

# A magyar jogrendszer átalakulása

1985/1990–2005

JOG, RENDSZERVÁLTOZÁS,  
EU-CSATLAKOZÁS

II. kötet

Szerkesztette  
Jakab András és Takács Péter

Gondolat – ELTE ÁJK  
Budapest, 2007

GYEKICZKY TAMÁS

## Mélyfúrások

Korreferátum Boros László  
A magyar jogrendszer átalakulásának  
szociológiai jellemzői 1985–2005  
című előadásához

Nem könnyű vállalkozás rövid korreferátumot készíteni egy több évtizedes fejlődésről szóló előadáshoz. Egy lehetőség kínálkozik királyi útként: az előadó néhány téziséhez megjegyzéseket fűzni. Így a korreferátum vagy kiegészíti, aláhúzza, vagy éppen vitatkozik az előadás megállapításaival.

Boros László úgy véli, a nyolcvanas évek közepének jogalkotásában a közjogi demokratizálási törekvések eredményei minimálisak voltak. Empirikus tudásszociológiai vizsgálatunk megerősíti e tételt. Két időpontban vizsgáltuk a jogász elit világ- és valóságképét: 1985-ben és 1992-ben. A módszertant most nem ismertetve annyit elmondhatunk, tartalomlemezésünk a vizsgálat időpontjában újszerű módszer volt.<sup>1</sup> Eredményeink megértéséhez tisztázni kell, mit értettünk elit, illetőleg jogász elit fogalma alatt, s miért kutattunk a jogász elitet jellemző tudásformák rendszerében.

Az elit szociológiai definíciójára építve a jogász elitet olyan szervezeti-intézményes döntési rendszerek köré szerveződő vonatkoztatási és hálózati csoportnak fogtuk fel, amely a társadalom újratermelési folyamatainak jogi szabályozását irányítja, és amely a jogászság részére világképet, magatartási-viselkedési mintákat, értékeket közvetít. Funkcionalitása az intézményesült és a hatalmi-uralmi szervezetek révén legitimé tette szabályozási normák kidolgozásában, elfogadtatásában és betartatásában jelenik meg, s mint ilyen nem kötött egyetlen egy társadalmi alrendszerhez sem. Ebben különbözik más, ún. elitzsegmensektől, azaz a gazdasági és a politikai elitől, és társadalmi helyzete ezért hasonló a funkcionális tudáselitek<sup>2</sup> társadalmi helyzetéhez. A jogász elit tehát szociointegratív szerepet lát el – szemben a rendszerintegratív<sup>3</sup> elitzsegmensekkel –, azonban e funkcióiban szembe kell néznie mind a társadalom

<sup>1</sup> Minderről bővebben írtunk *A Jogászok Joga* című kötetünkben; Bp. Gondolat, 2003. A kutatást az ELTE BTK Szociológia Tanszékének megrendelésére végeztük 1993-ban.

<sup>2</sup> Tamás P.: A tudáselitek funkcionális átrendeződése. = *Szociológiai Szemle*. 1992.

<sup>3</sup> A fogalom magyarországi összefoglalója: Gyekiczky T.: *Emberi Erőforrások és modernizációs stratégiák*. Bp. T-TWINS, 1994.

egészére vonatkozó szabályozási hatékonyság kérdésével, mind a normalegitimitás és normainnováció paradoxonával. Jogi szabályozási „szaktudása” érintkezik az állami feladatok társadalmi legitimációjához rendelt tudásrendszerek konstitúciójával.

Eredményeink szerint a jogász elit 1985-ben a politikai rendszert a szavak sokszínűségével, a fogalmak sokaságával, gazdag nyelvi összetételben mutatta be referenciaközegének. A fogalmak mélyén azonban a hagyományos szocialista (kommunista), mondanivalójában konzervatív ideológia rejtőzött. A szövegek világmépe nem jogi fogalmakból, hanem politikai ideológiai panelekből állt. A jogász elit átvette, transzformálta a politikai nyelvhasználat és értékrendszer minden elemét, elutasítva ezáltal az önálló jogi gondolkodás megte-remtését.

Ez a látásmód alkalmatlan volt bármilyen változás befogadására, értékelésére, irányítására. A társadalom szereplőinek ideológiai negligálásával például tagadta a társadalom dinamikáját, és tudatosan elutasított minden fogalmi innovációt. Alig pár évvel a politikai váltás előtt sem a politikától független alkotmányjogi gondolkodásnak, sem az adott politikai *status quo* keretéből kilépő politikai útkeresésnek nem találtuk nyomát. Elmondhatjuk, a jogász elit gondolkodásában felkészületlen volt az országban bekövetkezett változások fogadására.

1992-ben a minta szövegeinek nyelvezetében nem találtunk a politikai világmépben direkt ideológiai töltésű fogalmakat. Ám a sokszínű jelentésrendszer mélyén egymással összefüggésben álló és egymás kölcsönös jelentésére támaszkodó kettős fogalmi mag mutatható ki. A fogalmak első rendszere egy modern, differenciált társadalomképre utal, egy intézménycentrikus politikára, a második rendszere pedig állagmegőrzésre orientált pragmatikus nemzeti konzervativizmust képviselt. A jogász elit gondolkodásának politikacentrikussága olyan intézmény-központúságot hordozott, ahol a végrehajtó hatalomnak egyértelmű prioritása van.

Az 1992-es ideológia azoknak a jogászoknak, jogalkalmazóknak szólt, akik a régi, a „szocialista” rendszer keretei között nőttek fel, s akiknek szakmai karrierjük, jogfelfogásuk e korszakban alakult ki. Számukra alapvetően fontos volt az alkotmányos kontinuitás, a törvényes rend fenntartása. A szövegekből kiolvasható a magyarországi politikai rendszerváltás alapvető dilemmája, az alkotmányos keretek és a politikai célkitűzések gyakori konfliktusa.

A jogász elit gazdaságról kialakított felfogásával más volt a helyzet. Az 1985-ös minta fogalmai racionálisabbak, szakszerűbbek, mint a politikai minta esetében, jöllehet a fogalmak a szocialista piacgazdaság általános kategóriái. A jogász elit gazdasági világmépe az adott hatalom gazdasági elképzeléseire, gazdaságideológiai sarkköveire épített. A szövegeket megfogalmazó elitcsoport a hatvannyolcas (reform) álláspontját védte, gazdaságfelfogása e korszakból származott.

Az 1992-ből származó gazdasági minta fogalmai egysíkú, szürke, alternatívák nélküli világot mutatnak be. Dominálnak az aktuális feladatok, a sürgető tennivalók, valamint az éppen uralkodó célok. A gyakorló jogász számára köz-

vetített gazdaságkép az aktualizált gazdaságpolitikai feladatrendszerrel azonosult.

Tudásszociológiai tanulságaink az elitszociológia problémáin túlmenően megkérdőjelezik a referátum azon tézisét is, miszerint a gazdasági jogalkotás minden elemében közelebb állt a később bekövetkezett gazdasági rendszer-változáshoz, mint a politikai jogalkotás a politikai rendszerváltozáshoz. Nagyon kis lépésekben járt elől – amennyiben az általunk elemzett fogalmi szintekre gondolunk.

Boros László rendkívül fontos kijelentést tett, amikor azt írta, a második gazdaságnak a gazdasági rendszerbe való beemelése és ennek adójogi szabályozása egy jogkikerülő szférát vitt be az addig jogkövető magyar társadalomba.

A tézis lényegesebb annál, semmint megjegyzés nélkül elmenjünk mellett. Az eltelt húsz év története ugyanis bebizonyította: azzal, hogy a vállalkozások és az állam kapcsolatát az adójog, a pénzügyi jog szabályai vették át, gyakorlatilag az esélye is eltűnt egy korszerű piacgazdaság kiépítésének és egy jogállamban szokásos vállalkozó-állam kapcsolat kialakulásának. Ami történt, túlnyúlik az adójogon, a bürokrácia thermidorjának, a bürokratikus redisztribúció újraépített várának terepére érkezünk.

A pénzügyi jog, adó-, jövedéki és vámügyek a napi jogalkalmazás szempontjából hatósági ügyek, olyan eljárások, ahol a közigazgatási logika (az alá-fölé rendeltség) uralkodik. A hatóságok határozata ellen a Pp. XX. fejezete alapján zajló közigazgatási perben lehet felülvizsgálatot kérni.

A rendszerváltás egyik nagy ígérete volt a korszerű közigazgatási bírászkodás kiépítése. Nem valósult meg. Így a hatósági eljárásokban születő határozatok felülvizsgálatát minőségében kifogásolható ítélezés, sok helyütt a mai napig az elemi infrastruktúrát nélkülöző, hol egyfokú, hol kétfokú, hol a helyi, hol a megyei bíróságokhoz tartozó közigazgatási bíróságok (pontosabban erre szakosodott bírák) látják el. Az alapeljárásokat lebonyolító állami szervek a büntetőeljárásból régen „kitiltott” inkvizíciós jogosítványokat kaptak. (Korlátlan felülvizíció, automatikus bírság, hatósági tanúkihallgatás joga stb.) Mindennek eredményeképpen az ok okozattá vált, és a jog maga idézte elő a jogkerülő magatartást, lejáratva a jogállamiság alapértékeit.

Nemcsak a pénzügyi viszonyok területén, hanem más területen is nyilvánvaló a közigazgatási jog és a közigazgatási jogba burkolt alá-fölé rendeltség – más szóval a bürokratikus kíméletlenség – előtörése. A kilencvenes évek közepén a polgári jog alá tartozó életviszonyok szabályozását egyre inkább átvette a közigazgatási jog és a közigazgatási jogba kódolt alá-fölé rendeltség. Például az oktatási jog területén a szerződéses törvényi normái vagy a felsőoktatás intézményi szabályozása már hírből sem ismerik a polgári jog mellérendelt és egyenrangú jogalanyokat feltételező intézményeit. Sorolhatnánk a példákat és kiegészíthetnénk olyan szabályokkal, mint a személyi illetékmentesség szabálya (1990. évi XCIII. törvény, 5. §), ahol a társadalmi szervezeteket csak akkor illeti meg e kedvezmény, ha igazolnak és kérelmeznek, jól lehet a törvény eleve személyiségükhöz kapcsolódó (alanyi) mentességet

adott. A gond akkor kezdődik, amikor e kérelmeket nem csatolják, vagy mulasztásukat nem igazolva juttatják el a megfelelő szervekhez. Ekkor ugyanis elvesztik – törvényileg garantált – mentességüket. A bírói gyakorlat ezekben az esetekben a közigazgatási szervnek ad igazat, mivel a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata a törvényességre – értsd a jogszabályoknak megfelelő döntésre –, és nem az adott tényekre és tényállásokra terjed ki. Így vesztette el illetékkedvezményét az az idősök otthonát működtető, kiemelten közhasznú alapítvány, ami ugyan a törvény által megkövetelt nyilatkozatot elküldte az illetékhivatalnak, de az alapítvány képviselője – laikusként – nem terjesztett elő igazolási kérelmet mulasztására.

Számos példát sorolhatnánk még a napi gyakorlatból. Térjünk vissza a referátum másik gondolatához, a jogszabály- és törvényalkotás váltás utáni „professzionizmusához”. E megállapítás sokféle – törvényhozás és előkészítés közötti – konfliktust takar. Tagadhatatlan, időszakonként háttérbe szorul a „professzionizálódó” apparátus, és időszakonként bizonyos jogterületeken dominál a szakmai jogalkotás. Mindkét folyamat a jogalkotás minőségében csapódik le. Bizonyos azonban, a kilencvenes évek egyik nagy kísérlete, a jogalkotás „társadalmisítása” mára mindörökké a múlté. Nem pusztán arról van szó, hogy a máig hatályos jogalkotási törvényt senki nem tartja be, hanem arról, hogy a sokszereplős, hatástanulmányokat és valóságos folyamatokat modellező törvény-előkészítés útja lezárult.

Kevésbé ismert példaként említjük a távközlésről szóló első törvény kidolgozását 1992-ből. A törvény szövegét „vállalkozásba adva” dolgozták ki, s e vállalkozásalapú törvénykészítésben a szociológusnak éppolyan fontos szerep jutott, mint a műszaki szakembernek vagy a közgazdásznak. Nem apparátusi logikára épült e munka, hanem világos piacgazdasági célokat követve (Mától-monopólium lebontása) távközlési pluralizmust kívánt megvalósítani.

Boros László – talán időhiány miatt – nem tett fel történeti kérdéseket. Így például szociológiailag indokolt-e (az egész konferencia címében szereplő) az 1985-ös évszámot mint „kezdetet”, a változások kezdetét definiálni. A válaszhoz mélyebbre, a jogi dogmatika alapjaihoz kell eljutnunk. Legjobb példa az 1952. évi III. törvény, a polgári perrendtartás társadalom- és jogtörténete.

A klasszikus per több társadalmi előfeltétele hiányzott az ötvenes években. Csekély számban, a gazdaság és a társadalom perifériájára szorítva találhatunk klasszikus magánjogi szereplőket (például kisárutermelők), ők azonban létük napi fenntartásával voltak elfoglalva, és nem a pereskedéssel. A gazdaságban az állami vállalatok domináltak, mellettük a szövetkezetek mint a szocialista tulajdonforma alacsonyabb rendű alakzatai színesítették a palettát. Az állami vállalatok, amennyiben vagyoni jellegű konfliktus keletkezett közöttük (ami a rendszerben fogalmilag kizárt), konfliktusaikat a döntőbizottságok előtt, a döntőbizottsági eljárásra vonatkozó szabályok szerint oldották meg, számukra a bírósági út éppúgy szóba sem jöhetett, mint a perrendtartás alkalmazhatósága. Voltak olyan peres ügyek, ahol az állami vállalatok alperesként, illetve felperesként szerepeltek, ám ezen ügyek nem tartoztak a gazdaság fő sodorvonalát jelző ügyek közé; magyarul a modern perjog nem ezért és nem ezekért az

ügyekért jött létre. A bíróságok családi ügyeket is elintéztek, ezen eljárások azonban sokkal inkább a perjog regulatív szerepének megtestesítői voltak – hazánkban politikai ideológiával átítatva –, semmint a konfliktusfeloldásé.

A perrendtartás dogmái ennek ellenére egy létező, adott polgári pert szabályoztak. Perbeli szereplők léptek a tárgyalóterem színpadára, házasságokat bontottak fel és gondnokság alá helyeztek embereket. Szükség volt perrendtartásra, szükség volt arra, hogy formálisan korrekt jogi normák előírásai szerint működjenek a peres intézmények. Még akkor is, ha a társadalmi környezetbe más és másként kódolódott. Még akkor is, ha inkonzisztenciák, törések, dogmatikai ellentmondások, politikai törekvések, ideológiai elvárások égtek belé a polgári perrendtartás jogi normáiba és a mindennapi jogalkalmazás folyamatába. A kezdeteket tehát valahol a dogmatika mélyén, a soha fel nem számolt (legfeljebb jelentőségét veszített, visszaszorított) jog lényegénél, az emberi magatartások kulturált és civilizált szabályozásának időtlenségénél lehetne megtalálni.