

A jogászelit léte és szerepe mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése*

I. Bevezetés

A kormányzati kapacitásnak² hazánkban is lényeges, vizsgálatra méltó eleme a jogi rendszer egészének átalakításában és fenntartásában 2010 után közreműködő jogászi (és igazgatási) réteg átalakulása, illetve szerepváltozása.

Hoffmann Rózsa az Emberi Erőforrás Minisztériumának (korábban Nemzeti Erőforrás Minisztériuma) oktatási államtitkára 2012 februárjában egy napirend előtti parlamenti felszólalásra reagálva jelentette ki a következőket: a FIDESZ-KDNP oktatáspolitikája a nemzet javát és az ország felemelkedését akarja szolgálni, ezt pedig „köztudottan nem jogászokkal, nem kommunikációs szakemberekkel, nem szociológusokkal lehet felgyorsítani”, hanem műszaki, informatikai, természettudományos végzettségűekkel. Ez a magyarázata annak, hogy az államilag finanszírozott keretszámoknak 70 százalékát az utóbbi területekre koncentrált a kormány, ugyanakkor – elvileg – társadalomtudományi képzéseken is tanulhatnak olyan fiatalok, akik a tandíjak előzetes előteremtésére nem képesek, hiszen az ún. *Diákhitel 2* támogatás révén korlátozott saját források mellett is lehet jogász vagy közgazdász végzettséget szerezni. A 2012 szeptemberében induló program – a tervek szerint – lehetővé teszi, hogy az önköltséges hallgatók alacsony kamatú (2%-os) hitelhez jussanak, melyet a végzést követően kell törleszteniük. További támogatási forma lesz, hogy az állam visszatéríti a diákhitel összegét azoknak a fiataloknak, akik önköltséggel szereznek jogi vagy közgazdasági diplomát, és a végzést követően állami szolgálatba állnak.³

Az államtitkár kijelentésével szemben érdemes rögzítenünk, hogy a mindenkori „jó állam” igényli az öntudatos és egységes fellépésű jogászelitet, amely a „társadalom mérnökeként”, egy sajátos normativitás képviselőjeként, egyfajta céltételező, első mozgató szerepkörben is megjelenik: éppen a magyar történelem a legjobb bizonyíték arra, hogy a jogászi hivatás, illetve a jogásztársadalom léte hagyományosan nem valamifajta „kényszerű rossz”, amennyiben az 1848-as szabadságharcban és forradalomban, 1945-ben és az azt követő rövid időszakban vagy éppen 1989 társadalmi változásaiban – bár nem azonos súllyal – kiemelkedő (a kulcsmozzanatok vonatkozásában gyakran elsöprő) szerep jutott a jogászoknak.

E polémia vázlatos ismertetése is egy lényeges kérdés körvonalait jeleníti meg: miért nem készültek Magyarországon az 1970-es évek óta olyan átfogó – azaz egyidejűleg több szempontot is érvényesítő – kutatások, melyek a jogásztársadalom szerkezetét, a jogászelit létét, értékrendjét, ezen réteg (?) politikai döntéshozatalra kifejtett hatását stb. kutatták volna tudományos eszközökkel?

Bár az elitkutatások folyamatosan jelen vannak a magyar társadalomtudományban,⁴ arra

¹A szerző egyetemi docens, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője.

²A Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült.

³A kormányzati kapacitás – legtágabb értelemben – az államnak azt a képességét mutatja meg, melynek révén – közpolitikai célkattuzéseinek megvalósítása érdekében – képes leküzdeni az egyes nehezítı, hátráltató körülményeket. Bár eme – az állam oldalán jelentkező – szükséglet korántsem nevezhető újnak – gyakorlatilag az államilag szervezett társadalommal egyidős –, maga a fogalom (mint state capacity, government capacity, policy performance and executive capacity stb.) viszonylag új. A fogalommal kapcsolatos bizonytalanságaink egy része abból eredhet, hogy rendkívül nehéz érdemi, jól használható, az összehasonlítások próbáját is kiálló indikátorokra lelni, különösen, hogy ezek gyakran maguk is rendkívül összetett, több elemből összeálló „szempontösszességek”.

⁴A „szegények” jogi pályáról történő kiszorításának/kiszorulásának veszélyét részben az a tény is oldja, ellensúlyozza, hogy a hazai felmérések szerint a joghallgatók – társadalmi rekrutációjukat tekintve – többségükben kifejezetten magas státuszú családokból érkeznek.

⁵Lásd pl. az MTA Politikatudományi Intézetében lezajlott kulturális elitkutatást. Ennek ismertetését lásd Kristóf Luca: Politikai nézetek és reputáció az értelmiségi elitben. In Politikatudományi Szemle, 2011/2. szám, 83. o.

nézve, hogy a jogászság, illetve a jogászi elit milyen módon és mértékben befolyásolja a társadalom egészét érintő döntéseket, érdemi felmérések nem születtek. Magyarországon utoljára 1977-ben készült – többé-kevésbé – átfogó felmérés a magyar jogászokról,⁵ ám az a felmérés is egy erősen politika által motivált és szűrt folyamat volt, hiszen pl. a „jogászság vizsgálatok” mintáját a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt helyzet alapján alakították ki a kutatók, azaz a „jogi tevékenységet folytató jogászok”, kerültek be a vizsgálati mintába. Ezzel a metodológiai döntéssel kikerült a vizsgálat látóköréből a jogi diplomával rendelkezők mintegy 53 %-a...⁶ Ez a mintaválasztás nem tette lehetővé a jogászok valós társadalmi helyzetének elemzését, illetve a jogászság foglalkozási csoportként történő elemzése a ködhomályban hagyta pl. a jogászság belső hierarchikus szerveződését, a jogászságon belüli esetlegesen meglévő elitcsoport létét, illetve ezen elit szerveződésének lehetséges okait, körvonalait.⁷

A teljesség és méltányosság kedvéért természetesen rögzítenünk kell, hogy a témában, illetve a témát is érintően az elmúlt évtizedekben is születtek tanulmányok, ám ezek közös jellegzetessége, hogy csupán egy-egy aspektusból vizsgálják elmélyülten a jogászsággal kapcsolatos kérdéseket, illetve viszonylag csekély számú elemet tartalmazó mintákkal operálnak (legyenek a megkérdezettek jogászok, joghallgatók vagy „egyszerű állampolgárok”, akik éppenséggel a jogászokkal kapcsolatos véleményüket fejtik ki). Az elmúlt évtizedek jogászokra vonatkozó magyarországi kutatásainak egy része hivatásrendi, illetve elitkutatás *jellegű* volt (pl. Utasi Ágnes, Szabó Béla, Gyekiczky Tamás, Badó Attila, Fleck Zoltán), egy része az egyes jogász szakmák rekrutációjával foglalkozott (pl. Angelusz Róbert és munkatársai, Kelemen László, Fónai Mihály), illetve a hallgatók motivációit és pályaképét vizsgálta (pl. Kabai Imre), vagy éppen az egyes jogász szakmák létszámának változását mutatta be (pl. Szabó Miklós). S – magától értetődően – szinte valamennyi e tárgyban nyilatkozó szerző – kisebb-nagyobb terjedelemben – értekezett a jogászság szociológiai fogalmáról (mint előkérdésről), illetve a jog és a jogászok társadalmi megítélése tárgyában is.⁸ Az eddig keletkezett – lényegesebb – munkák jó összefoglalását adja Fónai Mihály.⁹

Az államilag szervezett társadalomban a változások többnyire nem teljes terjedelmükben, valós méretükben kerülnek be a nyilvánosság tereibe, a nyilvánosság szféráiba, hanem döntően leegyszerűsítve, szimbolikus módokon, s a közbeszéd tematizálására is csak leegyszerűsítéseken keresztül kerülhet sor. A társadalmi változásokban a szimbolikus jogi tételezéseknek mindig is volt szerepük,¹⁰ korábban – döntően a rendszerváltás előtt – azonban elsősorban eszköz jellegűek voltak, a jog egy konkrét ideológia „szolgálóleánya” volt. Ezzel szemben a rendszerváltást követően a jog mintha sajátlagos, önálló valóságmagyarázatok hordozójává vált volna.¹¹ Utóbbi okai között kell említenünk, hogy a rendszerváltással a jogi racionalitás, törvényesség szerepe jelentősen megnőtt. a kapitalista piac, illetve a jogállam megjelenésének közvetlen hatása volt a jogászi szakmákra, mivel a jog társadalomirányító funkciója igazán jogállami feltételek között bontakozhat ki, itt érvényesíthető, amennyiben a kapitalista gazdaság a korábbinál jóval intenzívebb – sőt folyamatosan invenciózus és proaktív – jogászi asszisztenciát igényelt.¹² A (magyar) rendszerváltás sajátossága volt, hogy egy jogilag vezérelt demokratizálás következett be, amely a jogászi érvelés kibontakozását, s általában a jogászi térnyerést erősítette a tárgyalásos típusú rendszerváltás

⁵Angelusz – Balogh – Körmendy – Léderer – Székelyi: A jogászság társadalmi helyzete és szakmai életútja. Szociológiai Füzetek 13. Oktatási Minisztérium, Budapest, 1977.

⁶Gyekiczky Tamás: A jogászok joga. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003. 16. o.

⁷Uo.

⁸Utóbbira nézve lásd pl.: Kelemen László: Miként vélekedünk a jogról? Line Design Kiadó, Budapest, 2010.

⁹Fónai Mihály: A jogi és igazgatási képzési területen végzetek elhelyezkedésének presztízs szempontjai. In Diplomás pályakövetés IV. – Képzésterületi tanulmányok. 227. pdf.Fonai_244_227Pages/4dprfuzet/DPR/dload/bin_pub/hu.felvi.www//:tpht (2012. április 30.)

¹⁰Varga Csaba: A jog és a jogfilozófia perspektívái a jelen feladatai tükrében. In Állam- és jogtudomány, 2008/2. szám, 65. o.

¹¹Gyekiczky: i.m. 23. o.

¹²Fleck Zoltán: Változások és változatlanok: a magyar jogrendszer a rendszerváltás után. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010. 68-69. o.

folyamatában.¹³

II. A lehetséges kérdések

Az a tény, hogy Magyarországon az elmúlt 35 évben nagyobb – *a jogásztársadalom egészét*, annak értékrendjét, belső rendszerét, kapcsolati hálóját stb. vizsgáló – átfogó, teljeskörűségre törekvő felmérés nem született, kifejezetten meglepő, már csak azért is, mert egy ilyen felmérés könnyen választ adhatna olyan – a jogászokon jóval túlmutató, a jog keletkezésével és érvényre jutásával összefüggő –, ösztársadalmi kérdésekre is, mint:

- Önálló elitcsoport-e a jogászoké a mai magyar társadalomban; illetve, igaz-e, hogy a jogászokról változatlanul csupán olyan funkcionális elitként beszélhetünk, amely – eltérően a politikai, illetve gazdasági elitől – nem ún. rendszerintegratív elitzsegmensként van jelen a társadalomban, hanem sokkal inkább csupán szociointegratív elitzsegmensként.¹⁴ Nyilván nem érdemes elkövetnünk azt a hibát, hogy – esetünkben a jogászságot, illetve a jogászelit – teljesen önálló csoportként kutatjuk és mutatjuk be, „a jogászelit ugyanis a társadalom majdnem minden nagy rendszerében, integrációjában megtalálható éppúgy, mint tevékenységének terepe, a jogi rendszer hálózata”.¹⁵ A kapcsolódási pontok elkülönülésére magyarázattal szolgál az a tény is, hogy a jog társadalmi alapjaiként is olyan tényezők jelölhetők meg egy államilag szervezett társadalomban, mint a gazdaság, az erkölcsi (kulturális) rend, a hatalmi berendezkedés, a jogalkotó és jogalkalmazó intézmények stb., melyek egyike vagy másika sohasem önállóan határozza meg a jog létét, illetve tartalmát, de amelyek dominanciája egy-egy konstellációban az adott jogászelit-szegmens jellegét illetően is meghatározó lehet. Persze a funkcionális leírás annyiban problematikus is, hogy a jogászelit önmagában is működtet ideológia és tudástermelésre rendelt intézményeket, csoportokat, valamint nyilvánvalónak tűnik, hogy feladatait valamifajta – nem csupán jogászokból álló – tudáselit hálózatának felhasználásával látja el.¹⁶ A kutatásokat – sőt, a helyes kérdések megfogalmazását is – jelentősen megnehezíti a rendkívül töredezett, de törésvonalai pontos helyét és jellegét illetően nem kellőképpen feltérképezett társadalom léte is. „A fragmentáltság abban is tetten érhető, hogy e „résztársadalmak” közt alig vagy egyáltalán nincs átjárás, továbbá, hogy alig tudnak egymásról valamit, pontosabban egymásról vallott elképzeléseik, vélekedéseik döntően részigazságokon, előítéleteken, intolerancián és nemritkán bünbakképzésen alapulnak.”¹⁷ Ilyetén kérdések továbbiakat indukálnak, pl. a magyarországi roma jogászelit kialakulásának esélyeit illetően...¹⁸
- Mi befolyásolja a belső kapcsolatrendszereket: a végzés helye, a közös hivatás, a konkrét hivatásrendhez tartozás, az életkor vagy valami más? Ezek mindegyike, s ha igen, milyen mértékben (arányban)? Melyek a domináns csoportszervező tényezők, továbbá milyen belső törések mentén szegmentálódik, termeli ki e közeg saját elitjét? Olyan hálózati csoport-e a jogászság amely saját *networkjének* kiépítésével és működtetésével, saját hálózata által szerveződik.¹⁹ Csupa olyan kérdés, melyre a ma rohamosan fejlődő *hálózatkutató* módszerei révén is válaszokat kaphatunk.

A képzéssel (jogászképzéssel) összefüggésben világosan érzékelhető, hogy az állam

¹³Fleck: i.m. 67. o.

¹⁴Gyekiczky: i. m. 31. o.

¹⁵Gyekiczky: i. m. 27. o.

¹⁶Gyekiczky: i. m. 31. o.

¹⁷Gazsó Ferenc – Laki László: *Fiatalok az újkapitalizmusban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 43. o.

¹⁸A témához lásd még: Rixer Ádám: *Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén*. In *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 2009/3. szám, 11. o. <http://www.dieip.hu> (2012. május 4.)

¹⁹Gyekiczky: i.m. 29. o.

hangsúlyváltással él; mind a bemeneti oldalon (államilag finanszírozott felsőoktatási keretszámok jelentős csökkenése), mind a majdani elhelyezkedés tekintetében új preferenciákat fogalmaz meg, illetve a jogi elitegyetem(ek) megteremtésének előkészítésével és közigazgatási²⁰ elitegyetem megteremtésével utóbbi kettő – esetleges - rivalizálását is elindítja (egyúttal a hagyományos jogászi karriervonalak, a hagyományos igazgatási jogászelit igazgatási elittel való felváltását előkészítve²¹).

- Helytálló-e az a mind a társadalomtudományokban, mind a médiumokban gyakran megjelenő – ám soha alá nem támasztott – hipotézis, hogy a „jogászlobbi”, ügyvédlobbi stb. érdekérvényesítő képessége gyakorlatilag minden más társadalmi csoportnál erősebb. Összefügg-e ez a tudományos alapvetéssel, hogy a jogi foglalkozásnak mint elkülönült tevékenységi területnek a kialakulása szükségszerűen azzal is jár, hogy a jog alkotása és alkalmazása (legalábbis az alkotás technikai része) ennek az elkülönült jogászi rétegnek a kezébe kerül.²²
- Igaz-e, hogy a jogásztársadalmon belüli kapcsolatok minősége, a közegen belüli – szakmai és emberi – kohézió csökkent az elmúlt évtizedekben? Mi magyarázhatja azt, hogy pl. a Budapesti Ügyvédi Kamara által a letétkezeléshez – mint az ügyvédi tevékenység egyik akkortájt is meghatározó problémájához – kapcsolódóan 2009. év elején végzett felmérésben csupán a Kamara létszámának elenyészően kis része, kb. 1,5 %-a vett részt?²³
- Kifejezetten izgalmas kérdés, hogy azokban a családokban, ahol jogász is van a felmenők között, vajon milyen módon és milyen tartalmakat közvetítve következik be a sajátos értékszemlélet következő generáció(k)ra történő átörökítése (azaz melyek a generációs újratermelődés jellemzői a „jogászcsaládokban”), illetve, hogy az adekvát társadalmi felkészítés (szocializáció) milyen mértékben irányul tudatosan is arra, hogy a leszármazók maguk is jogásszá váljanak.
- Miben áll e közeg kultúrateremtő szerepe saját tagjai, illetve a társadalom más tagjai tekintetében, a szűken vett jogi kultúra értékeinek közvetítésén túlmenően?²⁴ Utóbbi felvetéssel meg is érkeztünk a klasszikus kérdésekhez: 1) a jogi szakember és/vagy jogász értelmiségi kérdéskörhöz, illetve – Varga Csaba nyomán - ahhoz a felvetéshez, hogy 2) létezik-e kifejezetten jogászi világgép?
- Milyen mértékben vonatkoztatási csoport a jogászoké a mai magyar társadalomban?²⁵
- Milyen mértékben sajátított ki e „csoport” bizonyos intézményesített döntési lehetőségeket? E közeg döntési kompetenciái milyen mértékűek az egész társadalmat érintő döntések hatókörét, eszközeit tekintve?²⁶ Mekkora a felelőssége abban, hogy ma a társadalmi konfliktusok megoldására mindannyian a jogszabályok megváltoztatását követeljük, mert

²⁰A Nemzeti Közszerológálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény preambuluma szerint „A magyar felsőoktatási rendszer részeként a közigazgatási, rendészeti és katonai képzést folytató Nemzeti Közszerológálati Egyetem tevékenységének célja a közigazgatást, a hon- és rendvédelmet érintő tevékenységet végző szakemberek képzése, a hon- és rendvédelmi szervek tisztii utánpótlásának biztosítása, valamint az egységestülő közszerológálati életpályák közötti átjárhatóság megteremtése”.

²¹Ehhez lásd még: Rixer Ádám: Jogászok a közigazgatásban. In De iurisprudentia et iure publico, 2007/3. szám, 112-125. o.

²²Kulcsár Kálmán: Jogszerológálatia. Kulturtrade Kiadó, Budapest, 1997. 20. o.

²³Patyi Gergely: Ügyvédség a köz- és magánjog határán. Doktori értekezés. PPKE JÁK Doktori Iskola, Budapest, 2011. 205. o.

²⁴Erre nézve lásd pl.: Máthé Gábor: Előszó. In Máthé Gábor (szerk.): A Magyar Jogászszerológálatia (1870) és a Magyar Jogászszerológálatia (1879) alapítása. Kódexpress Kiadó, Budapest, 2010. 3. o.

²⁵Gyekiczky: i.m. 28. o.

²⁶Gyekiczky: i.m. 29. o.

kizárólag a norma szövege lebeg a szemünk előtt, miközben 1) a létező jogi eszközöket nem vagy csak töredékesen alkalmazzuk; illetve 2) a vita érdemben – hagyományosan – csupán a szabályok tartalmáról, szövegszintű megjelenéséről folyik, s kevésbé a mögöttes elvekről.²⁷

- Lehetséges-e, hogy a jogászság, illetve a jogászelit gondolkodásának, világképének, beállítódásainak és kommunikációjának háttérét 1989 előtt – vagy még korábban, a második világháborút megelőzően – keletkezett szövegekből rekonstruáljuk?
- Milyen mértékben fonódott össze a pártelit és a jogászság, illetve jogászelit az államszocializmusban és a rendszerváltást követően? A politikai érdeklődés és aktivitás feltérképezése mellett különösen érdekes lehet annak felmérése, hogy hogyan alakul a vallásosság mértéke az idősebb és fiatalabb jogászi generációk körében.
- Az állam átalakuló funkcióit, illetve az államszervezet működésének új megoldásait leírni igyekvő, különböző – s EU-s szinten is teret nyerő – *governance* modellek²⁸ körében is izgalmas kutatási irány lehetne annak feltérképezése, hogy az új – részben Uniós – intézmények, az új eszmék és feladat-ellátási módok átalakítják-e egyúttal a jogi szaktudás jellegét, a jogászok iránti igény mértékét is?²⁹
- A különböző állami alkalmazott jogászszakmák kiválasztási mechanizmusaiiban mekkora a *folytonosság* a korábbi, alapvetően kontraszelektív, nepotikus gyakorlatokkal, szervezeti kultúrával? Pl. a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó újabb,³⁰ illetve a közszolgákra vonatkozó korábban létrejött jogszabályok elemzése és a zárt személyzeti rendszer ideáltípusával való összevetése nyomán igen egyértelmű, „[hog] a magyar szabályozás nem tekinthető zárt rendszerűnek. Alaposabb elemzés után nyilvánvalóvá válik, hogy az egyes alrendszerek, illetve jogintézmények hagyományosan rendkívül széles mérlegelési lehetőséget biztosítanak a döntéshozónak, nem állják útját a szubjektivitásnak, illetve önkénynek. Ilyenként nem alkalmasak a direkt politikai szempontok érvényesítésének megakadályozására, amiként a nepotizmus, klientelizmus és patronázs megjelenését sem tudják meggátolni”.³¹

A kérdések sora még igen hosszan folytatható lenne, s írásom nem titkolt célja az első – mások számára is inspiráló – lépés megtétele egy kiterjedő kérdéskatalógus irányában – egy olyan területen, amely régóta áhítja és szomjazza az eddigieknél mélyebb, sokoldalúbb, s végső soron körültekintőbb feldolgozást.

²⁷Fleck: i.m. 75. o.

²⁸Lásd pl.: Maartje De Visser: *Network-Based Governance in EC Law*. Hart Publishing, Portland, 2009. 3-5. o.

²⁹Az Európai Unió összefüggéseire nézve lásd pl.: Marján Attila: Az Európai Unió intézményeinek közigazgatási rendszeréről és humánpolitikájáról. In *Jog, Állam, Politika*, 2009/4. szám, 183-188. o.

³⁰2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről.

³¹Gajduscheck György: A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2011. 149. o.