolitikák megvalósítása, illetve hazai jogi terminológiát használva a jogszabályok végrehajtása-végrehajtatása a témája a talán „megvalósítási tanulmányok”-ként fordítható „Implementation studies” irodalmának. Az irányzat megjelenését a Pressman - Wildavsky szerzőpáros, először 1973-ban megjelent munkájához kötik, amelyben bemutatják, hogy a „fönt” meghozott döntések, „lent” mennyire eltérően (vagy sehogy sem) valósulnak meg.<sup>22</sup>

Az Implementation studies<sup>23</sup> széles irodalma tehát kifejezetten releváns lenne, ha a jog tényleges hatása érdekelne valakit. A valóságban ugyanis a jogon kívül számos más tényező is befolyásolja a társadalmi cselekvőket. Ezt mutatja be kitűnően Lipsky rendkívül sokat idézett tanulmánya, amely az állami alkalmazottak, pl. a tanárok vagy a rendőrök példáján mutatja be azt az összetett helyzetet, amelyben ezek az emberek léteznek, ahol számos más elvárás, íratlan szabály befolyásolja a cselekvést; ahol ezek a szabályok sokkal fontosabbak lehetnek, mint az elvont, távoli és valószínűtlenül kikényszerített jog.<sup>24</sup> A tanárok esetében a szülők elvárásai, a gyerekek viselkedése, a tanártársak domináns szerepfelfogása és persze a konkrét helyzet (hány gyerek van egy osztályban, milyen a tanterem állapota, felszereltsége) legalább annyira meghatározóak, mint a jogi szabályozás.<sup>25</sup>

---

rendkívül fontos kérdésére is, miközben tudható, hogy a kormány évtizedek óta, egészen kivételes esetektől eltekintve, soha nem szavaz.

A jogi szabályozásnak a valósággal való azonosítását talán az is erősíti, hogy a magyar jogi szabályozás a kötelezést kijelentő módon fogalmazza meg, kvázi Sein-ként.

<sup>22</sup> Lásd részletesen: Pressman, J. L., – Wildavsky, A.: *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3. ed). Berkeley, Univ. of California Press, 1984.

<sup>23</sup> Ennek az irodalomnak jó összefoglaló áttekintését adja, utalva a különféle irányzatokra, azok jellemzőire, a hozzáadott értékekre és vitapontokra, pl. (Cerna, 2013; Winter, 2009).

<sup>24</sup> Lásd részletesen: Lipsky, M.: *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1983.

<sup>25</sup> Jól emlékszem pl. az oktatási kvázi-ombudsman jó évtizeddel korábbi rádiónyilatkozatára egy olyan esettel kapcsolatban, amikor egy gyereket az iskolaudvar egy eldugott sarkában, iskolaidőben bántalmaztak diáktársai. Az ombudsman egyértelművé tette a tanár felelősségét. A riporternek arra a felvetésére, hogy de hát összesen két tanár volt a nagy udvarban a rengeteg gyerekre, hogy az eset az udvar egy félreeső pontján történt, ahol azt nem lehetett látni, az ombudsman reakciója az volt,

A mozgássérültek számára ingyenes és különösen előnyös parkolási lehetőséget biztosító igazolványok kiadása hosszú ideig nyilvánvaló és pofátlan visszaélések tárgya volt.<sup>26</sup> Bevezetése után nem sokkal nagyságrendekkel megnőtt az ilyen igazolvánnyal a belvárosban parkoló (makk egészséges) autósok száma. Miért? Az engedélyt a családorvos adja ki. Elvileg persze nem adhatná ki indokolatlanul, de erős elvárást érzékel a páciensztől, akit régóta ismer, akitől részben megélhetése is függ, aki rossz hírért kelti, ha nem adja ki az igazolást (hiszen: „mibe kerül az neki?”); és/vagy egyszerűen lefizetik. Ezzel szemben áll a jogszabály, amely meglehetősen elvontsággal tiltja ezt a cselekményt, ám mindig lehet homályos szakmai szempontokra hivatkozni, főleg ha a jogszabály nem specifikálja, hogy mely esetben, milyen vizsgálatok elvégzése alapján, esetleg milyen más szakember(ek) bevonása után (vagyis anyagi és alaki normák szerint) adható ki az igazolás. Ráadásul tudható, hogy soha senkit sem vontak felelősségre emiatt. Hasonló példákat hosszasan sorolhatnánk.<sup>27</sup>

A példák arra utalnak, hogy a jog és a valóság között kiálló eltérések lehetnek, amelyek a valóság értelmezését teljesen eltorzítják, ha azt a jog szemüvegén át próbáljuk értelmezni. A példák persze a megfigyelő-szemlélő mellett felvetik a jogalkotó felelősségét is. Hogy lehet, miért van, hogy nyilvánvalóan életszerűtlen szabályok fennmaradnak? Twining és Miers az angol nyelvű „bevezetés a jogba” tárgyhoz talán leggyakrabban használt könyvükben is felvetik a kérdést, hogy miért vannak olyan jogszabályok, amelyek nyilvánvalóan nem alkalmasak a társadalmi viszonyok direkt módon történő alakítására. Válaszuk szerint ennek három oka is lehet. Sarkosan fogalmazva, a jogalkotó lehet nem törődöm, hülye vagy ravasz. Előbbi esetben nem tulajdonít fontosságot a jogi norma kötelező erejének. A második esetben nem látja át, hogy az adott jogszabály milyen következményekkel jár (elsősorban: nem kívánt mellékhatások) vagy nem jár (nem alkalmas a kívánt hatás kiváltására). A harmadik esetben viszont szándékosan hoz olyan normát, amelynek esetleg szimbolikus ereje van, de tényleges joghatása nincs.<sup>28</sup>

A hazai gyakorlatot áttekintve mindhárom lehetőség fennáll. Lényegében teljesen hiányzik a kormányzati – jogi vagy nem jogi – döntések hatását felmérni képes személyi kapacitás. Nincsenek olyan, például közpolitika-elemző, vagy társadalomtudományi diplomás elemzők a minisztériumokban, akik erre alkalmasak lennének. Hosszú ideje nyilvánvaló, hogy erre jelentős igény sincs. Az utóbbi

---

hogy: „akkor hogyan magyarázza, azt hogy...” és itt a jogszabályi rendelkezés következett. Nem a jogszabályt, vagy a jogszabály és a tényleges élethelyzetek feszültségét kell magyarázni, hanem a valóság szorú magyarázatra, igazolásra. („Annál rosszabb a valóságnak.”)

Más: A hatályos rendelkezések szerint injekciót beadni, infúziót bekötni (beszúrni) csak az orvos jogosult. Aki volt kórházban az pontosan tudja, hogy (a) ezt mindig a nővérek csinálják; és (b) alighanem tiltakoznánk is, ha az orvos próbálkozna, mert sejtjük-tudjuk, hogy neki kevésbé menne, nincs benne gyakorlata (hiszen soha nem csinálja). A jogszabály azért ezt mondja ki. Hosszú ideje.

<sup>26</sup> Hajnal G. : *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSZK ROP Programigazgatóság, 2008., 115-140. o.

<sup>27</sup> Lásd részletesen: Gajdusчек, Gy.: *Rendnek lenni kellene: Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről [An Analysis of Law Enforcement in Hungary]*. Budapest: KSZK, 2008.

<sup>28</sup> Lásd részletesen: Twining, W. L. – Miers, D. *How to do things with rules: A primer of interpretation* (5th ed). New York, Cambridge University Press, 2010.

években pedig az érzékelhető, hogy az ilyen típusú elemzéseket a kormányzat kifejezetten kerüli, hiszen azok kiszivárgása negatívan érintheti. Jellemző, hogy mennyire lényegtelen ebből a szempontból, hogy a jogalkotási törvények (már az 1987. évi XI., mind 2010. évi CXXX. törvény) kötelezővé tették az előzetes hatásvizsgálatot.<sup>29</sup>

Az is jól érzékelhető, hogy számos jogszabály bevallottan szimbolikus jellegű, bevallottan nincs klasszikus értelemben vett jogi-normatív (értsd: viselkedés-szabályozó) funkciójuk.<sup>30</sup> Ezek nagy számát a magyar jogrendszer sajátágaként érzékeli a német jogrendszerben szocializált, ám a magyart nagyon jól ismerő Herbert Küpper.<sup>31</sup>

Végül, jómagam a legmeghatározóbb elemnek azt a típusú jogalkotást tartom, amely nemcsak Magyarországot, hanem a régiót általában is jellemzi, és amely lényege, hogy a jogalkotás a tényleges kormányzati cselevést helyettesíti. A jog szimbolikus szerepet kap.<sup>32</sup> A jog nem formálni kívánja a társadalmi valóságot egy optimális irányban, hanem a jog szimbolikus erejével helyettesíti, felülírja a valóságot. Erre az eszközre épül az általam „jogias kormányzás”-nak nevezett rendszer.<sup>33</sup>

A joggal a kormányzat megjeleníti az ideális társadalmi állapotot, amikor nem tudja (pl. anyagi eszközök híján), vagy nem is akarja azt ténylegesen megvalósítani. Ez egy olyan helyzet, amely a meghatározó szereplők (politikai döntéshozók és vezető kormányhivatalnokok) számára előnyös. Úgy tudnak fellépni, mint akik határozottan, gyorsan<sup>34</sup>, és látszólag rendkívül hatásosan cselekszenek. „Érzékelik a problémát és azonnal, a legerőteljesebb eszközzel, a jog erejével, törvénnyel kezelik is azt. Valójában persze a jogszabály teljesen alkalmatlan a kívánt hatás kiváltására, de ha ez kiderül (a) ezért a felelősséget az alacsonyabb szintű hivatalnokokra lehet hárítani, akik „bűnös módon” megszegték a törvényt. Másrészt (b) mindent elkövetnek, hogy ne derüljön ki, ne kerüljön szóba, felejtődjön el. A törvény a meghozatala idején fontos. Miért kerülne szóba (jelenne meg a médiában) öt évvel később? Nem véletlen, hogy a – jogszabály

<sup>29</sup> E tekintetben különösen jellemzőnek tartom azt a parlamenti vitát a vasárnapi boltzárról, amelyben az ellenzék azzal vádolta a kormányt, hogy előzetes hatásvizsgálatot készített volna (értsd: kivételesen a törvényi előírás szerint járt volna el), amely inszinuációt a kormány a leghatározottabban visszautasította.

<sup>30</sup> Pl. az 1990. évi XXVIII. törvény az 1956-os forradalomról.

<sup>31</sup> Lásd részletesen: Küpper, H. : A magyar jogi kultúra egyes összehasonlító jellegzetességei összehasonlító perspektívából. in: Jakab A. – Gajdusчек Gy. (szerk.) : *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA TK JTI, 2016., 131-141. o.

<sup>32</sup> Lásd részletesen: Edelman, M. J. : *The symbolic uses of politics*. University of Illinois Press, 1985.; Newig, J.: *Symbolische Gesetzgebung zwischen Machtausübung und gesellschaftlicher Selbsttäuschung. Wie Wirkt Recht?*, Nomos, 2010., 301-322. o., Siehr, A.: *Symbolic legislation and the need for legislative jurisprudence: The example of the Federal Republic of Germany. *Legisprudence*, 3 (2008) 271–305. o.*

<sup>33</sup> Lásd részletesen: Gajdusчек Gy. : A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről [The Legalistic Nature of Hungarian Governance]. *Politikatudományi Szemle*, 4 (2012), 29–49. o.

<sup>34</sup> Hiszen jogszabályt alkotni a kontinentális rendszerekben rendkívül gyorsan lehet, és a jelenlegi hazai konstellációban ez akár egy-két napos törvényalkotást is jelenthet.

alkalmatlanságát jelezni képes – előzetes és utólagos hatásvizsgálat, mint jeleztük, általában, az utóbbi időben pedig már szándékoltan is elmarad.

Az a tény viszont, hogy ez a fajta, a jogszabályok szimbolikus erejét kihasználó kormányzás hatásos lehet, azt is sugallja, hogy nem csak a jogász számára fedí el a jog a valóságot, de – legalábbis ebben a régióban – a jogszabály különös „szentsége” folytán, az egyes állampolgár számára is. Ez teszi talán olyan fontossá a jogtudat kutatását.

---

---