

Kelet-közép-európai és posztszocialista jogrendszerek

Szerző: Herbert KÜPPER

Affiliáció: Institut für Ostrecht München

Rovat: Jogösszehasonlítás

Rovatszerkesztő: Fekete Balázs

Lezárás dátuma: 2017.10.23

Idézési javaslat: Herbert KÜPPER: „Kelet-közép-európai és posztszocialista jogrendszerek” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogösszehasonlítás rovat, rovatszerkesztő: FEKETE Balázs) <http://ijoten.hu/szocikk/kelet-kozep-europai-es-posztszocialista-jogrendszerek> (2017). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18]

Európa jogkulturális térségei között Kelet-Közép-Európa jól körülhatárolható egység Lengyelországtól Horvátországig. Ez a terület a nyugat-európai kultúrához tartozik, de mindig e kulturális térség keleti periferiáját képezte. Jellemző erre a területre, hogy abban az időszakban, amikor a modern állam, a modern jog és jogi kultúra kialakult, idegen uralom alatt állt. Azóta egyrészt a lakosság, másrészt az állam és a jog között a nyugat-európai országokban nem létező rés kialakulása azonosítható: a kelet-közép-európai jogi kultúrából hiányzik az a bizalom, amely Nyugat-Európában az egyén és az állam és a jog közötti viszony alapját képezi. A szocialista uralom mélyítette ezt a rést és konzerválta az ebben a térségben hagyományosan fennálló állampaternalizmust. Ezek a vonások a mai napig szerepet játszanak a modernizálódó kelet-közép-európai jogrendszerekben a jogi kultúra puha tényezői körében.

Tartalomjegyzék

1. Kelet-Közép-Európa mint jogi-kulturális térség/egység

2. Történelmi perspektíva

- 2.1. A római jog recepciója
- 2.2. A második feudalizmus
- 2.3. Kelet-Közép-Európa idegen uralkodók alatt

3. Mai jellemzők

- 3.1. Állampaternalizmus és cinizmus
- 3.2. A szocializmus maradványai
 - 3.2.1. Moszkvai és jugoszláv szocializmus
 - 3.2.2. Túlélő szocialista maradványok
- 3.3. A központ-periféria viszonyrendszer
- 3.4. Bepótló modernizáció

4. Összegzés

5. JEGYZETEK

1. Kelet-Közép-Európa mint jogi-kulturális térség/egység

[1] Kiindulópontunk, hogy Európában több, területileg elhatárolható jogi kultúra létezik, és Kelet-Közép-Európa az ilyen kulturális-területi egységek egyike.

[2] A jogi kultúra fogalma sokszínű, többértelmű, sőt adott esetben akár félreérthető is. Nincs egységes, általánosan elismert fogalom meghatározás, hanem csak kifejezetten szubjektív értelmezések láteznek.[1] Ebben az írásban a „jogi kultúra” pragmatikus fogalmát használjuk: egy adott jogrendszer kemény és puha tényezőinek együttesét értve rajta. A kemény tényezők közé sorolhatók például a jogösszehasonlítás hagyományos kiinduló- és támpontjai: jogalkotás, (főleg bírósági) jogalkalmazás, jogtudomány, jogdogmatika és a jogi intézményrendszer. A puha tényezőkhöz tartozik többek között az adott társadalomban létező értékrendszer, benne a jog mint érték helye, a jog és a többi normarendszer (erkölcs, hagyomány, illem, vallás stb.) közötti viszony, a jogász szakma szociális, gazdasági és egyéb helyzete, beleértve a weberi „jogi honoráciorokét” is, a jogászképzés stb. Ilyen értelemben a „jogi kultúra” a jognak az adott társadalmi, gazdasági, politikai és más viszonyok közötti mibenlétét, működését foglalja magában.

[3] Európában már régóta próbálnak különböző jogi-kulturális térségeket azonosítani. A legszembetűnőbb különbségtétel a *common law* és a kontinentális jog(ok) közötti. A kontinentális jogrendszereken belül a skandináv jogok annyi különös sajátossággal rendelkeznek, hogy jól körülhatárolható, elkülöníthető csoportot alkotnak. Ha eltekintünk a főleg a brit szigeteken, valamint egy összefüggő északi térségben elterjedt *common law* és a skandináv jogrendszerektől, a nagy kontinentális, gyakran román-germánként nevezett csoport[2] a legszembetűnőbb egység.

[4] Mivel Kelet-Közép-Európa elhatárolására itt nem (például magán- vagy közjogi) jogösszehasonlítási kategóriarendszert használunk, hanem a jogi kultúra a mércénk, ebben az elhatárolásban a kulturális tényezők a döntők. Ennek megfelelően az európai kontinens általános kulturális tagozódására kell tekintettel lennünk. A késői ókor óta Európában két nagy kulturális régió azonosítható: a latin (hagyományosan katolikus-protestáns) nyugati Európa és a görög (hagyományosan ortodox és részben muzulmán) keleti Európa.[3] E két nagy régió közötti kulturális különbségek a jogi kultúrában is szerepet játszanak.[4]

[5] A jogi-kulturális különbségek kristályosodási pontja a jog és az igazságosság közötti viszony. Ha nagyon leegyszerűsítve leírjuk ezt a viszonyt, akkor megállapíthatjuk, hogy a latin Nyugat-Európában a jog ideálképét a következők szerint határozzák meg: a jog megvalósítja az érdemi igazságosságot úgy, hogy egy előre megfogalmazott, mindenkire egyenlően kötelező szabályt alkotnak és tartatnak be.[5] Az absztrakt jogi szabályba mint az igazságosság garanciájába vetett bizalom eredete az ókori római jogban kereshető. A görög Kelet-Európában azonban ez a bizalom sokkal gyengébb. Gyakran a jog és az igazságosság között fennálló ellentétet hangsúlyozzák. Ebben a gondolatvilágban az érdemi igazságosság nem valósul meg egy absztrakt szabály egyenlő alkalmazásával vagy érvényesülésével, hanem ellenkezőleg: az absztrakt szabálynak az egyedi eset sajátosságaitól eltekintő alkalmazása miatt kialakuló igazságtalanságot a jog fölött álló földi főhatalom (például a bizánci császár, az orosz cár) hivatott egyedi aktussal orvosolni és jóvátenni. A latin jogi kultúra a jogszabály egyenlő alkalmazásában bízik, a görög jogi kultúra inkább az egyedi igazságtételben.[6] Így a latin jogi kultúrában a jogi norma és ezzel a jog jelentős értéket képez, míg a görög jogi kultúrában az egyedi kegyelem fontosabb, mint a jog(szabály).

[6] Mivel a két nagy kulturális régió a jog szerepét legalább részben eltérő módon határozza meg, a Nyugat-Európa és Kelet-Európa közötti különbség a jogi kultúra szempontjából is mértékadó. Ezek szerint Európában két nagy jogi kultúra is létezik: a latin nyugat-európai és a görög kelet-európai. Ez a felismerés nem annyira a hagyományos jogösszehasonlítási módszereken (például a kodifikáció meglétének a kérdésén) alapul, hanem sokkal inkább a jogon kívüli kulturális alapok bevonásán (is). Ezért nem azonos például a *common law* és a kontinentális jog közötti különbségtétellel, de a római-

germán jogcsalád elterjedtebb csoportosítási modelljeivel sem.

[7] A középkor óta a latin Nyugat és a görög Kelet közötti határ földrajzi elhelyezkedése viszonylag stabil. Közép-Európa e határvonal nyugati oldalán helyezkedik el, és ez Kelet-Közép-Európára is igaz. Jogi-kulturális szempontból a mai Közép-Európa két alrégióra oszlik: Nyugat-Közép-Európára és Kelet-Közép-Európára. A legfontosabb aktuális különbség a közelmúltból ered: a második világháború után Nyugat-Közép-Európa demokratikus jogállamokból állt, mialatt Kelet-Közép-Európában diktatórikus szocialista rendszereket hoztak létre. 1944–45 óta a demokrácia és a szocializmus közötti választóvonal egyszerre a Nyugat-Közép-Európa és Kelet-Közép-Európa közötti határ is. Ezek szerint Kelet-Közép-Európa jogi-kulturális térsége azokból az államokból [7] áll, amelyek egyrészt Közép-Európához (és ezzel a kétpólusú Európában a latin Nyugat-Európához) tartoznak, másrészt a szocializmus uralma alatt álltak: Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia és Horvátország. [8] Az adott definíció elvileg a három balti köztársaságra (Észtország, Lettország, Litvánia) is vonatkoztatható. Ott azonban a szovjet uralom és annak joga közvetlenül hatályosult, a rendszerváltás óta pedig sajátos skandináv befolyás érvényesül, és ezért a balti jogi kultúra olyan mértékben speciális, hogy indokolt lehet önálló északkelet-európai jogi-kulturális területről is beszélni. Európában a volt szocialista tömb területén manapság a kelet-közép-európai és az északkelet-európai jogi-kulturális térségen kívül a délkelet-európai és a kelet-európai jogi-kulturális térség létezik, amelyek a görög Kelet-Európa részét képezik. [9]

[8] A megnevezett hat államból álló Kelet-Közép-Európa különös vonásokkal rendelkezik mint jogi-kulturális egység. Ezek egyrészt történelmi jellegűek (erről lásd a 2. pontot), másrészt az aktuális jogi kultúrában is fellelhetők (erről lásd a 3. pontot).

2. Történelmi perspektíva

[9] A jogi kultúra lassan alakul ki és formálódik. Egy adott jogi kultúra hosszú történelmi fejlődés eredménye, ezért az azt elemző perspektíva szükségszerűen a történelemnél kezdődik.

2.1. A római jog recepciója

[10] A mai (főleg nyugat-)európai jogi kultúra alapja, kiindulópontja és kezdete a római jog középkori recepciója. Maga a római jog a Nyugatrómai Birodalom területén épp e birodalom végével együtt elenyészett. Helyette néha felületesen, néha alaposabban romanizált germán jogok alakultak ki. Egyedül a római egyház mentette át a római jog egyes elemeit, valamint a római államra jellemző bürokratikus igazgatási módszer alapjait a posztrómai világba.

[11] A késő római jogot rögzítő Codex Iustinianus elnevezésű joggyakorlati és jogtudományi művet a XI. században Észak-Olaszországban kezdték kutatni, elemezni, feldolgozni és a kialakuló jogi karokon oktatni. Bolognából és Paviából a kódex recepciója elterjedt egész Nyugat-Európában. A recepció központjai az észak olasz, francia és nyugatnémet, valamint sajátos módon az angol egyetemek voltak. Az akkori Európára jellemző feudális kollektivisták jogfelfogás versenytársat kapott a római joggal, amely az individualizmuson alapult, és megfelelő értékeket telepített a középkori jogi gondolkodásba: mindenkire nézve egyenlő szabályokat (szemben a feudális jog személyre, illetve csoportra szabott jogi eszközével, a privilégiummal), egyenlő magánautonómiát (szemben az egyén magánjogi jogosítványai területén is számos különbséget tevő, korlátot emelő feudális hierarchiával), szabad, egyetemes és megoszthatatlan tulajdont (szemben a kötött és többrétegű feudális tulajdonnal), szerződési szabadságot (szemben a feudális jogra jellemző kötött jogviszonyokkal), a magánjogok egyenlő jogi védelmét (szemben a jogosítványok érvényesülésének, az alanynak a feudális hierarchiában elfoglalt helyétől való függőségével).

[12] Bár a legrégebb európai egyetemek közül néhány a kelet-közép-európai térségben található (a prágai, bécsi, krakkói, valamint a rövid életű pécsi egyetem), a római jog recepciójának szellemi központja Nyugat- és Nyugat-Közép-Európában volt. Kelet-Közép-Európa egyetemei, gondolkodói

részt vettek a folyamatban, de csak ritkán adtak Európa-szerte hatást gyakorló impulzusokat. Ugyanez áll a recepcióval járó intézményalakításra. A római jog recepciójával párhuzamosan, vele összefüggésben alapvető jogi intézmények is kialakultak: a teológiától független jogi karok, jogi iskolák és a jogtudomány; az államtól és az egyháztól egyaránt független, főleg a jognak (azaz a római jognak) elkötelezett jogász szakma, az egyházi hatóságoktól elkülönülő bíróságok. E fejlődésben Észak-Olaszország, Franciaország és Németország nyugati részei jártak élen, valamint némileg eltérő úton Anglia is kapcsolódott hozzá, mialatt Kelet-Közép-Európa inkább passzív módon követte ez a fejlődést.

[13] A római jog recepciója és egyáltalán a modern jogi kultúra kialakulása terén Kelet-Közép-Európát sokkal inkább a periféria helyzete jellemezte. A középkorban Kelet-Közép-Európa (amely akkoriban a megnevezett államok területén kívül az Elbán túli Németországot, valamint Ausztria Duna-menti tartományait is magában foglalta) Nyugat-Európa földrajzi, kulturális és demográfiai periferiáját képezte, miközben gazdaságilag és a társadalmi fejlődés terén még többé-kevésbé azonos szinten álltak.

2.2. A második feudalizmus

[14] Kelet-Közép-Európa helyzetének periferikus jellege az ún. második feudalizmus révén erősödött meg, és ennek következtében Kelet-Közép-Európa majdnem minden területen visszaesett Nyugat-Európával összehasonlítva. Nyugat-Európában a polgárság lett a társadalmilag, gazdaságilag és később politikailag meghatározó réteg, mialatt a nemesség lassan leköszönt történelmi szerepéről. Nyugat-Európa gazdasági rendszere „nemesi” helyett „polgárvá” vált: erősödött a városi, ipari termelésen és kereskedelmen nyugvó, pénzalapú gazdaság, és ez háttérbe szorította a vidéki nemesség feudális kényszerszolgáltatásokon és cserén alapuló mezőgazdaságát. A feltörekvő városokban a római jog értékei viszonylag csorbíthatatlanul megvalósultak: személyi autonómia, szerződési szabadság és szabad tulajdon, mialatt vidéken minden a régi (feudális) maradt.

[15] Közép-Kelet-Európában a nemességnek sikerült megőriznie helyét és kiváltságos helyzetét. A városok kicsik maradtak, a gazdasági struktúrát továbbra is a mezőgazdaság határozta meg, a társadalmat a nemesség és nem a(z amúgy is szerény nagyságú) polgárság vezette. Az ún. második feudalizmus okai összetettek és vitatottak, az eredménye azonban egyértelmű: Nyugat-Európa központjai és a közép-kelet-európai periféria közötti fejlődési különbségek egyre nőttek. A periférián alig sikerült azokat a társadalmi struktúrákat létrehozni, amelyek alapjaivá válhattak volna a további fejlődésnek, beleértve a modern jogi kultúra fejlődését is: városi ipari és kereskedelmi polgárság, pénzgazdaság, személyi szabadság, jogegyenlőség.

[16] A polgárosodással járó szellemi folyamatok szintén Nyugat-Európában formálódtak és innen indultak ki: a humanizmus, a reformáció és a felvilágosodás. Ezek ugyan kisugároztak Kelet-Közép-Európára is, a térség egyetemei, udvarai átvették és ápolták ezeket az eszméket, de központjai, kiindulópontjai Nyugaton voltak és maradtak. A periféria követte ezeket a folyamatokat, és emiatt a kulturális egység megmaradt Nyugat-Európa és Kelet-Közép-Európa között. De mindebben a kelet-közép-európai térség már nem játszott meghatározó, aktív szerepet.

2.3. Kelet-Közép-Európa idegen uralkodók alatt

[17] A modern nyugat-európai állam és ezzel együtt a modern nyugat-európai jogi kultúra alapjai a XVI. és XVII. századra alapvetően kirajzolódtak. A középkori hatalompluralizmust felszámolva az uralkodó központosította a hatalmat, megteremtette az állami hatalommonopóliumot, amelyet a korabeli „*L'État c'est moi*” („az állam én vagyok”) értelmében a király testesített meg. A központosított abszolutista állam felelősséget vállalt a jogért is: a jog alkotása és végrehajtása (ápolása) állami feladattá vált. Az egységes központosított hatalmon alapuló állam kialakításában Spanyolország és

Hollandia az élen járt, később az abszolutista állam példaértékű változatai Angliában és Franciaországban születtek meg.

[18] Egy évszázaddal később, az 1700-as években a központosított abszolutista államot Kelet-Közép-Európában is megteremtették. A késői abszolutizmus tipikus közép-európai változata az ún. felvilágosult abszolutizmus volt, amely szerint az állam (és ezzel az uralkodó) legmagasabb feladata a lakosság jólétének a megteremtése, fokozása – amit a korabeli német „*gute Policey*” fogalom juttat kifejezésre. Ez a felvilágosult abszolutista állam paternalista volt: gondoskodott ugyan az alattvalók jólétéről, egyszerre azonban azt is meghatározta, hogy miben áll ez a jólét. Nem az egyén határozta meg, hogy mi jó neki, hanem az állam vállalta ennek meghatározását.

[19] E történelmileg meghatározó időszak alatt a kelet-közép-európai államok azonban már nem voltak szuverének. A szlovén területek régóta az osztrák örökös tartományokhoz tartoztak, így „vend” jellegüket már a késő középkortól kezdték elveszíteni. 1526-ban a Habsburgok a cseh és a magyar koronát is megszerezték. Csehország szorosan integrálódott az osztrák struktúrákba, és az örökös tartományokhoz hasonló jogállást kapott, közben pedig Magyarországnak (beleértve a mai Szlovákiát és Horvátországot is) a Habsburg Birodalmon belül bizonyos önállóságot sikerült megtartania. Lengyelországot pedig az orosz, osztrák és porosz/német szomszédai a XVIII. század végén felosztották egymás között.

[20] Kelet-Közép-Európában a hiányzó állami szuverenitás következtében az említett abszolutista modernizációt nem a „saját” állam hajtotta végre, hanem egy „idegen”, pontosabban a kelet-közép-európai alattvalók által idegennek érzett hatalom. Mialatt Nyugat-Európa népei egyre jobban azonosulhattak az új, a jólétükről is gondoskodó állammal, és így arra fokozatosan a sajátjukként tekinthettek, Kelet-Közép-Európában ez a lehetőség eleve hiányzott. A modernizációt „idegen”, bécsi vagy berlini uralkodók idegen nyelven próbálták meg előmozdítani. Így Kelet-Közép-Európában a „nemzeti” ellenállás a modernizációellenes ellenállással vegyült: a nemesség elavult, az állam fejlődését gátló előjogainak a megtartását az „idegen” hatalom korlátozásának eszközeként, a régi (nemesi, nem nemzeti) szuverenitás garanciájaként tudta feltüntetni. A másik oldalon a kelet-közép-európai reformerek helyzete volt nehéz. Úgy látták, hogy társadalmuk nagyon rászorulnak a változtatásra, de a reformokat végrehajtó kormány mégsem saját, hanem idegen kormány volt, és ezért a szükséges modernizáció látszólag az „idegen” uralom fenntartását segítette elő. Abban az időszakban, amikor a nyugat-európai népek kezdtek egyre jobban bízni államukban, annak jogrendszerében és intézményeiben, azaz kezdték „kisajátítani” államukat (nem utolsósorban az uralkodó kezéből), Kelet-Közép-Európában ellenkező előjelű fejlődés ment végbe. Kelet-Közép-Európa népei megtanultak bizalmatlannak lenni az állammal, annak jogával és intézményeivel szemben. Némi leegyszerűsítéssel megállapíthatjuk, hogy a nyugat-európai társadalmakra a mai napig jellemző, hogy a nép vagy a társadalom és az állam bízik egymásban, míg a kelet-közép-európai népekre és társadalmakra az emberek és az állam kölcsönös bizalmatlansága jellemző. A nép és az állam közötti rést később sem sikerült zárni, a kommunizmus pedig ezt a rést cinizmussá szélesítette.

[21] Így a XVIII. században kialakult Nyugat-Európa és Kelet-Közép-Európa között egy fontos mentalitásbeli különbség. Ez a különbség a mai napig jellemző a térségek kollektív mentalitására. Nyugat-Európában alapvetően elfogadják az államot és a jogot, legfeljebb egyes megnyilvánulásait kritizálják. Közép-Kelet-Európában azonban a helyzet ellentmondásosabb: a lakosság nagy része nem sok jót vár az államtól és a jogtól, sőt idegenkedik tőle.

3. Mai jellemzők

[22] Milyenek a mai kelet-közép-európai jogi kultúra jellemzői? A régiót összekapcsoló tényezők, jellegzetességek több csoportba sorolhatók:

- az állampaternalizmus,

- a szocializmus csökkenő maradványai, valamint a
- „bepótló modernizációnak” a térség mai napig fennálló periferikus helyzetéből adódó szükségessége.

3.1. Állampaternalizmus és cinizmus

[23] Az abszolutizmust, főleg a közép-európai változatát - azaz a felvilágosult abszolutizmust - az állampaternalizmus jellemezte. Az egyén sorsa, boldogsága elsődlegesen nem az egyén felelőssége volt, hanem az államé. Az állam kötelessége abban állott, hogy az egyént, az alattvalót boldoggá tegye. Ehhez hozzátartozott az is, hogy az állam és nem az egyén határozta meg azt, hogy az egyén boldogsága miben áll. Mialatt a nyugati társadalmak és tagjai a XIX. és XX. században függetlenedtek a gondviselő, gyámkodó államtól, azaz egyre inkább emancipált, autonóm egyénekké, polgárokká váltak, addig Közép-Európában és főleg Kelet-Közép-Európában szinte érintetlen maradt az állampaternalizmus jelensége. A német *Vater Staat* kifejezés ezt nagyon jól példázza, mert hozzáírja az államhoz az apa és következőképpen az emberhez (alattvalóhoz, állampolgárhoz) a – gyámságra szoruló – gyerek szerepét. A XX. század diktatúrái pedig minden egyéni kezdeményezést elleneztek, és így tovább fokozták a hagyományos paternalista mentalitást.

[24] Leegyszerűsítően fogalmazva: mialatt Nyugat-Európa lakói polgárok lettek, Kelet-Közép-Európa lakossága alattvaló maradt. Az állampaternalizmust nemcsak az állam gyakorolja, hanem a társadalom jelentős része meg is követeli. Sokan az államtól várják, hogy az vállalja és viselje a jólétükért, boldogságukért való felelősséget. Azzal, hogy a saját sorsáért viselt felelősséget az államra hárítja, az ember felszabadul ez alól, így nem kell magának szembesülnie ezzel a felelősséggel. Ennek elhárításával azonban az ember egyszerre a cselekvőképességéről is lemond, az állam gyámoltottjává válik – és már kész is az angol nyelven *nanny state*-nek nevezett berendezkedés. Ezzel párhuzamosan Kelet-Közép-Európa lakói azt is elvárják, hogy az állam ne sértse a jogait, ne avatkozzék be az életükbe, miközben gondoskodik a boldogságukról.

[25] Az állampaternalizmus cinizmust von maga után. A kelet-közép-európai emberek nagyon jól tudják, hogy a reálisan létező állam bőven nem képes megfelelni magas és ellentmondásos elvárásaiknak. Így a szemükben az állam állandóan „alulteljesít”, nem teszi őket olyan boldoggá, mint amennyire elvárják tőle. Az állam mindig adós marad valamivel az alattvalóinak. Ebből a kiábrándulásból és abból a tudásból, hogy az állammal szemben támasztott elvárások irreálisan magasak és végeredményben teljesíthetetlenek, cinizmus fakad. Ez a cinizmus nagyon erős volt a szocializmus idején, de a mai napig érzékelhető, amikor kelet-közép-európai emberekkel beszélünk az életükről, létükről, az államhoz és a joghoz való viszonyukról.

[26] A tovább élő állampaternalizmusnak van még egy következménye, amelyet „szervezett felelőtlenységnek” nevezhetnénk. Az emberek az életük iránti felelősségről lemondanak az állam javára, az állam azonban ennek a felelősségnek nem képes megfelelni, aminek az emberek a tudatában is vannak. Végeredményben nem marad senki, aki az egyén életéért felelősnek érezné magát – legkevésbé maga az érintett egyén.

[27] A fent – természetesen némi túlzással – vázolt mentalitás a jogot is érinti, különösen azért, mert a jog az állam általános cselekvési eszköze a régióban. Kelet-Közép-Európa alkotmányaiban az állampaternalizmus egyik jogi kifejeződése a kiterjedt szociális alapjogok összessége.^[10] Ezek valójában kodifikálják az emberek (szociális) elvárásait az állammal szemben. Míg számos nyugat-európai alkotmány szociális jogokat és minimális sztaenderdeket csak óvatosan rögzít, mert nem akarnak betarthatatlant ígérni, és mert a szociális jogok mindig az egyéni szabadság korlátozásának a veszélyével járnak, a kelet-közép-európai alkotmányok bőkezűen garantálják a szociális jogokat, részben még szocialista megfogalmazásban: az adott cikk első bekezdése egy látszólag szubjektív szociális jogot mond ki, a második bekezdés pedig az államot teszi felelőssé az adott jog megvalósításáért. Így a látszólag szubjektív szociális jog a valóságban nem az, hanem az állam cselekvési felhatalmazása, amely többek között az egyéni szabadság korlátozására szól. A

szabadságot fenyegető veszély eddig a legszembetűnőbbben Magyarországon öltött alakot, ahol az Alkotmánybíróság az egyén egészséghez való jogából, valamint az e jog megvalósításáért fennálló állami felelősségből levezette, hogy az állam az érintett egyént annak akarata ellenére is egészséges életmódra kényszerítheti, sőt köteles kényszeríteni, akár a büntetőjog *ultima ratio* eszközeivel is.^[11] Ugyanakkor az új magyar alkotmány, a 2011. évi Alaptörvény megpróbálja normatív szinten ellensúlyozni ezt a mentalitást azzal, hogy egyrészt szociális jogokat viszonylag visszafogottan fogalmaz meg, másrészt az egyén felelősségét is hangsúlyozza.^[12] Nem véletlen, hogy az Alaptörvény e cikkét Svájc-ból vették át,^[13] ahol a nyugati viszonyokhoz képest is erősen hangsúlyozzák az egyén szabadságát és felelősségét az állami gondviseléssel szemben.

[28] A vázolt mentalitás jegyében Kelet-Közép-Európában az emberek a földi igazságosságot elvárják a jogtól – bár ezzel kapcsolatban jól tudják, hogy a jogot alkotó államot az abszolút igazságosság megteremtésére célzó elvárás is túlterheli. Az eredmény: jogcinizmus. Ennek egyik következménye, hogy az emberek mások fegyelmezése érdekében a jog betartását hangosan megkövetelik, de a saját életükben mindig a jog elkerülését lehetővé tévő kikaput keresik. Így a kelet-közép-európai emberek részéről a jog elfogadása kétes, korántsem egyértelmű – a jog elvileg magas rendű értéknek számít, a gyakorlatban azonban inkább nem tartják be. Ezért (is) a kelet-közép-európai jogállam gyenge alapokon nyugszik.

3.2. A szocializmus maradványai

[29] Oroszországban a szocialista diktatúra több mint hetven évig tartott, Kelet-Közép-Európa államaiban több mint négy évtizedig. A szocializmus azt célozta, hogy az emberi együttélés összes szféráját: a gazdaságot, a társadalmat, az államot, a magánéletet stb., teljesen más, állítólag igazságosabb, történelmileg szükségszerű alapokra helyezze. Ehhez teljesen új, a megszokottól minden vonatkozásban lényegesen eltérő jogra volt szüksége. Ezt a sajátos szocialista jogot a 1920-as években a Szovjetunióban kezdték kialakítani. Az új jog legfontosabb forrásai elsősorban a jogról és az igazságosságról fennálló hagyományos orosz elképzelések, másodsorban az ideológia követelményei voltak.^[14] 1944/45 után a kelet-közép-európai szovjet csatlósok kötelesek voltak átvenni ezt a megközelítést.

[30] Nyilvánvaló, hogy egy ilyen örökség nem tűnik el egyik pillanatról a másikra, hanem a diktatúra vége után is megmarad. Ez főleg a szocialista jognak azokra a részeire áll, amelyek ideológiai háttere nem olyan kézenfekvő vagy magától értetődő. Ennek megfelelően a jogi kultúra kemény tényezőit nagyjából már sikerült átalakítani, bár a tétéles jogban is maradtak szocialista elemek, például a költségvetési szerv intézménye vagy az ügyészség általános felügyeleti jogköre. A jogi kultúra puha tényezőit azonban – például a gondolkodási mintákat, a szokásokat és a mentalitást – már sokkal nehezebb megreformálni. Ezért egész Kelet-Közép-Európában tetten érhetők még a szocialista jog maradványai.^[15] E túlélő szocialista elemek szerepe csökken ugyan, mégis különös vetületet adnak a kelet-közép-európai jogi kultúrának. Ez a vonás Kelet-Közép-Európa országaira a többi volt szocialista országgal együtt jellemző. Nyugat-Európa jogrendszereiben ilyen szocialista maradványok értelemszerűen nincsenek.^[16]

3.2.1. Moszkvai és jugoszláv szocializmus

[31] Kelet-Közép-Európában a szocialista rendszerek két különböző típusa létezett: egyrészt a szovjet modell (Lengyelország, Csehszlovákia, Magyarország, Német Demokratikus Köztársaság), másrészt a jugoszláv „különút”. A szovjet típus a Szovjetunió (kikényszerített) másolását jelentette, bár a 1960-as évektől kezdve a Szovjetunió elkezdte túrni a kisebb-nagyobb eltéréseket. Jugoszlávia, amely nem rendelte alá szuverenitását a Szovjetunióknak, saját(ós) „szocializmushoz vezető utat” engedhetett meg magának, más rendszert alakított ki. Nem kell talán külön hangsúlyozni, hogy a „szocializmushoz vezető” mindkét út tévútnak bizonyult.

[32] A szovjet rendszert a túlcentralizáltság jellemezte. Az állami és főleg a politikai hatalom (a párt hatalma) egy szűk elit kezében összpontosult,^[17] a központ még a leglényegtelenebb döntéseket is ellenőrizte. A jog csupán az uralom eszközeként szolgált, nem volt semmilyen belső értéke. Ráadásul a túlcentralizáltság túlpolitizáltsággal is párosult. A szovjet tömb azonban nem volt teljesen egységes, főleg Kelet-Közép-Európában mutatott nagyobb eltéréseket.^[18] Lengyelországban és Magyarországon a gazdasági reformok szükségessé tették a jog felértékelését: kísérleteztek piaci elemekkel, és a fenntartható üzleti döntésekhez stabilabb és megbízhatóbb normakörnyezetre volt szükség. Így a gazdasági irányítást, az igazságszolgáltatást és végül a közéletet is részben depolitizálták, továbbá visszaszorították az ideológiát a (főleg gazdasági) pragmatizmus javára. A szakmai szempontok egyre nagyobb szerepet kaptak az ideológiai vonatkozásokkal szemben. Csehszlovákiában és az NDK-ban azonban továbbra is ortodox szovjet rendszer működött – ezek az államok az 1980-as évek második felében már „szovjetebbek” voltak Moszkvánál.

[33] A jugoszláv szocializmus azonban viszonylag korán decentralizálódott: az ún. öngazgatási szocializmus a gazdasági és az állami hatalmat decentralizálta és dekoncentrálta, és részben a politikai hatalom is kikerült a központ kizárólagos irányítása alól. Jugoszláviában is csökkentették az ideológia szerepét a hétköznapi életben. Jugoszláviában nem annyira az ideológia, hanem inkább az etnikai kérdés volt tabu, és az ország végül a megoldatlan nemzetiségi ellentétek miatt esett szét.^[19]

[34] A szocialista jogrendszerek körében leginkább a kelet-közép-európaiakban éltek tovább a szocializmus előtti jogállami hagyományok, ami igaz mind a szovjet rendszerekre, mint a jugoszláv szocializmusra. Így például a régióban (de Bulgáriában és Romániában is) betartották a jogforrási hierarchiát a jogalkotás során, míg a Szovjetunióban előfordulhatott, hogy akár egyszerű kormányrendelet módosította az alkotmányt. A lengyel, a csehszlovák és a magyar törvényeket sokkal gondosabban szerkesztették, mint a szovjetunióbelieket, és a közzétételük is általában megfelelt a jogállami követelményeknek – ha eltekintünk az összes szocialista országban gyakorolt ún. titkos jog alkotásától.^[20] A szocializmus előtti jogállami elemek továbbélése nem korlátozódott az alkotmányjog szférájára, hanem például a közigazgatásban is fellelhetők voltak. Kelet-Közép-Európában egy közigazgatási aktus többnyire továbbra is úgy nézett ki, ahogyan ezt a szocializmus előtti közigazgatási eljárási jog előírta: legyen rendelkező része, tényállása, indokolása stb. Ezért egy lengyel, csehszlovák vagy magyar közigazgatási aktus formailag teljesen más volt, mint a szovjet megfelelője. Ugyanez állt a közigazgatási iratokra is. Aki valaha is betekintett egy szovjet és egy 1970–80-as évekbeli lengyel, magyar, csehszlovák vagy (észak-)jugoszláv közigazgatási aktába, az rögtön észrevehette a különbséget. A kelet-közép-európai iratcsomagot a Mária Terézia óta meghonosodott elvek és követelmények szerint szerkesztették, így többé-kevésbé a rendes közigazgatási sztenderdeknek felelt meg, míg a szovjet iratokat felismerhető rendszer nélkül állították össze, így maga a közigazgatási szerv sem igen tudott eligazodni benne.

3.2.2. Túlélő szocialista maradványok

[35] Hol találkozhatunk manapság a szocialista jog maradványaival?

3.2.2.1. A jogi kultúra kemény tényezői

[36] Ahogyan már láttuk, a kemény tényezők körében már többé-kevésbé befejeződött a rendszerváltás. Az írott jogban egyre kevesebb a még a szocializmus idején alkotott törvény, bár néhány nagyon fontos jogszabály a mai napig szocialista eredetű.^[21] A rendszerváltás idején mindenütt azt a döntést hozták, hogy a szocialista jog összességét nem lehet egyszerre hatályon kívül helyezni, mert nincs helyette más. Ez a módszer csak az NDK-ban volt lehetséges, a keletnémet jog helyett ugyanis bevezették a nyugatnémet jogot. A többi

országban csak fokozatos, a szocializmus normatív örökségét lépésenként hatályon kívül helyező, azt felváltó, helyettesítő módszer volt lehetséges.^[22] Ez a lépcsőzetes jogreform többé-kevésbé teljesült, mindenütt új vagy a rendszerváltás után megfelelően módosított joganyag van hatályban.

[37] Ennek ellenére a ma hatályos normaanyagban még mindig lelhetők fel szocialista elemek. Ez nemcsak az örökölt szocialista jogszabályokra, hanem a rendszerváltás után alkotott normákra is igaz.^[23] Itt nem annyira arról van szó, hogy a rendszerváltás után szocialista elemeket akartak becsempészni az új normaszövegbe. Sokkal inkább arról, hogy a rendszerváltás után sok olyan rendelkezést belefoglaltak az új törvényekbe, amely a szocializmus évtizedei alatt természetesnek számított, ezért továbbra is természetesnek tűnik – már csak azért is, mert az ideológiai gyökere nem volt nyilvánvaló. Ezeket a szocialista eredetű elemeket az eredetük ismerete nélkül viszik tovább az szocializmus utáni jogalkotásban, mivel a jogszabályok szerkesztői nem voltak és a mai napig nincsenek tisztában ezek szocialista eredetével, jellegével. Példák: az ügyészség általános törvényességi felügyelete,^[24] a szociális alapjogok szocialista struktúrája,^[25] a társadalomra veszélyesség,^[26] a saját jogalanyisággal rendelkező közigazgatási (például költségvetési) szervek és bíróságok.^[27]

[38] A szocialista jogi kultúra hagyatékaként a jogalkalmazásban a mai napig erős centralizáció érvényesül. Az egységes jogalkalmazás kiemelt értéknek számít, és megvalósítására külön intézmények léteznek. Ezek lényege az, hogy a legfelső szintű bíróság konkrét felügyeleti eljárásokon kívül is befolyásolhatja, irányíthatja a bírói jogalkalmazást.^[28] Ezen a területen is tovább élnek szocialista (centralista) gondolatminták, de a jogalkalmazási centralizmus gyökereit még a szocializmus előtti időkben kell keresni.

[39] A jogtudományban és a jogdogmatikában is a mai napig fennmaradt néhány szocialista elem. Egy példa erre a háromtagú normafofogalom. Kelet-Közép-Európában nem mindenütt sikerült búcsút venni a diszpozíciótól, bár annak ideológiai szerepe tulajdonképpen kézenfekvő.^[29] A nem egy adott ideológián alapuló jogrendszerekben elég a tényállás és a jogkövetkezmény. Ez a kettős struktúra fokozhatja a jogállami normavilágosságot is.

3.2.2.2. A jogi kultúra puha tényezői

[40] A jogi kultúra puha tényezői körében erősebben megmaradtak a szocialista elemek, ráadásul ezek nehezebben megfoghatók.

[41] A 3.1. pontban leírt jogcinizmust a szocialista időszak tovább mélyítette. A jog Kelet-Közép-Európában tulajdonképpen lényeges értéknek számít, és magasak is a vele szemben támasztott elvárások, sőt irreálisan magasak, így a jog a neki szánt szerepet – hogy „földi igazságosságot” tegyen – nem képes megfelelően betölteni.

[42] A jog nagybecsülésével párhuzamosan a rendszerváltás óta a jogállam is komoly értékévé vált. Főleg a magyar Alkotmánybíróság döntései hivatkoznak gyakran a jogállamiságra, bár gyakran speciálisabb jogszabályok lennének irányadók az adott esetre.^[30] A cseh és főleg a lengyel Alkotmánybíróság dogmatikája kifinomultabb, inkább a speciális jogszabályokat alkalmazzák, de náluk is érezhető a jogállam nagy tekintélye. Így 1990 és 1997 között, amikor a lengyel alkotmányból még hiányoztak az alapvető jogok, a lengyel Alkotmánybíróság a jogállami klauzulából egy egész alapjogrendszert vezetett le.^[31]

[43] Azonban az ellenkezőjének is tanúi lehetünk, főleg Magyarországon (2010 óta) és Lengyelországban (2015 óta). A kormány nyíltan leépíti a jogállam garanciáit, intézményeit, hogy politikai vagy gazdasági céljait minél könnyebben megvalósíthassa. A végrehajtó hatalom első támadásai mindkét országban a médiát és az alkotmánybíróságot érték, mert azok ellenőrzést gyakorolnak a politikai hatalom felett.^[32]

[44] 2010 óta a magyar kormány a joggal és főleg az alkotmánnyal szemben erőteljesen instrumentalista felfogást tanúsít. Számos aktuális politikai érdek miatt módosította az alkotmányt, amit ellenőrzés nélkül megtehetett, mivel a parlamentben rendelkezett a szükséges kétharmados többséggel. A 2011-ig hatályban lévő régi alkotmányt a kormány 2010 májusától 2011 végéig összesen tizenegyszer módosította. A 2012-ben hatályba lépett új Alaptörvény már öt módosításon esett át, egy hatodikhoz 2016 végén nem sikerült a kormánynak a szükséges többséget megszereznie. A régi alkotmány módosításai részben stratégiai, az új Alaptörvény létrehozását előkészítő, azt elősegítő változtatások voltak, részben pedig aktuális politikai érdekeket voltak hivatottak megvalósítani, például a média korlátozása vagy az alkotmánybírósági ellenőrzés visszaszorítása érdekében. Ez az instrumentalista módosítási gyakorlat még nyilvánvalóbbá vált az új Alaptörvény elfogadása után, amikor több esetben az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított törvények tartalmát iktatták be az Alaptörvénybe. Ez a megoldás önmagában még megfelelne a hatalommegosztás elvének (az Alkotmánybíróság értelmezi az alkotmányszöveg tartalmát, de az alkotmánymódosító parlament alkotja magát a szöveget), ha az nem válna rendszeressé: egy ilyen rendszeresített gyakorlat, mint amilyen Magyarországon 2012-ben és 2013-ban megvalósult, az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező szerepét üresíti ki. Ráadásul a kormány olyan tartalmakat is beiktatott az Alaptörvénybe, amelyeket az Alkotmánybíróság jogállamellenesnek minősített, azaz a kormány tudatosan leépítette az Alaptörvény jogállami minőségét. Ez a kormányzati hozzáállás instrumentalistának minősíthető, az alkotmánynak ugyanis nem tulajdonít saját értéket, hanem a kormányzati szükségletek szerint módosítható uralmi eszközként használja azt. Ilyen értelemben a magyar kormányzati gyakorlat visszatért a szocializmusra jellemző instrumentalista hatalomgyakorlás mintáihoz.

[45] A lengyel fejlemények 2016 végén még túl frissek, túl bizonytalanok, még nem lehet tudni, hogy a végrehajtó hatalom itt is igyekszik-e visszatérni a szocialista hatalomgyakorlás mintáihoz, de a jelek ebbe az irányba mutatnak.

3.3. A központ-periféria viszonyrendszer

[46] A kétpólusú latin–görög Európában a latin kultúra központjai hagyományosan a kontinens nyugati részében voltak, és ez a mai napig nem változott. Ahogyan láttuk a 2. pontban, Nyugat-Európa szempontjából Kelet-Közép-Európa a kulturális zóna periferiáját képezte és képezi ma is. A kelet-közép-európai államok mind az EU tagjai lettek, és mint ilyenek, a központ (azaz az EU) jogalkotásában részt vesznek, befolyásolhatják azt. Tagadhatatlan azonban, hogy az „új tagállamok” továbbra is az EU gazdasági és egyéb periferiáját alkotják.

[47] Az EU-n belül tapasztalható központ-periféria konfliktusokban (amelyek főleg elosztási viták, ami nem csoda, hiszen az EU fő cselekvési területe a mai napig a gazdaság) a kelet-közép-európai államok alig vesznek részt. A legélénkebb viták a közös pénz, az euró körül zajlanak a nyertesnek számító északi központ és a vesztesnek bizonyuló déli periféria között. Mivel Kelet-Közép-Európa legnagyobb gazdaságai (Lengyelország, Csehország, Magyarország) még nem vezették be az eurót, viszonylag érintetlenül maradtak ebben a konfliktusban.

[48] Érdemes megjegyezni, hogy a kelet-közép-európai országok periferikus helyzetéből semmilyen formális hátrány nem adódik az EU szerveiben való részvétel során. Méretüknek, azaz főleg lakosságszámuknak megfelelő súllyal közreműködnek az EU akaratának kialakításában. Nyilvánvaló, hogy a tényleges politikai súlyuk kisebb, mint formális részvételi pozíciójuk, mivel gyenge a gazdaságuk és az EU támogatásától függenek. Ezért például a kisebb lakosságszámú, de nettó befizető Ausztria vagy Dánia az EU-n belüli kompromisszumkeresés során jobban tudja érvényesíteni álláspontját, mint a szegényebb kelet-közép-európai államok. Az EU legalapvetőbb elvei közé tartozó formális tagállami egyenlőség nem tudja semlegesíteni a gazdasági-politikai súly terén tapasztalható tényleges különbségeket.

[49] A 2008-ban kezdődött nagy pénzügyi válság óta az egyes európai államokban, de más fejlett országokban is (például az USA-ban) egyre jobban a felszínre tör egy addig inkább jelentéktelennek tekintett konfliktusminta: az adott állam vesztes és nyertes területei közötti törésvonal. A nyertes részek többnyire a nagyvárosok és az előnyös fekvésű vidéki régiók („központ”), a vesztesek pedig gyakran a régi iparvárosok és környékük, illetve az alapvetően mezőgazdasági jellegű vidék („periféria”). Az e két országrész közötti konfliktust egyre gyakrabban hangsúlyozzák. Ezzel magyarázzák például a 2016-os amerikai és osztrák elnökválasztás eredményeit is. Ausztriában egy képzeltbeli, soha nem létezett múlthoz való visszatérést ígérő szélsőséges jobboldali jelöltre olyan vidékeken szavaztak, ahol csökken a gazdaság termelékenysége és fogy a lakosság, az Ausztria jövőképességét hangsúlyozó zöld jelöltre pedig ott, ahol erősödik a gazdaság és nő a lakosság száma. Ezeket az államon belüli eltéréseket ezért a központ és a periféria közötti konfliktusként lehet felfogni.

[50] A központ és a periféria közötti ilyen szembenállások Kelet-Közép-Európa államain belül is léteznek. Mialatt Nyugat-Európában ezek a konfliktusok eddig szociális és regionális színezetet kaptak, néhány kelet-közép-európai államban valódi „kultúrharccokká” nőttek ki magukat: a szocializmus előtti állítólagos értékrendszerhez visszatérni akaró „periferális” szemlélet és a modern európaiságot vállaló „központi” világnézet feszül szembe egymással. Lengyelországban ez a konfliktus már a rendszerváltás után nyilvánvalóvá vált, mialatt Magyarországon az évezredfordulótól élénkült meg. A vázolt magyarországi és lengyelországi folyamatok úgy is értelmezhetők, hogy a vesztes periféria érdekeinek képviseletét színlelő pártok kerültek hatalomra. Szlovákiában és Horvátországban is a rendszerváltás utáni időkben tört ki érzékelhetően ez a konfliktus, de ott sajátos szempontok is közre játszottak: a Csehszlovákia szétesését követően szükséges szlovák „*nation-building*” (nemzetépítés), valamint a Jugoszlávia szétesésével járó, Horvátországot különösen sújtó véres háborúk.

[51] Ez a kelet-közép-európai kultúrharca a jogot (eddig) alig érintette. Leginkább az alkotmányok főleg szimbolikus aspektusaiban nyilvánul meg a világnézetek közötti különbség.^[33] A „modern” tábor értékeslegesen alkotmányt vagy, ha már értéktartalmúnak kell lennie az alkotmánynak, akkor „modern” értékeket követel, mialatt a „konzervatív” tábor konzervatív értékeket tartalmazó alkotmány mellett száll síkra. E világnézeti különbségeken kívül a két tábor a jog legalapvetőbb elveivel kapcsolatban nagyjából egyetért: legyen jogállam, számítson a jog, vonatkozzon egyenlő módon mindenkire, beleértve a hatalmasokat és a gazdagokat, és a jog teremtsen igazságosságot is. A kultúrharca részét képező világnézeti eltérések leginkább ezeknek az elveknek a konkretizálásával kapcsolatban és ezen túl ott adódnak, ahol a jog és a politika szorosabb kapcsolatban áll egymással.

3.4. Bepótló modernizáció

[52] A perifériára az is jellemző, hogy ott a mértékadó folyamatok lassabban történnek meg, mint a központban: a periféria „elmaradott” a központtal szemben. Ez Kelet-Közép-Európára és jogi kultúrájára is igaz. A XX. század első felében Nyugat-Európa jogi kultúrája már gyorsabban fejlődött, mint Kelet-Közép-Európáé. Ezt a különbséget a szocializmus felerősítette. Tévút volt, és a szocialista időszak az érintett országok számára elvesztegetett évtizedeket jelent – bár azt is látni kell, hogy a szocializmus a „modernizáló diktatúra” jegyében néhány fontos modernizációs lépést mégis bevezetett a kelet-közép-európai országokban. Idesorolható például a nemek egyenjogúságának elve, az általános és egyenlő választójog, vagy az, hogy Magyarországon csak ekkor számolták fel az utolsó rendi különbségtételeket a polgári és a büntetőjogban. Összességében azonban a szocializmus nem „modernizálta” a kelet-közép-európai országokat, hanem megakadályozta, hogy a nyugat-európai fejlődési mintákat követhessék. Azaz végső soron fokozta perifériális helyzetüket.

[53] Az elvesztegetett évtizedek eredményeként Kelet-Közép-Európa országai és jogi kultúrájuk a rendszerváltáskor a szokásosnál elmaradottabb volt. „Bepótló modernizációra” (németül:

„*nachholende Modernisierung*”) volt szükség. Ez azt jelenti, hogy a volt szocialista országoknak, társadalmaknak egyszerre kellett a szocialista időszak alatt elveszett időt bepótolniuk, hogy Nyugat-Európa fejlődési szintjét elérhessék, és lépést kell tartaniuk az ott egyre jobban felgyorsuló folyamatokkal, a jelenkor nyugat-európai „modernizációjával”.

[54] A bepótló modernizáció szükségessége a jogrendszer összes területét, kemény és puha tényezőit egyaránt érinti. A bepótló modernizáció a mai napig jellemzi a kelet-közép-európai országok jogfejlődését. Ez azonban óriási feladatot jelent. Egyszerre kell megváltoztatni a tételes jogot, az intézményeket és a mentalitást. Hogy ez mit jelent, az jól szemléltethető a közigazgatási modernizáció példájával.^[34] A szocializmus után vissza kellett állítani a jogállamot, érdemi és eljárási jogot kellett alkotni, jogállami alapokra kellett helyezni az intézményeket, korszerűsíteni a szocializmus által befagyasztott régi vagy az általa teremtett új, nem megfelelő területi struktúrát, adaptálni a mai demográfiai, gazdasági és más szükségletekhez.^[35] Mindezt meg kellett tanítani az alulfizetett közigazgatási apparátusnak, és ezekkel az alkalmazottakkal kellett elfogadtatni, sőt, végrehajtatni a szükséges reformokat. Ezzel párhuzamosan a közigazgatásban dolgozóknak le kellett szokniuk a hatalmaskodásról, fejleszteniük kellett az ember- és ügyfélbarát mentalitásukat, eljárásukat, az ügyfelekkel szemben alkalmazott hangnemet – mindezt változatlanul szerény fizetés és alacsony presztízs mellett.

[55] E „hagyományos” nyugat-európai közigazgatási struktúrák visszaállítása-kialakítása már önmagában elég nehéz és átfogó feladat. Ezzel párhuzamosan meg kellett teremteni a kelet-közép-európai közigazgatási rendszerek „Európa-képességét” is. Az EU-tagság további kihívások elé állítja a tagállami közigazgatási rendszereket: a tagállami jogszabályok mellett uniós jogszabályokat is kell alkalmazni, végrehajtatni; az EU ún. egységes közigazgatási térségében a tagállami közigazgatási rendszerek között fennálló nyelvi, strukturális, mentalitásbeli különbségek ellenére a tagállami közigazgatási szerv köteles közvetlenül érintkezni a többi tagállam közigazgatási szerveivel, határokon átnyúló ügyeket a felettes szervek vagy akár a külügyminisztérium bevonása nélkül megoldani. Ez már a nyugat-európai tagállamokban is, ahol pedig nem kellett visszaállítani a jogállamot - mert ott többé-kevésbé töretlenül működött és működik -, komoly problémákat okoz a közigazgatásban. Kelet-Közép-Európában a közigazgatás párhuzamos „jogállamisítása” és „európaizálása” még sokkal súlyosabb kérdéseket vet fel, mivel komoly problémamegoldási képességet követel a kormányoktól, a törvényhozóktól és a közigazgatási apparátustól is.

[56] A modernizáció egy másik kihívásával azonban Kelet-Közép-Európa könnyebben megbirkózik, mint Nyugat-Európa: az elektronikus állam kialakításával. Nyugat-Európa közigazgatásában már régóta kísérletezgetnek elektronikus elemek bevezetésével. Ennek következményeként mindenütt elszigetelt kisebb struktúrák jöttek létre, amelyeket az útfüggőség jegyében nagyon nehéz most egységesíteni, átfogó és összefüggő rendszerré, hálózattá alakítani. A szocialista országok azonban a rendszerváltáskor többé-kevésbé a nullán álltak e téren, ezért nekik könnyebb a modern elektronikus állami, jogi, közigazgatási infrastruktúrát kiépíteni. Nem véletlenül áll a fejlődés élén Észtország, ahol több kedvező tényező párosul: olyan kis ország, amely szovjet tagköztársaság volt, és ezért a rendszerváltáskori közigazgatási örökség még szerényebb, mint Kelet-Közép-Európában; azaz még inkább az elejéről kellett és lehetett kezdeni az e-közigazgatás kiépítését, továbbá a szomszédos skandináv országokból nagyon kedvező impulzusokat kapott az elektronikus modernizáció.

4. Összegzés

[57] Kelet-Közép-Európa jogrendszerei mind történelmi, mind mai perspektívából szerves részét képezik a latin eredetű nyugat-európai jogi kultúrának. A középkortól azonban a térség periferikus jellegéből adódóan a kelet-közép-európai jogi kultúrák inkább csupán követik a nyugat-európai fejlődések áramlatait és mintáit, mértékadó impulzusokat ritkán adnak. A periférijelleget és az elmaradottságot a második feudalizmus tovább fokozta. Az államiség kora modern kori elvesztése a

mai napig érezhető kölcsönös bizalmatlanságot szült az állam és az emberek között. A szocialista évtizedek tévútnak bizonyultak, és Kelet-Közép-Európában tovább erősödött az elmaradottság Nyugat-Euróához képest. A rendszerváltás óta bepótló modernizáció jellemzi Kelet-Közép-Európa jogi kultúráit: egyrészt vissza kell állítani mindazt, amit lerombolt a szocializmus, főleg a jogállamiságot. Másrészt be kell pótolni mindazokat a fejlesztéseket, amelyek a szocializmus idején végbementek Nyugat-Európában, és lépést kell tartani azokkal a folyamatokkal is, amelyek a rendszerváltás óta meghatározzák az európai államok jogfejlődését. A paternalista államtól, beleértve a jogi paternalizmust is, még nem sikerült megszabadulnia a kelet-közép-európai országoknak, társadalmaknak, már csak azért sem, mert ezt a paternalizmust nemcsak az állam gyakorolja, hanem a nép jelentős része meg is követeli.



5. JEGYZETEK

[1] Uwe KISCHEL: *Rechtsvergleichung*, München, C. H. Beck, 2015, 229–238; Herbert KÜPPER: „A magyar jogi kultúra egyes jellegzetességei összehasonlító perspektívából” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet, 2016, 132.

[2] Ennek belső tagozódása szintén tudományos viták tárgya. Így például az orosz és többi keleti szláv jogrendszer pontos helyzete vitatott. Erről lásd például René DAVID – Günther GRASMANN: *Einführung in die großen Rechtssysteme der Gegenwart*, München, C. H. Beck, 1989²; Herbert KÜPPER: *Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas* (Studien des Instituts für Ostrecht München, 54) Frankfurt am Main, Peter Lang, 2005, 15–42; Heinrich SCHOLLER – Silvia TELLENBACH (szerk.): *Die Bedeutung der Lehre vom Rechtskreis und der Rechtskultur*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001; Konrad ZWEIGERT–Hein KÖTZ: *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1996³.

[3] A felekezetek és a felekezeti különbségek manapság már nem olyan fontosak, hogy a kulturális önmeghatározást befolyásolják. Történelmi dimenzióban azonban nagyon lényeges szerepet játszott a vallási hovatartozás, a felekezetek földrajzi elhelyezkedése pedig a mai napig a kulturális övezetek területi dimenziójának az elhatárolására is képes.

[4] Vö. SZÚCS Jenő: *Vázlat Európa három nagy történelmi régiójáról*, Budapest, Magvető, 1983.

[5] Vö. René DAVID: „Existe-t-il un droit occidental” in Kurt H. NADELMANN et al. (szerk.): *XXth Century Comparative and Conflicts Law: Legal Essays in Honor of Hessel E. Yntema*, Leyden, A.W. Sythoff, 1961, 56–64.

[6] Georg BRUNNER: „Rechtskultur in Osteuropa. Das Recht der Kulturgrenzen” in Georg BRUNNER (szerk.): *Politische und ökonomische Transformation*, Berlin, Spitz, 2000³, 111–132.

[7] Mivel a modern jog az államhoz és annak határaihoz igazodik, a jogi kultúra területileg az államok révén definiálható.

[8] A volt Német Demokratikus Köztársaság (NDK) 1990-ben a nyugatnémet jogot és a nyugatnémet jogi kultúrát vette át, ezért már nem tartozik Kelet-Közép-Európa-hoz. Ez a jogkulturális területekre való felosztás természetesen nem zárja ki, hogy a volt NDK területén számos, a mai kelet-közép-

európai jogi kultúrában is fellelhető jelenség létezik.

[9] BRUNNER (6. j.); KÜPPER (2. j.); SZÚCS (4. j.).

[10] Erről lásd például Balázs FEKETE: „On the Role of Public Sentiments in the Emergence of Post-Transitory Central European Constitutionalism” *Jahrbuch für Ostrecht (JOR)* 2016, 252–254.

[11] 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690. Erről lásd GYÖRFI Tamás: „Üzenet az elefántcsonttoronyból: az Alkotmánybíróság droghatározata” *Fundamentum* 2005/9, 73–85; Herbert KÜPPER: *Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Einführung mit Textübersetzung* (Studien des Instituts für Ostrecht München, 56) Frankfurt am Main, Peter Lang, 2007, 102–103; Herbert KÜPPER: „Die „unvollendete Revolution“: Sozialistische Überreste in der ungarischen Verfassung” *Südosteuropa (SOE)* 2008, 189–194; LÉVAI Miklós: „Paternalizmus és jogbizonytalanság” *Fundamentum* 2005/9, 86–98.

[12] Alaptörvény O) cikk.

[13] JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2011, 196–197.

[14] Ferdinand J. M. FELDBRUGGE: *Russian Law: The End of the Soviet System and the Role of Law*, Dordrecht, Springer, 1993, 17–21, 71–101; KÜPPER (2. j.), 18–21, 417–579; Lothar SCHULTZ: *Russische Rechtsgeschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart einschließlich des Rechts der Sowjetunion*, Lehr, Schauenburg, 1951.

[15] Erről lásd például András JAKAB – Miklós HOLLÁN: „Die dogmatische Hinterlassenschaft des Sozialismus im heutigen Recht: Das Beispiel Ungarn” *Jahrbuch für Ostrecht (JOR)* 2005, 11–40; Herbert KÜPPER: „A szocialista maradványok szerepe a magyar alkotmányban” *Fundamentum* 2007/4, 53–60; Herbert KÜPPER: „Sozialistische Überreste in den Verfassungen der neuen EU-Mitgliedstaaten im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Homogenitätsgebots” *Jahrbuch für Ostrecht (JOR)* 2007, 203–261.

[16] Ahol volt nem szocialista diktatúra, mint például Németországban, Ausztriában, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban vagy Görögországban, ott előfordulhat, hogy a korábbi diktatúrák nyomai még tovább élnek a mai jogban. Így például a német részvénytársasági jog a mai napig az 1938-ban rögzített „vezérelven” alapszik.

[17] Georg BRUNNER: „Entwurf einer Verfassungstypologie sozialistischer Staaten” *Recht in Ost und West (ROW)* 1978, 49–59.

[18] Vö. Zoltán PÉTERI: „The Reception of Soviet Law in Eastern Europe: Similarities and Differences between Soviet and East-European Law” *Tulane Law Review* 1986–1987, 1397–1412.

[19] Klaus-Detlev GROTHUSEN (szerk.): *Jugoslawien* (Südosteuropa-Handbuch 1), Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1975; Christine HÖCKER-WEYAND: *Die Rechtsinstitute und Rechtsinstitutionen des jugoslawischen Selbstverwaltungssystems*, Baden-Baden, Nomos, 1980.

[20] Lovro ŠTURM: „Das Phänomen der geheimen Gesetzgebung in der (ehemaligen) Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien” *Recht in Ost und West (ROW)* 1992, 100–103; Friedrich-Christian SCHROEDER – Dieter GRÄF: „Geheime Rechtsprechungsanweisungen in der DDR” *Recht in Ost und West (ROW)* 1987, 291–294.

[21] Például a lengyel és a szlovák polgári törvénykönyv vagy a számos utódállamban még érvényes jugoszláv szövetségi nemzetközi magánjogi törvény. A nemzetközi magánjogot Magyarországon is (még) a szocializmus alatt alkotott törvény szabályozza.

[22] A gradualista jogreformról lásd Anders FOGELKLOU – Fredrik STERZEL (szerk.): *Consolidating Legal Reform in Central and Eastern Europe*, Uppsala, Iustus, 2003; Rolf KNIEPER: „Zur Technik der Gesetzgebung in Reformstaaten” *Wirtschaft und Recht in Osteuropa (WiRO)* 1998 S. 361–367; KÜPPER (2. j.) 667–686; Ilona SLAWINSKI – Michael GEISTLINGER (szerk.): *Gesetzgebung in Ost- und*

Südosteuropa. *Legislative Technik im Wandel*, Bécs–München, Geschichte und Politik – Oldenbourg, 1991; Ilona SLAWINSKI – Michael GEISTLINGER: *Probleme der Rechtsüberleitung in der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen und der Slowakischen Republik*, Bern et al., Peter Lang, 1997.

[23] Az alkotmányok példáján lásd a 15. j.-ben feltüntetett tanulmányokat.

[24] Az ügyészség általános törvényességi felügyeleti jogköre először a cárista Oroszországban alakult ki, majd a Szovjetunióban megmaradt ez a „prokuratúra”, és a Szovjetunió ezt az ügyészségi rendszert kötelezővé tette a csatlósai számára. A szocializmus előtti kelet-közép-európai jogrendszerekre a Nyugat-Európában is szokásos ügyészségi feladatkör volt jellemző: bűnüldözés és bizonyos mértékben az állam jogok bíróság előtti képviselése. Erről lásd KÜPPER (2. j.) 130–133, 418, 483, 516–517, 564, 589.

[25] Az állam garantálja az adott alapjog megvalósítását, szükség esetén az alapjog alanyának akarata ellenére is. Ezt példázza a 11. j.-ben említett alkotmánybíróági gyakorlat és irodalom.

[26] JAKAB–HOLLÁN (15. j.) 34–39.

[27] KÜPPER (2. j.) 490.

[28] KÜPPER (1. j.) 135–138.

[29] JAKAB–HOLLÁN (15. j.) 13–18.

[30] KÜPPER (11. j., 2007) 43–47; Herbert KÜPPER: *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien* (Studien des Instituts für Ostrecht München 70), Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012, 73–77.

[31] Georg BRUNNER – Leszek Lech GARLICKI: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen. Analysen und Entscheidungssammlung 1986–1997*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 73–80.

[32] „Staatliche Maßnahmen zur Behinderung freier Berichterstattung in Ost- und Südosteuropa – Stand und Gegenstrategien” *Osteuropa-Recht (OER)* különszám, 2011/1; „Medienfreiheit in Europa – auf dem Rückzug?” *Osteuropa-Recht (OER)* különszám, 2012/1; Tina de VRIES: „Polen: Die Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof auf dem verfassungsgerichtlichen Prüfstand” *Jahrbuch für Ostrecht (JOR)* 2016, 371–402; KOLTAY András: „Átalakuló sajtószabadság – az állam jövőbeni feladatai a demokratikus nyilvánosság erősítése érdekében” *Új Magyar Közigazgatás* 2014, 32–40; Herbert KÜPPER: „Voreilige Unkenrufe oder Demontage des Rechtsstaats? Das ungarische Verfassungsgericht nach den ersten vier Jahren Fidesz-Herrschaft” *Jahrbuch für Ostrecht (JOR)* 2015, 85–138; Jan MUSZYŃSKI: „Der polnische Bürgerrechtsbeauftragte. Wie das Amt seine Bedeutung erhielt” *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 64 (2016), 219–242; Zoltán SZENTE: „Die politische Orientierung der Mitglieder des ungarischen Verfassungsgerichts zwischen 2010 und 2014” *Jahrbuch für Ostrecht (JOR)* 2016, 45–67; VÁSÁRHELYI Mária: „Angriff auf die Pressefreiheit. Die Medienpolitik der Fidesz-Regierung” *Osteuropa (OE)* 2011/12, 157–166.

[33] FEKETE (10. j.).

[34] Herbert KÜPPER: „Der Stand des allgemeinen Verwaltungsrechts in Ostmitteleuropa” *Jahrbuch für Ostrecht (JOR)* 2011, 281–312.

[35] Ezzel kapcsolatban főleg a középszint vet fel nagy problémákat. Magyarország kivételével mindenütt sikerült többé-kevésbé modernnek minősíthető területi struktúrákat megteremteni – legkevésbé talán Szlovákiában, mert ott a közigazgatás területi beosztását oda nem való, például etnikai szempontokkal vegyítették, hogy ne jöjjön létre többségében magyarlakta közigazgatási kerület. Szlovénia különös eset, mert ott főleg a helyi önkormányzatoknak sikerült egy – az ország méretére tekintettel talán nem is szükséges – középszint bevezetését megakadályozni; a vonatkozó népszavazások az alacsony részvétel miatt érvénytelenek voltak.