

A MAGYAR JOGRENDSZER ÁLLAPOTA

A MAGYAR JOGRENDSZER ÁLLAPOTA

SZERKESZTETTE

JAKAB ANDRÁS

GAJDUSCHEK GYÖRGY

2016

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Budapest)

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

A kötet ingyenesen letölthető az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Jogtudományi Intézet honlapjáról <http://jog.tk.mta.hu/>

Olvasószerkesztő: Mészáros Katalin

Tördelés és borítóterv: Baksa János

Nyomdai munkálatok: Prime Rate Kft.

Felelős vezető: Tomcsányi Péter

ISBN 978-963-418-006-7

© Szerzők, szerkesztők 2016

ELŐSZÓ

Ennek a kötetnek az a célja, hogy tudományos igényességgel és interdiszciplináris módszerekkel áttekintse a magyar jogrendszer aktuális állapotát. A jogászai tárgyalásmód rendszerint megelégszik a szabályozás dogmatikai nyelvezetű bemutatásával, mi azonban úgy véljük, hogy ez elégtelen a jogrendszer állapotának érdemi megértéséhez, ezért a társadalmi környezetet (lehetőleg statisztikai adatokkal alátámasztva), a vélhető hatásokat, a szabályozások célját, valamint társadalmi elfogadottságát is vizsgáljuk. Arra biztattuk ezért szerzőinket, hogy a szokásos kontinentális jogászai megközelítésmódtól eltérően az adott kérdésre vonatkozóan a jövőre vonatkozó jóslásokat vagy legalábbis valószínűsítéseket is vegyenek be elemzésükbe, továbbá ahol szükségesnek tartják, ott javaslatokat is fogalmazzanak meg a változtatásra. A szerzőket bátorítottuk a hagyományos jogászai stílustól eltérően az áttekintő szöveges vagy numerikus táblázatok, adott esetben grafikonok alkalmazására is. Azt reméljük, hogy a mintegy harminc tanulmány által adott áttekintés egyaránt hasznos lehet az egyetemi oktatásban, a gyakorlati jogászok munkájában és a közélet iránt érdeklődők számára is. Hagyományteremtő szándékkal először 2016-ban tesszük közzé a kötetet, amelynek felújított kiadásait a jövőben reményeink szerint mindig rendszeres időközönként publikálnánk.

A kötet első nagyobb szerkezeti egységében (*A jogrendszer környezete*) olyan fejezeteket gyűjtöttünk össze, amelyek részben interdiszciplináris, részben a hatályos magyar jogrendszeren túlmutató jogi kérdéseket vizsgálnak. Ezek a kérdések a hazai jogászság horizontjáról rendszerint sajnos hiányoznak vagy ismeretük igencsak felületes. A fejezetek eltérő jellege miatt általánosan megválaszolandó kérdéssort nem tudunk a szerzőknek adni, csupán a kötet fent leírt általános céljaira utalni.

A második részben (*Szabályozások*) található fejezetek a magyar jogrend utóbbi évekbeli változásait tekintik át, a következő kérdések mentén: 1) Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a jogforrási hierarchiabeli elhelyezésben? 2) Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokra kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is. 3) Általában szakmai berkekben hogyan értékeli a nevezett célokat? 4) A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok? 5) A választott új szabályok összhangban vannak-e

az új Alaptörvénnyel? 6) Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (különbösen emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel? 7) Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért? A kérdések egy része értelemszerűen nem alkalmazható minden egyes fejezetre, például az új alkotmányról szóló fejezetben az Alaptörvénynek való megfelelés értelmezhetetlen. Amennyiben valamely kérdésre adott válasz vitatott vagy vitatható, akkor a szerzőktől az összkép bemutatását kértük a vitatott pontok kidomborításával, valamint a személyes álláspont (explicit) jelzését.

A harmadik szerkezeti egységben (*A jogrendszert működtető szervezetek*) olyan fejezetek találhatók, amelyek egyrészt a szociológiai és gazdasági tényeket rögzítik (létszám és rétegződés a szervezetekben, fizetésük, költségvetésük és annak megoszlása), másrészt az ezekre vonatkozó tendenciákat jelzik (időbeli változások a számokban, illetve például fluktuáció mértéke). A vonatkozó joganyag megismétlésétől vagy összefoglalásától eltanácsoltuk szerzőinket, inkább a valós működésre voltunk kíváncsiak, amelynek adott esetben természetesen magyarázója lehet a joganyag. Ugyancsak érdekelt minket a belső szervezeti kultúra, a társadalmi és a politikai kontextus, valamint a jelenlegi irányokból vélhető fejlődési irány. A kívánatos *de facto* működés és a tényleges *de facto* működés közötti különbségek megvilágítása, továbbá ennek fényében módosításként javaslatok megfogalmazása (esetleg követendő külföldi minták nyomán) mind részét képezték az elemzésnek. A javaslatok a jogszabályváltozásoktól a mentalitásbeli változásokon át a konkrét szervezési vagy pénzügyi újításokig többfélék lehetnek. Általános szerkezetnek javasoltuk a következőt: 1) Annak bemutatása, vagy legalább felvillantása, hogy milyen kérdések vizsgálhatók (vagyis a nemzetközi irodalomban az adott szervtípus kapcsán milyen kérdéseket szoktak vizsgálni). 2) Ebből mi az, amiről a hazai szakirodalomban szó esik (ez egyfajta tudományos önreflexióként képet ad arról, hogy mi mennyire tárgyalt), és ezekről a kérdésekről melyek a legfontosabb megállapítások (esetleg vitapontok). 3) Végül a szerzőket arra kértük, hogy emeljenek ki egy-két kérdést, amellyel mélyebben foglalkoznak és azt mélyebben elemzik.

A negyedik szerkezeti egységben (*Kihívások*) a magyar jogrendszer legfontosabb átfogó problémáit tárgyaljuk néhány fejezetben: ezek egyrészt számos szervezetet érintenek, másrészt pedig krónikus betegségként évtizedes megoldatlan kérdésekről van szó. A szerzőktől azt kértük, hogy egyrészt a problémát térképezzék fel (ahol van, ott empirikus adatot idézve vagy indexeket), fogalmakat tisztázzanak és lehetőség szerint a megoldási lehetőségekről is szóljanak (jogszabályváltozások, mentalitásbeli váltások, pénzügyi vagy szervezési kérdések).

A *Függelék*ben olyan írásokat helyezünk el, amelyek szükségesek a magyar jogrend helyzetének átfogó megértéséhez, de amelyeket a választott kötet-szerkezetben máshol elhelyezni nem tudtunk.

A jogszabályi változásokat és szakirodalmi eredményeket főszabály szerint 2015. december 31-ig vettük figyelembe. Ha már ez előtt lezártuk a kéziratot, azt kifejezetten jeleztük; az e dátum utáni változásokat a fejezetek csak igen sporadikusan veszik figyelembe.

Bár a kötet így is igen terjedelmes lett, tudatában vagyunk annak, hogy számos további téma kerülhetett volna a kötetbe, amely végül azonban mégsem került bele (például eljárásjogi kodifikációk helyzete, műtfeldogozás helyzete, közfigyelmet kiváltó jogesetek esettanulmányai). A megjelenés után át kell gondolnunk, hogy a következő állapotjelentés a mostani témákat dolgozza fel (ennek előnye lehet az összehasonlíthatóság, de hátránya a változások hiányában az ismétlés) vagy éppen mindig az új kutatási eredmények, vagy joganyagváltozások határozzák meg a tematikát (ezt a mintát követi például a TÁRKI évente megjelenő társadalmi riportja). Az utóbbi esetben gyakrabban (évente vagy kétévente) megjelenő rövidebb jelentések a célszerűek, az előbbi esetében ellenben akár öt-hat évet is érdemes várni az újabb vastag kötet elkészítésével.

A szövegekről megjelenés előtt háromnapos kéziratvitát rendeztünk 2015. október 14–16-án, amelyen opponensek segítették a szövegek végső állapotának kialakulását. Köszönjük Balázs Istvánnak, Drinóczi Timeának, Fleck Zoltánnak, Gyulavári Tamásnak, Hajas Barnabásnak, Harmathy Attilának, Lévy Miklósnak, Osztovits Andrásnak, Pap András Lászlónak, Pápai-Tarr Ágnesnek, Réti Lászlónak, Somody Bernadette-nek, Sonnevend Pálnak, Szabó Miklósnak, Szabó Zsoltnak, Takács Péternek, Tóth István Jánosnak, Tóth Mihálynak és Zódi Zsoltnak az opponenciát; Boda Zsoltnak, Cserne Péternek, Fekete Balázsnak, Majtényi Balázsnak, Sulyok Gábornak és Sente Zoltánnak a moderálást. A gondos olvasószerkesztésért Mészáros Katalinnak, a táblázatok formázásáért Homoki Zsoltnak tartozunk köszönettel.

Budapest, 2016. május 11.

Jakab András és Gajdusчек György

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó (<i>Jakab András, Gajdusчек György</i>)	5
A kötet szerzői	11
I. A JOGRENSZER KÖRNYEZETE	
Politika mindenekelőtt (Jog és hatalom Magyarországon) (<i>Tölgyessy Péter</i>)	17
Közpolitikai célok megjelenése a jogban (<i>Gajdusчек György</i>)	43
A politikai pártok jogrendszerre vonatkozó ígéretei a 2014-es választások során (<i>Gyulai Attila, Ságvári Ádám</i>)	69
Jogtudat és értékvilág – mint a magyar jogrendszer környezete (<i>Gajdusчек György</i>)	95
Jog mint a gazdasági fejlődés infrastruktúrája (<i>Szalai Ákos, Jakab András</i>)	116
A magyar jogi kultúra egyes jellegzetességei összehasonlító perspektívából (<i>Herbert Küpper</i>)	131
A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai (<i>Varju Márton</i>)	142
Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend (<i>Uitz Renáta</i>)	173
II. SZABÁLYOZÁSOK	
Az Alaptörvény (2012–2015) (<i>Szente Zoltán</i>)	213
Sarkalatos törvények a magyar jogrendben (<i>Jakab András, Szilágyi Emese</i>)	243
Az új Polgári Törvénykönyv (<i>Menyhárd Attila</i>)	322
Az új Büntető Törvénykönyv (<i>Hollán Miklós</i>)	344
Az új munka törvénykönyve (<i>Kun Attila</i>)	385

III. A JOGRENSZERT MŰKÖDTETŐ SZERVEZETEK

A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélkezés színterét befolyásoló strukturális és személyi feltételek (<i>Bencze Máttyás, Badó Attila</i>)	415
Alkotmánybíróság 2010–2015 (<i>Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	442
Az ügyészség (<i>Hack Péter</i>)	480
Az ügyvédi hivatásrend (<i>Sulyok Tamás</i>)	503
A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig (<i>Kovács Éva, Hajnal György</i>)	528
Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentráció (<i>Horváth M. Tamás, Józsa Zoltán</i>)	564
Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben (<i>Pálné Kovács Ilona</i>)	583
Az ombudsman (<i>Csink Lóránt</i>)	600
Az Országgyűlés (<i>Smuk Péter</i>)	617
Az igazságügyi szakértők és a bírósági végrehajtók (<i>Németh Gabriella</i>)	640
Közjegyzők (<i>Czoboly Gergely</i>)	667
Rendőrség és rendészet (<i>Christián László</i>)	681
Választási szervek (<i>Bodnár Eszter</i>)	708

IV. KIHÍVÁSOK

Korrupció (<i>Ligeti Miklós</i>)	727
A polgári perek elhúzódása (<i>Czoboly Gergely</i>)	758
A büntetőperek elhúzódása (<i>Pápai-Tarr Ágnes</i>)	777
Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya (<i>Gajduschek György</i>)	796
Értékközösség(ek) és értékkonfliktus(ok) a magyar politikai közösségben (<i>Hörcher Ferenc</i>)	823
Bizalom, legitimitás és jogkövetés (<i>Boda Zsolt</i>)	837
Esettanulmány a jogbiztonsággal kapcsolatos problémákról: a választottbíráskodásra vonatkozó szabályozás változásai (<i>Nagy Csongor István</i>)	856

V. FÜGGELÉK

A jogrendszerek mérése indexek segítségével (<i>Jakab András, Lőrincz Viktor</i>)	869
A magyar jogászképzés 2015-ben – a jogi karok helyzete (<i>Körtvélyesi Zsolt</i>)	895
A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkozás, kor és nem szerint (<i>Fónai Mihály</i>)	940