

BIZALOM, LEGITIMITÁS ÉS JOGKÖVETÉS*

Mi a jelentősége a bizalomnak és a legitimitásnak a jogrendszer működése szempontjából? Csak csekély, ha a jogot mint az állami szankciók által kikényszerített kontrollmechanizmust tekintjük. Valami jelentősége ekkor is van, hiszen az állami kényszert legitim erőszakként szokás értelmezni, és ha a hatalom elveszíti legitimitását, akkor csökken az effektivitása, sőt, mint hatalom is megszűnhet létezni. Mindazonáltal a legitimitás ebben a megközelítésben peremfeltételként jelenik meg, és a jog működését nem ez, hanem az állami kényszer és az erre tekintettel cselekvő állampolgárok biztosítják, akik saját hasznukat úgy igyekeznek növelni, hogy kerüljék a szankciók kellemetlen következményeit, és végső soron többé-kevésbé betartják a jogszabályokat.

Számos elméleti és empirikus érv szól azonban a jog ilyen leszűkített értelmezése ellen. A jog nem így – nem csak így – működik, sőt, kizárólag a szankciók alapján talán nem is működhet. A jogszociológiai megközelítés mentén azt kell mondanunk, hogy a jog társadalmi feladatát akkor tudja betölteni, ha a közösség tagjai a jogszabályokat érvényesnek tekintik, és akkor is betartják, amikor a szankciók közvetlen fenyegetése nem áll fenn. A materiális érvényességhez azonban nemcsak az kell, hogy a jog ne álljon éles konfliktusban a társadalmi gyakorlattal és a valamilyen értelemben vett közmegegyezéssel, hanem az is, hogy mind tartalmilag, mind procedurálisan (a megalkotása és az alkalmazása során) megfeleljen az állampolgárok normatív elvárásainak. Sőt – és itt a körkörösség-problémával kell szembenéznünk –, a jognak működnie is kell ahhoz, hogy bizalmat ébresszen az állampolgárokban, és ráhagyatkozzanak a konfliktusok megelőzésében, vagy kezelésében – ahelyett, hogy egyéb, adott esetben illegális megoldásokhoz folyamodnának.

Jelen tanulmány röviden összefoglalja azokat az érveket és empirikus eredményeket, amelyek a joggal kapcsolatos bizalom és legitimitási elvárások szerepéről szólnak a jogkövető magatartás szempontjából. Majd áttekinti azokat a kutatásokat, amelyek a hazai helyzettel foglalkoznak. Itt elsősorban két kérdéskörrel lesz szó. Egyrészt, hogy melyek a joggal kapcsolatos bizalom forrásai Magyarországon. Másrészt, hogy mekkora is a jelentősége a bizalmi és legitimitási megfontolásoknak a jogkövető magatartásra való ösztönzésben ahhoz a szerephez képest, amit a szankcióktól való félelem játszik. A nemzetközi szakirodalom ugyanis haj-

* A tanulmány az Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége c., az OTKA által támogatott kutatás (K 101701) keretében készült.

lamos nagyobb jelentőséget tulajdonítani az előbbieknek, azonban kérdés, hogy ez az összefüggés a hazai jogi és politikai kultúra sajátosságai közepette is fennáll-e.

1. A JOGKÖVETŐ MAGATARTÁS RACIONÁLIS CSELEKVÉSI MODELLJE

Természetesen sokféle oka lehet annak, ha valaki betart egy jogszabályt: megteheti rutinból, megszokásból; vagy mert az éppen megfelel az érdekeinek; mert nem akarja, hogy mások megszólják, stb.¹ Modellszerűen gyakran csupán két típusra szűkítik le a cselekvés motivációit: az instrumentális, önérdekkövető, illetve a valójában különböző indítékokat magában foglaló „társadalmi” motivációkra (*social motivations*).² Az első a racionális választások elméletének, illetve a cselekvőről adott közgazdasági modellnek felel meg, és mint ilyen, határozott kontúrokkal rendelkezik, valamint világos előrejelzések vezethetők le belőle. A társadalmi motivációk egyrészt több mindent magukba foglalnak (Tyler szerint például idetartozik az érzelmek, attitűdök szerepe; az értékek és morális elvek mentén való elköteleződés; a normatív alapon kialakuló legitimitás és bizalom; valamint az identitás, vagyis a társadalmi csoportokkal és szerepekkel való azonosulás funkciója), amelyek erősíthetők, de éppen gyengíthetők is egymást. Másrészt a társadalmi motivációk csak sztochasztikusan érvényesülnek. Vagyis úgy tűnhet, hogy sem egyértelmű ajánlások, sem világos előrejelzések megtételére nem alkalmasak.

Az első modell a közgazdaságtan és a racionális választások emberképe nyomán³ abból indul ki, hogy a cselekvők a saját hasznosságuk növelésére/maximalizálására törekednek, és az előttük álló cselekvési alternatívákat ebből a szempontból értékelik. Azt az alternatívát választják, amely – a költségeket is figyelembe véve – a legnagyobb hasznossággal, vagy a legkisebb kárral jár számukra. A jogkövetés vonatkozásában ez azt jelenti, hogy a jogszabályokat akkor tartják be, ha azok számukra kedvező következménnyel járnak, illetve ha a jogkövetés hasznai nagyobbak a jogszabályokban foglaltak be nem tartásából eredő hasznoknál. Ezt a megközelítést vallja a jog közgazdasági elemzése (*law and economics*), amelynek fontos tézise, hogy a jogszabályokat az aktorokra ható ösztönzőkre tekintettel kell kialakítani, ha növelni akarjuk a jog és azon keresztül a közpolitikák eredményességét. Célszerű lehet például nem az előírás és ellenőrzés (*command and control*) mechanizmusára és a közvetlen kényszerre hagyatkozni, hanem olyan intézményi feltételeket létrehozni, amelyek a piaci működést modellezve érdekelté teszik az aktorokat a jog által rögzített közpolitikai cél megvalósításában. A környezet-gazdaságtan például szellemes megoldásokat dolgozott ki ezt illetően: a forgalmazható szennyezési jogok rendszere nem

¹ VÖ. SAJÓ András: „Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése [Social Reproduction of the Operating Problems of the State]” *Közgazdasági Szemle (Economic Review)* 2008/7-8. 690–711.

² TOM R. TYLER: *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations* (Princeton: Princeton University Press 2010).

³ BODA Zsolt: „Homo politicus, avagy egy politikai cselekvés- és motivációelmélet vázlata” *Politikatudományi Szemle* 2012/4. 53–77.

csupán össztársadalmi szinten lehet hatékonyabb (jár kevesebb költséggel) a környezetvédelmi cél elérésében, de az egyes aktorok szintjén akár nettó hasznot is eredményezhet.⁴

Tegyük azonban hozzá, hogy az efféle kvázi-piaci megoldások is csak akkor működnek, ha az ellenőrzés feltételei adottak: mivel nem valódi piacról van szó, az aktorokat rá kell venni arra, hogy elfogadják a játékszabályokat – ha ez teljesül, akkor jól is járhatnak, relatív, de adott esetben abszolút értelemben is. Hasonló problémák merülnek fel azokban az esetekben is, amelyek során egy kollektív célt nem az előírásra és ellenőrzésre alapuló hierarchikus koordináció, hanem a piaci mechanizmus játékba hozása révén próbálunk elérni. Ilyen például a közszolgáltatások piacosításának esete, amely során a normál piaci szabályozást messze meghaladó mértékű és bonyolultságú szabályozással próbálják biztosítani azt, hogy a közszolgáltatások által megvalósítandó kollektív célok elérése ne füljön kudarcba a piaci szereplők önrédekkövető magatartása miatt. De tovább menve tulajdonképpen hasonló problémák merülnek fel a piac mint olyan működése kapcsán is: a legegyszerűbb cserekapcsolatoktól eltekintve a piac bonyolult intézményi konstrukció, ahol jogszabályok és hatóságok sokasága igyekszik biztosítani azt, hogy a piac hatékonyságának kollektív java ne kerüljön veszélybe az önrédekkövető aktorok törekvései miatt, akik a fogyasztók, a versenytársak vagy az állam megkárosítása révén, a szabályozás megkerülésével extra haszont tehetnek szert.

Mivel a jogszabályok kollektív célokat szolgálnak, de legalábbis olyan normákat rögzítenek, amelyek kollektív hasznossága mellett nem biztosított, hogy az egyéni cselekvőknek feltétlenül érdekükben áll betartani azokat, ezért a jogkövetés instrumentális modelljéből végső soron az következik, hogy az ellenőrzésnek és a szankcionálásnak hatékonyan kell lennie. Ideálisan megfogalmazva ez azt jelenti, hogy a lebukás valószínűségének és a szankciók nagyságának szorzatából adódó kockázat várható értéke nagyobb kell, hogy legyen a jogsértő tevékenység hasznosságánál. Ha ez nem teljesül, akkor a cselekvők nem fogják betartani a jogszabályokban foglaltakat,⁵ szélsőséges esetben a bűnözői karrier mellett is dönthetnek.⁶

A kényszerítésen és szankciókon alapuló hierarchikus koordináció modellje elméletileg egyszerűnek, gyakorlatban hatékonyan tűnik – feltéve, hogy adottak a kényszerítő hatalom és a szankciók eszközei. A hierarchikus koordináció annál jobban tud működni, minél jobban tudják ellenőrizni a felsőbb szintek az alsókat (információs hatalom) és minél hatékonyabb eszközeik vannak a szankcionálásra. Ezek a problémák (ellenőrzés és szankció) annál jelentősebbek, minél komplexebb a szervezet, minél összetettebb az ellenőrizendő teljesítmény – vagyis minél nagyobb az információs aszimmetria az ellenőrzők és az ellenőrzöttek között –, és minél kevésbé elret-

⁴ Vö. BARTUS GÁBOR – SZALAI ÁKOS: *Környezet, jog, gazdaságtan. Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok* (Budapest: Pázmány Press 2014).

⁵ GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene: Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről* (Budapest: KSZK – MKI 2008).

⁶ Gary BECKER: „Crime and Punishment: An Economic Approach” in Gary BECKER – William M. LANDES: *Essays in the Economics of Crime and Punishment* (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Inc. 1974) 1–54.

tentő/költséges a szankció (például jogi korlátok miatt) a szankcionálandó magatartás hasznaihoz képest.⁷

A törvénysértés szankcionálása tehát azt feltételezi, hogy az esetre fény derül: az elkövető lebukik. Ez azonban nem magától értetődő. Tudjuk, hogy még a kiterjedt besúgóhálózzattal, titkosrendőrséggel és karhatalmi erővel rendelkező totális diktatúrák sem voltak képesek teljes mértékben ellenőrzésük alatt tartani az állampolgárait. Szabálysértés, törvénysértés, bűnözés a diktatúrákban is előfordul, sőt, a szigorúan büntetett ellenzéki tevékenység is jelen van. Pedig a diktatúrák nemcsak azzal az előnnyel bírnak a demokratikus társadalmakkal szemben, hogy széles körű ellenőrző, besúgó rendszerre támaszkodnak, hanem azzal is, hogy a jogállamiság szabályai nem kötik őket: akár kevésbé bizonyított (netán koholt) esetek alapján is nagy büntetéseket szabhatnak ki. Ez a bizonytalanság értelmezhető a középkori elrettentés mintájára, de úgy is, mint ami növeli a normasértés várható költségét.

A demokratikus jogállamban azonban a rendfenntartás korlátozottabb eszközökre támaszkodhat csak, mint a diktatúrákban, a büntetési tételeket előre kodifikálni kell, és a törvények kötik az igazságszolgáltatás intézményeit is. Ráadásul a büntetési tételek sem lehetnek embertelenül szigorúak, a halálbüntetést például a legtöbb demokratikus országban hatályon kívül helyezték. Bár újabban itthon és külföldön is vannak a büntetést növelő tendenciák, lásd az ún. „három csapás” törvényt, amely a visszaesőket szigorúbban büntetné, összességében mégis azt kell mondani, hogy valószínűleg lehetetlen minden jogsértéssel szembeállítani egy azzal megegyező, vagy nagyobb várható értékű szankciót.

A totális ellenőrzésre törekvő hatalom egyébként is kudarcra van ítélve: a hierarchikus szervezetek vizsgálata is azt mutatja, hogy a tökéletes kontroll nem valósítható meg. Az elméleti érvek és az empirikus bizonyítékok is amellet szólnak, hogy még egy viszonylag kisebb szervezetben, például egy vállalatnál sem valósítható meg a tökéletes kontroll, a lazsálás, a normaszegés azonosítása. Az irányítottak ugyanis mindig információs előnyben vannak az ellenőrzőkkel szemben; ez és egyéb olyan problémák, mint a monopolhatalom (bizonyos ismeretek, információk felett) vagy a csoportos tevékenységgel együtt járó külső hatások (*externáliák*) lehetetlenné teszik az abszolút felügyeletet.⁸ Vagyis, paradox módon „a hierarchiák ugyanolyan körülmények között működnek jól, mint amelyek a piaci hatékonyságot is elősegítik”.⁹

Ne felejtjük el azt sem, hogy a központi hatalom nem képes közvetlenül ellenőrizni az egész szervezetet vagy közösséget: megbízottakra van szüksége, akik eljárnak a nevében, és akiket ugyancsak ellenőrizni kell. Az ún. ügynök-megbízó (*principal-agent*) probléma merül tehát fel, és minél komplexebb és nagyobb a közösség, illetve minél komplexebb a kontroll tárgyát képező tevékenység, annál kinzőbbak az ellenőrzés dilemmái. Az ügynök egyéni érdekei ugyanis egyáltalán nem biztos, hogy egybeesnek a megbízó érdekeivel – ez inkább a kivételes eset. Valójában az ügynök is egy dilemmával szembesül, amelyben a fogolydilemmához hasonlóan az egyéni érde-

⁷ Ez és az ezt követő néhány bek. BODA Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés: kollektív cselekvés a politikában* (Budapest: Argumentum 2013) 1. fejezetén alapul.

⁸ Gary J. MILLER: *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana* (Budapest: Aula 2002).

⁹ Vö. MILLER (8. l.) 195.

kének követése, avagy a megbízóval való kooperáció között kell választania. A megbízó csak annyit tehet, hogy megpróbál olyan ösztönzési rendszert létrehozni, amely az ügynök érdekeit közelíti a megbízó érdekeihez. Ám ahogyan kivételes esetektől eltekintve, a tökéletes kontroll nem valósítható meg, úgy – kivételes esetektől eltekintve – a tökéletes ösztönzési rendszer sem alkotható meg az ügynökök számára. Az információs aszimmetria miatt az ügynök mindig jobb helyzetben van, és tudja manipulálni azokat az adatokat, amelyek alapján a megbízó értékeli az ő tevékenységét.¹⁰ Többek között ilyen problémák állnak a politika és az államigazgatás konfliktusai mögött.

A jogkövetés racionális cselekvési modellje tehát komoly elméleti problémákat vet fel, de ennél fontosabbak az empirikus ellenérvek, amelyek többnyire arra vonatkoznak, hogy az emberek nem a modell előrejelzésének megfelelően viselkednek: valójában sokkal többször tartják be a szabályokat, mint az racionális lenne.¹¹ Az adófizetési magatartással foglalkozó tanulmányok például rendre arra jutnak, hogy az emberek sokkal kevesebb adót csálnak, mint ami racionális lenne.¹² Az egyik ok a korlátozott racionalitás és a döntéshozatalt befolyásoló pszichológiai jelenségekben keresendő: az embereknek nincs megfelelő információjuk a lebukás kockázatáról, illetve tipikusan rosszul ítélik meg ezt, hiszen hajlamosak a negatív következmények túlértékelésére.¹³ Vagyis talán nem racionálisan, de nem is irracionálisan, hanem a korlátozott racionalitásnak¹⁴ megfelelően járnak el.

De úgy tűnik, nem csak erről van szó. Az empirikus tanulmányok általában arra megállapításra jutnak, hogy nem annyira a büntetés mértéke, mint inkább a lebukás valószínűsége lehet hatással a jogsértésekre.¹⁵ Ugyan ez az eredmény is jelzi a racionális ember modelljének korlátait, hiszen valószínűleg nem vagyunk képesek olyan precíz várható érték számításra, amelyet a modell feltételez, és amely a szankció nagyságát kombinálná a lebukás valószínűségével. De mást is jelez: azt, hogy a normasértés megállapításának mint társadalmi-morális szankciónak valószínűleg önmagában van büntető hatása, hiszen ez inkább visszatart a normasértéstől, mint a lebukás után kiszabott materiális büntetés mértéke. Ez arra utal, hogy a törvénykövető, normatisztelő magatartás magyarázatát nem kizárólag a racionális cselekvés modell-

¹⁰ Vö. MILLER (8. l.) 6. fejezet.

¹¹ Ráadásul ez nem is korlátozódik az emberekre. Kagan és szerzőtársai szerint ez a vállalatokkal is megessik, lásd Robert A. KAGAN – Neil GUNNINGHAM – DOROTHY THORNTON: „Fear, Duty and Regulatory Compliance: Lessons from Three Research Projects” in Christine PARKER – V. Lehmann NIELSEN (szerk.): *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation* (Cheltenham: Edward Elgar 2011) 37–58, míg Louis Henkin, a neves nemzetközi jogász a nemzetközi kapcsolatok realista elméletét kritizálva megjegyezte: „Majdnem minden nemzet majdnem mindig betartja a nemzetközi jog majdnem minden elvét és majdnem minden nemzetközi kötelezettségét.” Vö. www.law.columbia.edu/louis-henkin/54950.

¹² James ANDREONI – BRIAN ERARD – Jonathan FEINSTEIN: „Tax Compliance” *Journal of Economic Literature* 1998/2. 818–860.

¹³ Daniel KAHNEMAN: *Gyors és lassú gondolkodás* (Budapest: HVG 2013) 603, hvgkonyvek.hu/image/data/447_pdf_447.pdf.

¹⁴ Herbert A. SIMON: *Korlátozott racionalitás. Válogatott Tanulmányok* (Budapest: KJK 1982).

¹⁵ John M. DARLEY: „On the Unlikely Prospect of Reducing Crime Rates by Increasing the Severity of Prison Sentences” *Journal of Law and Policy* 2005. 189; Anthony N. DOOB – Cheryl Marie WEBSTER: „Sentence Severity and Crime: Accepting the Null Hypothesis” *Crime and Justice* 2003. 143–195.

jében, hanem a normakövetésre és konformitásra eleve hajlamos társadalmi ember elméletében kell keresnünk.¹⁶ Ennek fontos közpolitikai következményei is vannak: azt sugallja, hogy az ellenőrzés-büntetés paradigmában mozogva – szemben a büntetési tételek szigorításával operáló „populista” büntető-igazságszolgáltató politikával – az államnak a szankciók növelése helyett inkább az ellenőrzés, a normasértés felderítésének a minőségét kell javítania, ha csökkenteni akarja a törvénysértések előfordulását.

De még fontosabb, hogy a jogkövető magyarázat empirikus vizsgálata felhívja a figyelmet arra, hogy a jogkövető magatartás gyökereit nem, vagy nem kizárólag az instrumentális megfontolásokban kell keresni. Így értelmezhetőek a fenti és más, a racionális cselekvési modell felől anomáliának tűnő jelenségek, mint például az olyan paradoxonok, hogy a szankciók szigorítására a cselekvők fokozódó jogsértéssel reagálnak.¹⁷

2. BIZALOM, LEGITIMITÁS ÉS JOGKÖVETÉS

A fenti megfontolásokkal a jog szociológiai értelmezéséhez értünk.¹⁸ Ebben a megközelítésben a jogi norma érvényessége nem magától értetődő, és nem is redukálható a végrehajtásához kapcsolódó kényszerre vagy hasznossági megfontolásokra. A jogi normák materiális érvényessége számít elsősorban: az, hogy a közösség tagjai a jogot érvényesnek tekintsek, és az abban foglalt szabályt betartsák; ehhez pedig többek között az kell, hogy a jog mint a társadalmi gyakorlat, a közmegegyezés érvényesülése jelenjen meg. Feszültséget jelent például, ha a jog szankcionál valamit, amit a közmegegyezés nem tart helytelennek – ilyenkor a jog érvényesülése jó eséllyel csorbát szenved, és érdemes vagy „dekriminalizálni” az adott magatartást, vagy „átmoralizálni”: meggyőzni az embereket arról, hogy a magatartás igenis szankcionálandó. Az elsőre példa lehet a 20. század eleji amerikai alkoholtilalom feloldása, újabban a marihuána fogyasztás legalizálása, vagy a Kúria közelmúltbeli döntése, amely az orvosi hálapénzről mondta ki, hogy a társadalmi gyakorlat része, és mint ilyen nem üldözendő. Az utóbbira példa az ittas vezetés társadalmi megítélésének változása az Egyesült Királyságban az 1967-es első szabályozás óta: akkor ezt még csak a törvény szankcionálta, ám azóta a közvélemény többsége is határozottan elítéli.¹⁹ Hasonló példa lehet a dohányzás korlátozásáról szóló szabályok és a társadalmi közfelfogás koevolúciója is.

Az, hogy az emberek a többiekhez igazítják a cselekvésüket, a szociológiai megközelítésben nem meglepetés – a szociológia a társadalmi elvárásoknak megfelelő, a társadalmi normákat követő ember cselekvési modelljéből indul ki.²⁰ Empirikusan is kimutatták, hogy a jogkövető magatartás függ attól, hogy a cselekvő mit feltételez a

¹⁶ Amitai ETZIONI: *Moral Dimension: Toward a New Economics* (New York: Simon and Schuster 2010).

¹⁷ Bruno S. FREY – Benno TORGLER: „Tax Morale and Conditional Cooperation” *Journal of Comparative Economics* 2007/1. 136–159.

¹⁸ H. SZILÁGYI István – CSERNE Péter – FEKETE Balázs: *Társadalmi-jogi kutatások* [egyetemi jegyzet] (Budapest: Szent István Társulat 2012).

¹⁹ Mike HOUGH – Mai SATO: „Why Measure Trust in Justice?” in uő.: *Trust in Justice: Why it is Important for Criminal Policy and How it can be Measured* [Final Report of the Euro-Justis Project, European Institute for Crime Prevention and Control] (Helsinki: Heuni 2011), *eprints.bbk.ac.uk/4507*.

²⁰ BODA (3. lj.).

többiek viselkedéséről.²¹ Ugyanakkor a jogkövetés motivációs alapjait vizsgáló sokat hivatkozott munkájában Tom Tyler csak gyenge összefüggést talált a jogkövető magatartást jelző attitűdök és a releváns társadalmi csoport (*peer-group*) várható reakciója között – érvei szerint a társadalmi és csoportelvárások hatnak ugyan a jogkövető magatartásra, de más tényezőkkel együtt.²² Ezek közül szerinte a törvények és a hatóságok legitimitása a legfontosabb. A továbbiakban erről lesz szó.²³

A jogkövetés értelmezhető úgy, mint az autoritásnak való engedelmesség, ahol az autoritás a törvény maga, illetve a mögötte álló vagy az érvényesítésében szerepet játszó állami intézmények: a kormány, a parlament, a rendőrség, a bíróságok. Az autoritás effektivitását, tehát az engedelmesség esélyét növeli, ha a cselekvők legitimnek, elismerésre méltónak látják a működését, a döntéseit. Tegyük rögtön hozzá, hogy ez a megközelítés elsősorban a büntetőjogra és a közigazgatási jogalkalmazásra igaz. Jelen keretek között nem tudom tárgyalni azt a kérdést, hogy vajon a polgári jog felől nézve mi a jelentősége a normatív legitimitásnak,²⁴ vagy azt, hogy mennyiben tekinthető a büntetőjog „a jog” modelljének.²⁵

De mit jelent a legitimitás ebben a vonatkozásban, és mely tényezők hatnak rá? A legitimitás a politikatudomány egyik alapfogalma, és mint ilyennek, könyvtárnyi irodalma van. Az alábbiakban kísérletet sem teszek arra, hogy ezt áttekintsem. Pragmatikus megközelítésben azokra az értelmezésekre fogok hagyatkozni, amelyek a tulajdonképpeni témámmal kapcsolatban fel szoktak merülni.

A legitimitás az autoritás elismerését, elfogadását jelenti. Akkor merül tehát fel, ha valamilyen hatalmi vagy uralmi viszony áll fenn, és a kérdés az, hogy ez a viszony az irányítottak által milyen mértékben elismert. Ennek megfelelően a legitimitást kétféle módon lehet megragadni: az engedelmesség aktusa által vagy az autoritás felé megnyilvánuló támogatáson, bizalmon keresztül.²⁶ Az elsővel az a gond, hogy analitikusan problémás: ha a jogkövetést akarjuk megmagyarázni, akkor csak annyit mondhatunk, hogy amennyiben az emberek betartják a törvényeket, annyiban a jogrendszer/állam legitim – a jogkövetést tehát a legitimitásból, míg a legitimitást a jogkövetésből magyarázzuk. Ugyanakkor mégis fontos számot vetni azzal, hogy adott esetben hiányozhatnak a legitimitásnak azok a normatív alapjai, amelyeket a második megközelítés sugall, és az emberek mégis engedelmeskednek a – fogalmazzunk így – nem teljesen illegitim autoritás nem teljesen illegitim utasításainak. Érvelhetünk ugyanis úgy, hogy az ember antropológiai meghatározottsága, hogy közösségben él és hajlamos

²¹ FREY–TORGLER (17. l.).

²² Tom R. TYLER: *Why People Obey the Law* (Princeton: Princeton University Press 2006).

²³ Nincs módom részletesen tárgyalni a jogkövetést elősegítő egyéb társadalmi tényezőket, mint pl. az érzelmek szerepét, a csoportidentitás fontosságát stb. Ezekről lásd pl. TYLER (2. l.).

²⁴ Bizonyos eredmények arra utalnak, hogy a problematika a polgári jog számára is releváns lehet. Pl. egy követéses vizsgálat eredménye szerint a részt vevő felek értékelése arról, hogy a vitarendező eljárás mennyire felelt meg a procedurális méltányosság elveinek, minden más tényezőtől messze a legerősebben határozta meg azt, hogy a felek tartják-e magukat a mediációban elért megállapodáshoz hat hónappal később (Dean G. PRUITT [et al.]: „Long-Term Success in Mediation” *Law and Human Behavior* 1993/3. 313–330).

²⁵ Ezt a problémát, valamint jogfilozófiai érveket arra vonatkozóan, hogy a kényszerítésen alapuló jogérvényesítés a jog patológiája, lásd FRIVALDSZKY János: *A jog- és a politikai filozófia erkölcsi alapjai* (Budapest: Pázmány Press 2014).

²⁶ TYLER (22. l.).

a normakövetésre,²⁷ és ennek megfelelően a közösségi rendszabályok léte és ezek elfogadása mintegy természetes készlet. Legalábbis addig, amíg a szabályok nem vetnek fel súlyos érdeksérelmeket, vagy például az autoritás nem kezd igazságtalannul, „zsarnokian” viselkedni – ilyenkor ugyanis fontossá válik a második dimenzió, az autoritásnak adott támogatás, és annak normatív alapjai.

A bizalmat szokás a legitimitás e második értelmezéséhez kapcsolni, illetve annak indikátoraként tekinteni.²⁸ A legitimitást ugyan támogatásként,²⁹ míg a bizalmat várakozásként szokás értelmezni: arra irányuló várakozásként, hogy az adott intézmény működése kedvező kimenetekkel fog járni,³⁰ de a dolog lényege pont az, hogy a támogatás nem feltétel nélküli, és ha az elvárások nem teljesülnek, akkor a legitimitás csökken. A legitimitás dinamikus fogalom.³¹ Az persze érdekes és fontos kérdés, hogy a kimenetek kinek a számára kedvezőek: ha csak az ítélkező számára, akkor visszatérni látszik a korábban már tárgyalt instrumentális logika. Ez azonban nem egyértelmű: szólnak bizonyítékok amellett, hogy az emberek az intézményeket hajlamosak nemcsak szűken, a saját érdekeik alapján, hanem a valamilyen értelemben vett „közjó”, a közösségi szempontok alapján is megítélni.³² A kimenetek továbbá Levi és Stokker szerint³³ nem csak hasznosság alapján kell, hogy kedvezőek legyenek, bár ez is fontos. Nyilván nem tudunk bízni egy olyan intézményben, amely nem képes betölteni a társadalmi funkcióját, ellátni a rábízott feladatokat. Empirikusan is kimutatható, hogy a gyenge állami teljesítmény aláássa a legitimitást,³⁴ vagy hogy a rendőrség eredményességébe vetett hit növeli a rendőrség iránti bizalmat.³⁵ Ugyanakkor empirikus tanulmányok sora bizonygatja, hogy az intézményi eredményesség/teljesítmény/hasznosság önmagában nem elegendő a bizalomhoz: morális, értékeltvű elvárásoknak is teljesülniük kell, és ezek legalább annyira, de inkább még jobban számítanak a bizalom kialakulása szempontjából.

Tom Tyler sokat idézett könyvében azt állítja, hogy az emberek elsődlegesen nem azért engedelmeskednek a törvényeknek, mert félnek a büntetéstől, hanem mert bízunk a jogban és a hatóságokban, és a bizalmat elsősorban a procedurális méltányossági megfontolások kondicionálják.³⁶ Későbbi munkájában általánosított és amellett érvelt, hogy a különféle autoritásokkal (önkormányzat, rendőrség, munkahely) való együttműködés mögött az értékeltvű, „társadalmi motivációk” fontosabb szerepet ját-

²⁷ CSÁNYI Vilmos: *Az emberi természet – Humánetológia* (Budapest: Vince 2003).

²⁸ TYLER (22. lj.).

²⁹ DAVID EASTON: *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall 1965).

³⁰ MARGARET LEVI – LAURA STOKER: „Political Trust and Trustworthiness” *Annual Review of Political Science* 2000/1. 475–507.

³¹ DAVID BEETHAM: *The Legitimation of Power* (New York: Palgrave Macmillan 1991)

³² BODA (3. lj.).

³³ LEVI–STOKER (30. lj.).

³⁴ MARGARET LEVI – AUDREY SACKS – TOM TYLER: „Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs” *American Behavioral Scientist* 2009/3. 354–375.

³⁵ MIKE HOUGH: „Policing, New Public Management and Legitimacy in Britain” in Tom R. TYLER (szerk.): *Legitimacy and Criminal Justice: International Perspectives* (New York: Russell Sage 2007) 63–83.

³⁶ TYLER (22. lj.).

szanak az instrumentális megfontolásoknál.³⁷ Jackson és Sunshine szerint³⁸ a rendőrségbe vetett bizalmat a normatív megfontolások és az a hit, hogy a hatóság a közösség érdekeit képviseli, erősebben meghatározza, mint a rendőrség eredményességével kapcsolatos megfontolások. És bár az állam legitimitását a közjavak biztosítására való képessége is befolyásolja, Levi és szerzőtársai³⁹ afrikai adatok elemzése alapján arra a következtetésre jutnak, hogy a legitimitás normatív meghatározottsága erősebb.

Figyelemre méltó, hogy a bizalom normatív alapjai közül számos tanulmány az eljárási méltányosság elveit emeli ki mint az emberek számára különösen fontos morális elvárást. Ezt találta Tyler is: a jogba vetett bizalmat messzemenően befolyásolja az, hogy a hatóságok hogyan bánnak velünk.⁴⁰ A bíróságok iránti bizalom szempontjából is a legfontosabb az, hogy az eljárást mennyire tartja méltányosnak a kérdeztett – ez igaz az elítéltekre is, függetlenül az ítélet súlyosságától.⁴¹ Számos tanulmány mutatta ki, hogy az eljárási méltányosság a rendőrségbe vetett bizalmat is meghatározza.⁴² A 2010-es ESS-adatokat elemezve Jackson és szerzőtársai azt találták, hogy az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat Európában mindenhol erősen meghatározza az, hogy az emberek milyen morális ítéletet formálnak a hatóságokról és mennyire látják méltányosnak a működésüket – bár a bizalom szintje különbözik országról országra, a bizalmat meghatározó mechanizmus mindenhol érvényesülni látszik.⁴³

A témához szorosan nem kapcsolódik, de jegyezzük meg, hogy a procedurális méltányosság számos különböző intézményi kontextusban fontosnak bizonyult az együttműködés előmozdítása szempontjából.⁴⁴ Ennek oka nem teljesen világos. Tyler szerint a közösséghez való tartozás érzését erősíti, ha a hatalommal rendelkezők méltányosan bánnak velünk, míg a méltánytalanság a társadalmi különbséget, a kirekesztettséget érezteti.⁴⁵ Vagyis az eljárási méltányosság végső soron a kollektív identitás koncepciójához kapcsolódik – ami, jegyezzük meg, igen erős motiváló erővel bír.⁴⁶ Egy másik elképzelés szerint az eljárási elvekre való érzékenység a jó vezetés iránti igényből fakad: az emberi közösségeknek szükségük van vezetésre, de jó, vagyis a hatalmával nem visszaélő, a közösség érdekét tekintő vezetésre. Az eljárási elveknek való megfeleléssel a vezetés minőségét teszteljük.⁴⁷ Akárhogy is van, úgy tűnik, hogy az olyan

³⁷ TYLER (2. lj.).

³⁸ Jonathan JACKSON – Jason SUNSHINE: „Public Confidence in Policing A Neo-Durkheimian Perspective” *British Journal of Criminology* 2007/2. 214–233.

³⁹ LEVI-SACKS-TYLER (34. lj.).

⁴⁰ TYLER (22. lj.).

⁴¹ Tom R. TYLER – Yuen HUO: *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts Through* (New York: Russell Sage 2002).

⁴² Mike HOUGH [et al.]: „Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy” *Policing* 2010/3. 203–210.

⁴³ Jonathan JACKSON [et al.]: „Trust in Justice: Topline Results from the Round 5 of the European Social Survey” *ESS Topline Results Series* 2011/1. Lásd papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2231094.

⁴⁴ BODA (7. lj.).

⁴⁵ TYLER (22. lj.).

⁴⁶ Tom R. TYLER: „Why People Cooperate with Organizations: An Identity-based Perspective” in Barry M. STAW – Robert I. SUTTON (szerk.): *Research in Organizational Behaviour* (Greenwich, CT: JAI Press 1999) 201–246, psycnet.apa.org/psycinfo/1999-02706-006.

⁴⁷ Kevin B. SMITH [et al.]: „Evolutionary Theory and Political Leadership: Why Certain People Do Not Trust Decision Makers” *Journal of Politics* 2007/2. 285–299.

normákat, mint az elfogulatlanság, a mérlegelés, az érintettek bevonása, a transzparenencia, az időbeli és elvi konzisztencia (amelyek elsősorban a döntéshozatal során fontosak), vagy a respektus, figyelem, jóindulat, diszkriminációmentesség, az etikai és szakmai normák tiszteletben tartása (amelyek főként a bánásmód során lesznek relevánsak), az emberek igen sokra értékelik, és a bizalmukat is formálják. Olyannyira, hogy az eljárási méltányosság afféle puffer-funkciót is betölt kellemetlen döntések esetén: az emberek inkább hajlandóak elfogadni a kellemetlen következménnyel járó döntéseket, ha az eljárási méltányosság biztosított, és megfordítva, a méltányosság sérülését a kellemes kimenetek sem feltétlenül ellensúlyozzák. Ez vezet olyan paradox hatásokhoz is, hogy például az adóhatóság szigorúsága nem növeli, hanem csökkenti az adófizetési hajlandóságot.⁴⁸ Az intézmények méltányos működésének és a normatív legitimitásnak (bizalomnak) a témánk szempontjából tehát a legfontosabb jellemzője, hogy növeli a hatóságokkal való együttműködés és a jogkövetés esélyét. Láttuk, hogy Tyler szeminális művének is ez a fő üzenete,⁴⁹ de hasonló eredményeket számos más kutatás is produkált. Dalton⁵⁰ például amerikai adatokon erős összefüggést talált a parlamentbe és a bíróságokba vetett bizalom, valamint az adócsalás helytelenítése között. Az ESS-adatok alapján Jackson és szerzőtársai⁵¹ amellel érvelnek, hogy a bizalom és a normatív legitimitás Európában is összefügg a jogkövetésre való hajlandósággal, míg Levi és szerzőtársai⁵² szerint a normatív legitimitás az afrikai adatok szerint is előrejelzi a jogkövető magatartást. Ezek a kutatások mind attitűdöket vizsgáltak, néhány vizsgálat azonban igyekezett ezen túllépni. Tyler és Huo⁵³ kövétéses panelvizsgálata szerint azok jegyezték fel kevesebb normasértést a mindennapjaikban, akik jobban bíztak a jogban és a hatóságokban. Paternoster, Brame, Bachman és Sherman azt találta,⁵⁴ hogy a családi konfliktushoz kihívott rendőr intézkedésének méltányossága az elkövető megítélése szerint csökkentette a rövid távon történő visszaesés valószínűségét. A rendőri intézkedésnek való engedelmességet vizsgálva McCluskey, Mastrofski és Parks⁵⁵ a bizalom szerepét emeli ki. Megfordítva: az önbíráskodás és a szervezett bűnözés elterjedtségét vizsgálva a kutatók nem meglepő módon összefüggést találtak ezek a jelenségek és az alacsony eredményességű és illegitimnek tekintett rendőrségi működés között.⁵⁶

⁴⁸ FREY–TORGLER (17. lj.); Dan M. KAHAN: „Trust, Collective Action and Law” *Boston University Law Review* 2001/2. 333; Kristina MURPHY: „Regulating More Effectively: The Relationship between Procedural Justice, Legitimacy and Tax Non-compliance” *Journal of Law and Society* 2005/4. 562–589.

⁴⁹ TYLER (22. lj.).

⁵⁰ Russel J. DALTON: *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies* (Oxford: Oxford University Press 2004).

⁵¹ JACKSON (43. lj.).

⁵² LEVI–SACKS–TYLER (34. lj.).

⁵³ TYLER–HUO (41. lj.).

⁵⁴ Ronet BACHMAN [et al.]: „Do Fair Procedures Matter? The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault” *Law and Society Review* 1997/1. 163–204.

⁵⁵ John D. McCLUSKEY – Stephen D. MASTROFSKI – Roger B. PARKS: „To Acquiesce or Rebel: Predicting Citizen Compliance with Police Requests” *Police Quarterly* 1999/4. 389–416.

⁵⁶ Charis E. KUBRIN – Ronald WEITZER: „Retaliatory Homicide: Concentrated Disadvantage and Neighborhood Culture” *Social Problems* 2003/2. 157–180; Federico VARESE: „Mafia Movements: a Framework for Understanding the Mobility of Mafia Groups” *Global Crime* 2011/3. 218–231.

Mindezek alapján Hough amellet érvel, hogy a büntetőpolitikák sokfelé tapasztalható punitív fordulata elhibázott: a büntetések szigorítása drága (például, mert jelentősen növeli a börtönpopulációt), sok esetben igazságtalan és az emberi jogokat is sértő, de ami a legfontosabb: nem eredményes. Ehelyett bizalomalapú közpolitikákat kellene követni: a normatív legitimitást erősítő intézményi reformokkal elérni, hogy az emberek jobban bízzanak a jogban és a hatóságokban, és így növekedjen a hajlandóságuk az önkéntes jogkövető magatartásra.⁵⁷

3. INTÉZMÉNYI BIZALOM ÉS JOGKÖVETÉS MAGYARORSZÁGON

A hazai jogszociológiai kutatások között nagy hangsúlyt kaptak bizonyos részterületek, mint például a jogismeret, jogtudat,⁵⁸ vagy a jogintézmények működése,⁵⁹ ám a jogkövetés vizsgálata, magyarázata egy meglehetősen mostohán kezelt téma maradt (például Sajó⁶⁰ is elsősorban a jogismeret, az információ szerepét vizsgálja a jogkövetésben). Ugyanez elmondható a hazai kriminológiai kutatásokról is, ahol például a viktimizáció kutatása mellett a jogkövetés vizsgálata alultanulmányozott témának nevezhető. A továbbiakban így elsősorban néhány nemzetközi vizsgálat, valamint hazai (részben még folyamatban lévő) kutatásaink alapján tesztek megállapításokat az intézményi bizalom és legitimitás mintázatairól, valamint a jogkövetésre gyakorolt lehetséges hatásokról.

3.1. A BIZALOM SZINTJE ÉS DINAMIKÁJA

A különböző állami intézményekbe vetett bizalom indikátorai erősen korrelálnak egymással Magyarországon – ez azt sugallhatja, hogy igaz lehet Mishler és Rose állítása,⁶¹ mely szerint a kelet- és közép-európai országokban a politikai intézményeket egy átfogó minta keretében értékeli az emberek, vagyis a politikáról mint olyanról mondanak véleményt, és kevéssé képesek differenciálni az egyes intézmények között. Igen ám, csak hogy az egyes állami intézmények megítélése között Nyugat-Európában is erős a korreláció – nem állítható, hogy ez a mintázat csak a régiókra lenne igaz.⁶² Ami a régióra jellemző sajátosság, az inkább az, hogy a politikai (például parlament, pártok) és a nem politikai (jogrendszer, rendőrség) bizalom-indikátorok közötti kor-

⁵⁷ HOUGH (42. l.).

⁵⁸ Lásd erről FEKETE Balázs – H. SZILÁGYI István: „Jogtudat-kutatások a Szocialista Magyarországon” *Iustum Aequum Salutare* 2014/10. 5.

⁵⁹ FLECK Zoltán: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban: Jogszociológiai vizsgálódások* (Budapest: Gondolat 2008).

⁶⁰ SAJÓ András: *Jogkövetés és társadalmi magatartás* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1980). Lásd publications.ceu.hu/publications/sajo/1980/14309.

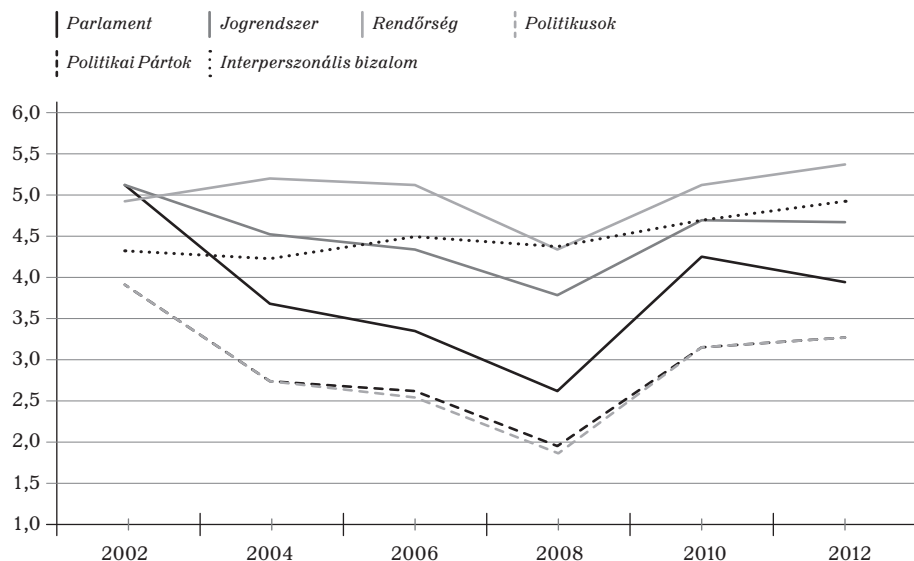
⁶¹ WILLIAM MISHLER – RICHARD ROSE: „Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-communist Societies” *The Journal of Politics* 1997/2. 418–451.

⁶² BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő: „Intézményi bizalom Európa régi és új demokráciáiban” *Politikatudományi Szemle* 2012/2. 27–51.

reláció erősebb, mint tőlünk nyugatra.⁶³ Figyelembe véve, hogy a bizalom-mutatók volatilitása is nagyobb, ráadásul úgy tűnik, hogy – Nyugat-Európával ellentétben – a választások szignifikánsan befolyásolják a bizalom alakulását, felvethető, hogy az intézményi bizalom jobban át van politizálva a régiókban.⁶⁴

Az 1. ábra mutatja, hogy az intézményi bizalom volatilisabb, mint az interperszonális bizalom (amit azzal a kérdéssel mérnek, hogy az emberekben általában mennyire lehet megbízni), ami egyébként egy általános jelenség. Az ábra azt is mutatja, hogy a különböző intézmények megítélése valóban együtt mozog, ám a bizalom szintje különböző. A jogrendszerrel elmondható, hogy a politikai intézményekhez képest jobb a megítélése, bár érdekes módon 2002 után a rendőrségbe vetett bizalom mértéke jobb értékeket mutat. Ez azért is meglepő, mert a 2010-es ESS-adatfelvétel változó modulja az igazságüggyel kapcsolatos bizalom mérését célozta, és azon adatok alapján a magyar válaszadók a bíróságok méltányosságában és eredményességében jobban bíznak, mint a rendőrségében.⁶⁵

1. ábra. Az intézményi bizalom és az interperszonális bizalom alakulása Magyarországon egyes állami intézmények vonatkozásában (0 – 10 skála, 0 – egyáltalán nem bízok, 10 – teljes mértékben megbízok)



Forrás: ESS

⁶³ MEDVE-BÁLINT Gergő – BODA Zsolt: „A bizalom politikai meghatározottsága” in BODA Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* (Budapest: MTA TK PTI – Argumentum 2016 [megjelenés alatt]).

⁶⁴ MEDVE-BÁLINT – BODA (63. l.).

⁶⁵ JACKSON (43. l.).

Ami a bizalom mértékét illeti, nemzetközi összehasonlításban, azt mondhatjuk, hogy átlagosan az intézményi bizalom alacsonyabb a közép- és kelet-európai országokban, mint nyugaton, méghozzá nyugatról kelet felé folyamatosan csökken. Ezt magyarázza, hogy a bizalom szoros összefüggést mutat bizonyos makroszintű változókkal, így az egy főre jutó jövedelem (GDP) mértékével, vagy az általános bizalomszinttel.⁶⁶ A magyar adatok belesimulnak ebbe a trendbe, de a régiós országokhoz képest az intézményi bizalom kicsit magasabb hazánkban.

3.2. A BIZALOM GYÖKEREI

Az intézményi bizalmat, és így a jogrendszerbe vetett bizalmat több tényező befolyásolja. Először is, utaltunk rá, hogy bizonyos makroszintű tényezők hatnak rá, például az országok jövedelmi szintje: *ceteris paribus* a gazdagabb országokban magasabb a bizalom szintje. A társadalmi egyenlőtlenségek mértéke is befolyásolja a bizalmat: a nagyobb egyenlőtlenséggel sújtott országokban a bizalom általában kisebb – ám ez alól éppen a közép-európai országok jelentenek kivételt.⁶⁷ A viseigrádi országokban ugyanis a jövedelmi egyenlőtlenségek szintje európai összehasonlításban alacsony, ám az intézményi bizalom ehhez képest nem magas. Végül felvethető, hogy az intézményi bizalmat valamilyen általános kulturális mintázat is befolyásolja: ezt jelezheti, hogy az intézményi bizalom ott magas, ahol az emberek egymásban is jobban megbíznak. Persze ez a kulturális sajátosság nem változtathatatlan, hiszen láttuk, hogy a magasabb jövedelemmel általában nő a bizalom is. Feltételezhetünk egy körköröséget is: a fejlődés erősíti a bizalmat, de megfordítva, a bizalom növekedése is javíthatja a gazdasági növekedés és a fejlődés esélyeit, hiszen csökkenti a tranzakciós költségeket és kiszámíthatóbb környezetet teremt.⁶⁸ A bizalomra hathatnak ugyanakkor egyéni szintű tényezők is: az iskolázottabbak, a városban lakók, a nők és a kisebbségi csoportokhoz tartozók általában jobban bíznak az intézményekben.⁶⁹ Ami az egyéni szintű jövedelem hatását illeti, nem sikerült megerősíteni azt a hipotézist, hogy a bizalom „materialistább” lenne Kelet- és Közép-Európában, vagyis hogy a jövedelem jobban meghatározná az intézmények iránti bizalmat, mint tőlünk nyugatra. A jövedelem mindenhol növeli a bizalmat, ám meglepő módon inkább találtuk, hogy a szegényebbek bizalomszintje kevésbé csökken a régiókban, mint nyugaton – vagyis a szegények relative jobban bíznak nálunk.⁷⁰

Végezetül, bár a fentiek alapján úgy tűnhet, hogy a bizalom többszörösen meghatározott, ezért stabil, valójában hatnak rá az adott intézménnyel kapcsolatos percepciók is, rövid és középtávon egyaránt. Az 1. ábrán például látható, hogy a rendőrség-

⁶⁶ BODA–MEDVE-BÁLINT (62. l.).

⁶⁷ MEDVE-BÁLINT Gergő – BODA Zsolt: „Ki szegényebb, jobban bízik? Az anyagi helyzet, a gazdasági fejlettség és a jövedelmi egyenlőtlenségek hatása az intézményi bizalomra Kelet-Közép-Európában” *Socio.hu* [ESS különszám] 2014/4. 56–86.

⁶⁸ GyÖRFFY Dóra: „Intézményi bizalom és a döntések időhorizontja” *Közgazdasági Szemle* 2012/4. 412.

⁶⁹ BODA–MEDVE-BÁLINT (62. l.).

⁷⁰ MEDVE-BÁLINT–BODA (67. l.).

be vetett bizalom alakulása 2002 és 2008 között elszakadt a többi intézményétől – a többivel szemben nem csökkent, hanem nőtt. Ugyanakkor a rendőrség iránti bizalmat befolyásolták a rendőrséggel kapcsolatos hírek, például a Zsanett-ügy⁷¹ rövid távon szignifikánsan csökkentette a rendőrségbe vetett bizalmat.⁷² Kérdés, hogy vajon nálunk mennyire relevánsak azok a normatív tényezők a bizalom alakításában, amelyeket a korábban ismertetett amerikai és nyugat-európai vizsgálatok azonosítottak?

Ha abból indulunk ki, hogy a joghoz való viszony a posztkommunista országokban, így hazánkban is ambivalens, amelyet egyfelől az állam gyengébb demokratikus legitimitása, másfelől a kevésbé eredményes, „impotens”, sőt esetenként jogsértő működése⁷³ kondicionál,⁷⁴ akkor feltételezhetjük, hogy a jogrendszerrel kapcsolatos eredményességi elvárások lesznek a dominánsak, és a normatív legitimitás szempontjai háttérbe szorulnak. Más vizsgálatok azt találták például, hogy a rendőrségbe vetett bizalmat nem-demokratikus körülmények között (Kinában), vagy a bűnözéssel kapcsolatos problémák erőteljes érzékelése mellett (Dél-Afrikában) sokkal jobban meghatározták az eredményességi, mint például a méltányossági elvárások.⁷⁵

Nos, a vonatkozó adatok nem ezt látszanak alátámasztani. A bűnözéstől való félelem hazánkban nem tekinthető magasnak, valamint európai összehasonlításban a magyarok a bíróságokat és a rendőrséget is kifejezetten hatékonyak látják, és nem tekinthető alacsonynak a méltányos elbánásba vetett hitük sem.⁷⁶ A megkérdezettek sokkal inkább egyetértenek azzal az állítással, hogy „a rendőröknek minden körülmények között be kell tartaniuk a törvényt” (0-10-es skálán az átlag 7,3), mint azzal, hogy „ha minden szabályt betartanának, akkor nem tudnák elkapni a bűnözőket” (4,6) – ez a mintázat azokra is igaz, akik egyébként az átlagnál jobban félnek a bűnözéstől.⁷⁷ A rendőrségbe vetett bizalmat vizsgálva azt találtuk, hogy bár az eredményességi elvárások erősek, de fontos szerepet játszanak normatív elvárások is, méghozzá elsősorban a korrupcióval kapcsolatosak: míg a rendőrség vélt diszkriminatív gyakorlata nem csökkenti a bizalmat, a korrupció percepciója igen.⁷⁸

⁷¹ 2007 tavaszán egy fiatal nő azt állította, hogy egy éjszakai igazoltatás során több rendőr megerőszakolta. A rendőrök ellen vizsgálat indult, majd felmentették őket.

⁷² BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő: „Procedural Fairness and Trust in the Police: A Hungarian Case” [előadás a EUROCRIM 2013 konferencián] (Budapest 2013).

⁷³ „Az állami normák tömeges társadalmi megszegése része az állam működésének, s nem egyszerűen esetleges következmény.” SAJÓ (1. lj.) 699. „A jogkövető, jogvédelmet és jogai érvényesítését váró állampolgárok és szervezetek számára a jogi normák működésbe hozatala nehézkes” (uo. 702).

⁷⁴ GAJDUSCHEK (5. lj.); SAJÓ (1. lj.).

⁷⁵ Ben BRADFORD [et al.]: „What Price Fairness When Security is at Stake? Police Legitimacy in South Africa” *Regulation & Governance* 2014/2. 246–268; Ivan Y. SUN [et al.]: „One Country, Three Populations: Trust in Police among Migrants, Villagers and Urbanites in China” *Social Science Research* 2013/6. 737–749.

⁷⁶ Jonathan JACKSON [et al.]: *Trust and Legitimacy Across Europe: A FIDUCIA Report on Comparative Public Attitudes Towards Legal Authority* (London: Birkbeck 2014). Ugyanitt azonban a szerzők figyelmeztetnek az adatok megbízhatóságának és az összehasonlíthatóságnak a problémáira is.

⁷⁷ Az adatok egy 2011-es reprezentatív felmérésből származnak, ebben a formában nem lettek publikálva.

⁷⁸ Zsolt BODA – Gergő MEDVE-BÁLINT: „How Perceptions and Personal Contact Matter: The Individual-level Determinants of Trust in Police in Hungary” *Policing and Society* 2015, on-line first. 1–18.

Az adóhivatalba vetett bizalom gyökereit vizsgálva azt találtuk, hogy az eredményességi megfontolások mellett (amelyet az „adócsalókat jó eséllyel lebuktatja a hatóság” állítással való egyetértéssel mértünk) a korrupciós percepciók és a politikai befolyásoltság percepciója is szerepet játszanak. Konkrétan: Vida Ildikó korábbi NAV-elnök korrupciós botránya önálló hatással volt az adóhatóság megítélésre és az iránta megnyilvánuló bizalomra.⁷⁹ A jogrendszerrel kapcsolatban egy felmérésünkben azt kérdeztük az emberektől, hogy mennyire értenek egyet azzal az állítással, hogy „a hatóságok és a törvények mindnyájunk érdekeit szolgálják”. Az egyetértés értelmezésünkben a közjóval való legitimitációt ismeri el a jogot tekintve. Nos, a válaszok átlaga 3,16 volt 1–5-ös skálán, vagyis a megkérdezettek összességében inkább egyetértettek ezzel az állítással. Regressziós elemzésben tisztáztuk, hogy milyen változók magyarázhatják ezt az álláspontot. Várakozásunkkal ellentétben a politikai orientációnak, pártpreferenciának nem volt hatása. Az eredményességi megfontolásoknak viszont igen: azok, akik szerint összességében jól mennek a dolgok Magyarországon, inkább egyetértettek az állítással. Emellett azonban szignifikánsnak bizonyult az azzal való egyetértés is, mely szerint „Magyarországon mindenkinek egyenlő jogai vannak.”⁸⁰

3.3. JOGKÖVETŐ MAGATARTÁS ÉS BIZALOM

A jogkövető magatartást, mint fentebb is láttuk, többnyire attitudinális felmérések alapján vizsgálják, ez pedig számos gyakorlati problémát vet fel. Nem csak arról van szó, hogy az embereket egyszerre több minden motiválja, és sokszor ők maguk sincsenek pontosan tisztában saját belső késztetéseikkel. Nagyon nem mindegy tehát, hogy a kutatók milyen kérdéseket tesznek fel, hiszen ezzel sugallják, strukturálják a válaszokat is. De további alapprobléma, hogy az egyes kérdésekre adott attitűd-válaszaikat mennyiben lehet a valós magatartásuk proxiának tekinteni. Miközben ezek a kérdések mindenhol fennállnak, bizonyos eredmények arra utalnak, hogy régiókban további problémák is felmerülnek. Ezekre mindjárt visszatérünk, előtte lássunk néhány eredményt a témával foglalkozó kevés létező tanulmányból.

A buszmegállóknban a dohányzást tiltó szabály betartásáról készített esettanulmányában Gajduscek amellett érvel,⁸¹ hogy az emberek alapvetően nem morális megfontolások, vagy „társadalmi motivációk” alapján, hanem a szankciók fenyegetése miatt tartják be a dohányzást korlátozó intézkedéseket, miután az általa megkérdezettek mintegy kétharmada azt válaszolta, hogy ha nem lenne szankció, nem a szabálynak megfelelően cselekedne. Tegyük hozzá, hogy mikor azonban a megkérdezetteknek több lehetséges motiváció közül lehetett választani, akkor sokan megjelöltek

⁷⁹ BODA Zsolt – BARTHA Attila: „Adófizetési hajlandóság és bizalom” in BODA (63. l.).

⁸⁰ BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő: „Procedural Fairness and the Legitimacy of Laws in Hungary: an Empirical Analysis” *Sociológia* 2015 (megjelenés alatt). Még két változónak volt szignifikáns hatása: az interperszonális bizalom indikátorának (vagyis akik jobban bíznak másokban, a jog legitimitását is inkább elismerik), valamint a budapesti lakhely.

⁸¹ GAJDUSCEK György: „Miért engedelmeskednek az emberek a dohányzást tiltó jognak?” in BODA (63. l.).

egyéb szempontokat is, mint például a jogszabállyal való egyetértést, vagy a mások előtti bírságolás, a nyilvános helytelenítés elkerülése. Ugyanakkor kérdéses, hogy az eset sajátosságai mennyire adnak lehetőséget az általánosításra.⁸²

Az önkéntes adófizetési hajlandóságot (amelyet az „elfogadom, hogy adót kell fizetnem, hiszen az adókból fedezzük a közfeladatokat” állítással való egyetértéssel mérünk) vizsgálva azt találtuk, hogy azt az iskolázottsági szint és – különös módon – a nemzeti büszkeség mellett az adóhatóságba vetett bizalom, valamint az adóhatóság korrupciós percepciói mint normatív elvárások befolyásolja.⁸³ Ugyanakkor sem az adófizetési hajlandóság, sem a jogkövetés egyéb proxiaiainak vizsgálata nem adott értékelhető eredményt.⁸⁴

A 2010-es ESS-adatokat vizsgálva Jackson és szerzőtársai azt találták, hogy a jogkövetési hajlandóság a közép- és kelet-európai országokban magasabb, mint Nyugat-Európa országaiban.⁸⁵ A jogkövetési hajlandóságot a „törvényeket minden körülmények között be kell tartani” állítással való egyetértéssel mérték, és ez az indikátor keletebbre magasabb értékeket mutat, mint nyugaton – sőt, Kelet-Európában (Oroszországban, Bulgáriában, Ukrajnában és Horvátországban) jelennek meg a legmagasabb értékek, de például Magyarországon is a nyugat-európai átlag felett van. Ez nemcsak a bizalom és a jogkövetés összefüggéséről alkotott modelleknek, hanem intuícióinknak is ellentmond. Elintézhetjük a dolgot annyival, hogy régióinkban a jogkövetésre vonatkozó attitudinális adatokat még nagyobb fenntartásokkal kell fogadni, hiszen minden bizonnyal a szokásosnál is nagyobb az eltérés a bevallott attitűdök és a valós magatartás között. Ez minden bizonnyal így van. Ám mivel meglehetősen szisztematikus összefüggésről van szó, felmerülhet az a gyanú is, hogy a legitimitás és a jogkövetés más értelmezése működik a kelet- és a nyugat-európai országokban. Talán Nyugat-Európában a legitimitás normatív mozzanata valóban erősebb, ami egyszerre mind egy reflexivebb hozzáállást is kondicionál a joghoz. Közép-Európában, és tőlünk keletre még inkább talán a legitimitásnak az autoritás-mozzanata az erősebb, ami azt a kettősséget eredményezi, hogy a legitimitást első körben kevésbé kérdőjelezzük meg, azonban a gyakorlatban az önös érdekek vagy más szempontok azért éppúgy – esetleg még jobban – felülírják a normáknak való engedelmesség parancsát, mint tőlünk nyugatra. Fókuszcsoportos komparatív vizsgálatában, amelyet a joghoz való viszony témájában folytatott, Kurkchiyan is valami hasonlóra jutott.⁸⁶ Míg az angol

⁸² Pl. mert kis jelentőségű elvárásról van szó, márpedig a kisebb jelentőségű normasértéseknél (pl. közlekedési szabálysértések) a szankciók növelésének általában van hatása, ám ez nem igaz minden normasértésre. Lásd Michael TONRY: „Learning from the Limitations of Deterrence Research” *Crime and Justice* 2008/1. 279–311. Egyéb tényezők is felmerülhetnek, pl. hogy a dohányosok hajlamosak a dohányzással kapcsolatban racionalizálni, ami torzíthatja az attitűdöket.

⁸³ BODA – BARTHA (79. l.).

⁸⁴ Az adófizetési hajlandóságot próbáltuk közelíteni azzal a kérdéssel, hogy az elmúlt időszakban milyen gyakran fordult elő, hogy nem kért számlát szerelőtől, vagy nem szólt az elmaradt számláért a boltban; ill. azzal, hogy szerinte másokkal milyen gyakran fordul ez elő. A jogkövetést (negatív értelemben) a „néha áthághatunk törvényeket, ha azok számunkra nagyon kellemetlenek” állítással való egyetértéssel próbáltuk mérni. Ez utóbbi változót a regressziós elemzésben gyakorlatilag semmi sem magyarázta szignifikánsan, kivéve a háztartási helyzet változása az elmúlt 12 hónapban (negatívan).

⁸⁵ JACKSON (76. l.).

⁸⁶ Marina KURKCHIYAN: „Perceptions of Law and Social Order: a Cross-National Comparison of Collective Legal Consciousness” *Wisconsin International Law Journal* 2011/2. 366.

fókuszcsoporthoz tagjai a saját perspektívájukból, a hétköznapi logika és a „common sense” felől közelítettek a joghoz, felvetve a kérdést, hogy a normák betartása mennyiben igazolható, vagy segít a problémák megoldásában, a bulgár résztvevők a jogot elsősorban mint tőlük független, kötelezően betartandó előírást értelmezték. Persze nem evidens, hogy a bulgár eredmények Magyarországra is érvényesek, és az sem, hogy a Bulgária – Nagy Britannia képzeletbeli jogtudatossági vonalon (ha van ennek bármi értelme) mi hol is állunk. Mindez további kutatásokat kíván.

4. DISZKUSSZIÓ: BIZALOMHIÁNYOS JOGRENDSZER?

A magyar és általában a közép- és kelet-európai országok jogfejlődése, akárcsak a politikai fejlődésük, fontos pontokon eltér a bizonyos mértékig harmonikusabb, organikusabb nyugat-európai fejlődési modelltől. Nagyívű általánosítással azt lehet mondani, hogy míg nyugaton a társadalmi fejlődés indukálta a jog fejlődését, és az a liberális demokrácia kifejlődésével párhuzamosan zajlott, addig régiókban a jog az állam eszköze volt a társadalom kontrollálására, vagy „fejlesztésére”. Ráadásul az antidemokratikus politikai fordulatok, így a huszadik század második felét meghatározó kommunista hatalomátvétel a jog fejlődésében, és annak társadalmi legitimitásában is komoly töréseket okozott. De jegyezzük meg, hogy az antidemokratikus jogfejlődés bizonyos értelemben a rendszerváltás óta is domináns modell volt: bár a politikai változásokat vagy az EU-hoz való csatlakozást a társadalom támogatta, a gyors jogi változások meglepetésként érhatték, ráadásul ezek indoklása magasabb instanciákra (Strasbourg, Brüsszel, Világbank stb.) való hivatkozással történt. Az elmúlt húsz év jogi változásainak nagy részét az EU-s joganyag átvétele jelentette, ami tipikus példája a „top-down” társadalmi reformok István király óta jól ismert gyakorlatának.

Minde mellett régiókban az állam kisebb-nagyobb működési zavarokkal küzd. Ezek egy része a demokratikus és jogállami deficittel, így például a korrupció kontrollálásának nehézségeivel függnek össze, mások pedig – meglehetősen, az előző problémáktól nem teljesen függetlenül – az eredményességgel, a hatékony intézményi működéssel.⁸⁷ A problémák persze országról országra változó módon és mértékben jelentkeznek: míg az állam Bulgáriában, Ukrajnában és bizonyos szempontból Romániában is súlyos működési zavarokat mutat, addig a visegrádi országok és a balti államok különböző intézményi berendezkedésekben ugyan, de eddig viszonylag stabilnak látszó politikai és gazdasági rendszert építettek ki – ez alól az utóbbi évek magyar fejleményei jelentenek bizonyos értelemben kivételt.⁸⁸

A nyilvánvaló különbségek, és hazánk relatív jó helyzete ellenére vannak, akik a magyar jog vonatkozásában is legitimitás-hiányról, bizalmi problémákról beszélnek, amelyek fő okát – a történelmi hagyományok és politikai kulturális adottságok mellett – a normatív is kifogásolható és hatékonysági problémákat egyaránt felvető állami működésben látják. Sajó András és szerzőtársai egy a téma szempontjára

⁸⁷ GRESKOVITS Béla: „A kapitalizmus és demokrácia törékeny egyensúlya Kelet-Közép-Európa »nagy átalakulásában«” *Politikatudományi Szemle* 2015/3. 7–25.

⁸⁸ GRESKOVITS (87. l.).

ból paradigmaticusnak tekinthető írásukban markánsan képviselik ezt a megközelítést.⁸⁹ Szerintük mindezek miatt a jogrendszerben „alacsony a bizalom”,⁹⁰ bár a szöveg elismeri, hogy a többi volt szocialista országhoz képest annyira nem is alacsony. Továbbá „a magyar lakosságot már a Kádár-korszak végén kimutathatóan kettős tudat, »szizofrénia« jellemezte: elítélték a normasértést, de vállalták – mint elkerülhetetlent – a megszegését”.⁹¹ Mindennek a jogkövetésre is van hatása: „a magyar társadalomban egyre inkább a büntetéstől való félelmet tartják a normakövetés alapjának”, ami egyébként a hazai helyzettel függetlenül is érthető, hiszen „az erkölcsi megfontolások tartalmuk miatt hiányoznak a modern jogszabályok többségéből. Az állami előírások döntő többségének koordinatív és technikai, illetve kockázatsökkentő feladata van”.⁹²

Nehéz volna vitatkozni azzal, hogy a hazai politikai fejlődésnek és jogfejlődésnek megvannak a maga sajátosságai, és több ponton különbözik a nyugat-európaítól (már ha beszélhetünk egységes nyugat-európai modellről...). Attól függetlenül, hogy erről milyen normatív ítéletet alkotunk, a társadalomtudományos kutatások során ezt a kontextust nyilvánvalóan figyelembe kell venni. Ugyanakkor kifogásolhatók az olyan általánosító kritikák is, amelyek az „amerikai tudományos modellek” inadekvátságáról szólnak.⁹³ Egy modell, bárhonnán jön is, mindig csak részlegesen képes leírni a valóságot, és éppen az az érdekes kérdés, hogy mennyire és mennyiben részlegesen teszi azt.

Az adatok alapján állíthatjuk, hogy a jogkövető attitűdök és magatartás vizsgálátára a szokásos megoldástól eltérő módokat kell találnunk, mert ez az eljárás látványosan nem működik a régiókban. Az is bizonyos, hogy állami normák lakossági megítélése inkonzisztens, ellentmondásos – minden adat, a saját felméréseink is ezt mutatják. De következik-e mindebből, hogy 1) a jogkövetés szociológiai magyarázatait, és ezen belül 2) a legitimitás és bizalom szerepét mellőznünk kellene, mint amelyek irrelevánsak a jogkövetés értelmezése szempontjából? Nem hiszem. Az 1) pontot nyilvánvalóan nem lehet képviselni: a szociológiai típusú magyarázatok kétségkívül relevánsak a magyar jogkövető magatartás megértésében. Kérdés, hogy ezen belül a legitimitásra, bizalomra épülő mechanizmusok mennyire érvényesülnek. A magam részéről azt feltételezem – és bizonyos mértékig ezt a fentebb ismertetett adatok is alátámasztják –, hogy a legitimitásigény egy úgyszólván univerzális szociálpszichológiai jelenség – még ha a működésmódja mutathat is eltéréseket a kultúrák között. Hipotézisként azt vetném fel, hogy a magyar jogi kultúra is leképezi társadalmi állapotunkat, és ennek megfelelően a demokratikus legitimitációban gyökerező, normatív alapú bizalom és jogkövetés jelen van benne, ha kevésbé erősen is, mint tőlünk nyugatra, és még ha jobban át is itatják egyéb megfontolások (gyanakvás az állammal szemben, önérdék-érvényesítő és -racionalizáló törekvések stb.). Ha így van, ennek van tudományos és közpolitikai konzekvenciája is: érdemes lehet további kutatásokat

⁸⁹ SAJÓ (1. lj.).

⁹⁰ SAJÓ (1. lj.). 707.

⁹¹ SAJÓ (1. lj.). 704.

⁹² SAJÓ (1. lj.). 703.

⁹³ GAJDUSCHER (81. lj.).

folytatni ennek vizsgálatára; és érdemes lehet olyan közpolitikai reformokat kidolgozni, amelyek növelik az állam, a jogrendszer és a hatóságok legitimitását és az állampolgári bizalmat, mert ez hatással lehet a jogkövető magatartásra is.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen tanulmány a jogkövetés problémáját a jog szociológiai megközelítése felől vizsgálta. Ennek alaptétele, hogy a jog a társadalmi kontroll egy sajátos formája, amelynek sajátossága többek között az, hogy érvényesülését az állam biztosítja. Ám az állam szerepe nem redukálható pusztán a kényszerítésre – számos elméleti és empirikus érv szól amellett, hogy kizárólag a kényszerítés alapján a jog nem is tud működni. A jogkövetés szociológiai magyarázatai közül a fentiekben a legitimitás és a bizalom szerepével foglalkoztunk. Témaválasztásunkat egyrészt az igazolja, hogy a bizalom szerepével kapcsolatban az utóbbi években megélnékült a tudományos érdeklődés, és számos kutatás irányult egyfelől a bizalom gyökereinek, másfelől hatásának, a jogkövetésben betöltött szerepének vizsgálatára. Másrészt vissza-visszatérő állítás, hogy az intézményi bizalom, és ezen belül a jogrendszer iránti bizalom alacsony hazánkban, és ez összefügg a jogrendszer legitimitási problémáival.

Az adatok azt mutatják, hogy a jogrendszerbe vetett bizalom szintje nemzetközi összehasonlításban nem kifejezetten alacsony – megfelel a fejlettségi szintünknek és a szomszédos országok hasonló adatánál magasabb. Az igaz, hogy az egyes intézményekbe vetett bizalom mértéke erősebben korrelál egymással, mint a nyugat-európai országokban, és különösen a politikai intézményekkel való kapcsolat erősebb. Meglehet, ez azt jelenti, hogy az egyes intézmények és a rendszer egészének legitimitása törékeny, vagyis gyenge az, amit Easton a politikai rendszer „diffúz támogatásának” nevezett, és relative erős a politikai vezetésbe vetett „specifikus támogatás”.⁹⁴ Ugyanakkor a bizalom gyökereit vizsgáló nemzetközi tanulmányok – a kisebb különbségek mellett – nem találtak lényegi eltéréseket a közép-európai és a nyugati régió között.

Az adatok ugyanakkor kevésbé támasztják alá a bizalom és a jogkövető attitűdök/magatartás kapcsolatát, és ennek fő oka az, hogy a jogkövető attitűdök mérésének szokásos módja nyilvánvalóan ellentmondásos eredményeket ad a közép- és kelet-európai országokban. Precíz megfogalmazásban azt kell mondanunk, hogy az eddigi módszerek nem alkalmasak ennek az összefüggésnek a vizsgálatára. Vannak ugyanakkor olyan érvek, amelyek szerint nemcsak a vizsgálati módszer miatt nincs értelmezhető eredmény, hanem azért sem, mert a hazai jogkövetésben a jogi kultúránk sajátosságai miatt a legitimitási mozzanat elhanyagolható szerepet játszik. Ennek eldöntése azonban további kutatásokat igényel.

⁹⁴ EASTON (29. l.).