

A JOGALKOTÁS JOGSZOCIOLÓGIÁJA. A JOGALKOTÁS ÉS A TÁRSADALOM. A JOGALKOTÁS TÖRTÉNETI PROBLÉMÁI ÉS A JOG JELLEMZŐI NAPJAINKBAN. A JOGALKOTÁSI FOLYAMAT TÁRSADALMI TÉNYEZŐI. A POLITIKA A JOGALKOTÁSI FOLYAMATBAN

A jogalkotás történeti problémái. A jog képződésének történeti formái

A jogképződés történeti formái a történeti jogi iskolában, különösképpen SAVIGNY híres röpiratában (*Vom Beruf unser Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 1814) merültek fel tudományos problémaként. *A jog, mint a társadalmi élet egyik aspektusa, a társadalom fejlődése során különböző formákban fejlődött ki.*

SAVIGNY ábrázolásában *a fejlődés első időszakában*, a nép „ifjúkorában” *a jog* szimbólumokban gazdag, „folk”-termékként jelentkezik, *szokásként működik*. A szokás nem alkotja a jogot, csak felismerhetővé teszi, nincs szüksége „igazolásra”, ezt magában hordja, hiszen *a nép közös tudatát fejezi ki, éppen ezért, ami szokásként él, az „helyes” is*. A szokás azonban csak jele a pozitív jognak, és nem az alapja, hiszen az mélyen gyökerezik a nép közös tudatában. Amikor azonban az élet komplexebbé vált, a jognak csak az alapelemei mutatkoztak meg az emberek szokásszerű magatartásában. *A finomabb részleteket, összefüggéseket „felszínre kellett hozni”, s ezt végezték el a jogászok.*¹

Eme fejtegetések később sok vitát generáltak, hiszen ez a jogászok által feltárt jog, a „Juristenrecht” a jogtudósok és a bírák tevékenységét egyaránt magában foglalhatta. A kontinentális értelmezésben ez továbbra is így élt, bár az angolszász irodalomban megkérdőjelezték.² Kétkedve tekintett a jogtudósok „jogfeltáró” tevékenységére CARLETON K. ALLEN is, bár ő elismerte, hogy a jogtudósoknak a kontinensen nagyobb tekintélye van ebből a szempontból, mint Angliában.³ A common law rendszerében azonban a jogot a bírák „fedezték fel”, helyesebben ők is alkották. A „nincs jog a döntést megelőzően” elve tulajdonképpen kezdettől fogva benne él a common law gondolatvilágában.⁴

A valóságos társadalmi folyamatoknak megvan a maguk szabályozási mechanizmusa is. Ez annál erősebben és közvetlenebbül formálja az emberi, sőt a szervezeti magatartást, minél inkább „távolodik” a valóságos folyamatoktól a formális-jogi szabályozás. Ez a mechanizmus alakítja a bírói tevékenységet is.

A *bírói jog* ellentmondásos megítélése egyébként végigkíséri a jogfejlődést. Ám ez az „ellentmondás” valójában inkább a *korrektív* elem jelenléte a jog gyakorlatában. *A jogtudósok véleményének* a valóságban jelentős befolyása volt és maradt a jogalkalmazásra. Ráadásul a jog nyelvének kimunkálásával, a racionális elemek növekedésével jutott el a fejlődés a tudatos jogalkotás és a *kodifikáció* (azaz az *életviszonyok egy-egy területére vonatkozó jogszabályok átfogó rögzítése és rendszerezése*) lehetőségéhez.

A jogfejlődés két legfontosabb formája, a szokás és a tudatosan alkotott jogszabály természetesen SAVIGNY korát megelőzően is ismert volt, de mint a jogfejlődés különböző szakaszaihoz, e szakaszok feltételeihez kapcsolódó formákat korábban nem elemezték.

¹ SAVIGNY, FRIEDRICH KARL VON: *System des heutigen römischen Rechts*. Bd. 1. Veit, Berlin, 1840, 14, 26, 38, 45. p.

² GRAY, JOHN C.: *The Nature and Sources of the Law*. 2nd Ed. The Macmillan Company, New York, 1931, pp. 91-93.

³ ALLEN, CARLETON K.: *Law in the Making*. 3rd Ed. Clarendon Press, Oxford, 1939, pp. 166-175.

⁴ GRAY: *op. cit.* (1931), pp. 99-104.

Jóllehet a *jogfejlődés korai szakaszában a jog inkább szokásként, mint tudatos jogalkotás eredményeként jelent meg*, mégsem állítható, hogy a fejlődés egy bizonyos fokának automatikusan a jogi eszmék vagy technikák meghatározott sajátos szintje felelne meg. A jogalkotás és a kodifikáció – mint a társadalom tudatos irányításának racionális eszköze – mennyiségileg egyre több jogszabályt „termelt” (és ezzel saját hatékonyságát is csökkentette). Ezzel a jogalkotás sajátos jelenségeket is eredményezett, mint például a szimbolikus jelentőségű jogi szabályozás növekedését, illetve túlfeszített, esetleg ellentmondásos jogszabályok kikerülését, a normatív szinten megfogalmazott szabályok és a valóságos (szervezeti és egyéni) magatartás elválását.

A tudatos jogalkotás segítségével a jogalkotó valamilyen cél (vagy célok) elérésére törekszik. A korai jogképződésben is találunk példát a jogalkotásra, bár ezek a példák többnyire inkább a már kialakult szokásjogi szabályok – esetleg bizonyos fokig módosított – írásba foglalását jelentették. Ennek megfelelően érvényességüket továbbra is a hagyomány (vagy akár az isteni eredet) alapozta meg. Az ilyen típusú jogalkotásból sem hiányzott azonban a reformelem. *Az összegyűjtés és az írásba foglalás alkalma ugyanis nem volt véletlen.* A társadalomban bekövetkezett változások (esetleg a hatalmi eltolódások vagy éppen a hatalmi viszonyok konzerválásának fokozott szükségessége) hozták magukkal az összefoglalás és az írásba foglalás igényét. Az ilyen rögzítés többnyire alkalmat szolgáltatott a kisebb-nagyobb mérvű változások bevezetésére is.

A Kr. előtti V. században a római *XII táblás törvényt* például úgy tekintették, mint ami kizárólag a jogi forma átalakítását, szövegszerű rögzítését és nyilvánosságra hozatalát szolgálta. Ezt tartotta a legfontosabbnak HENRY SUMNER MAINE is, aki kiemelte, hogy ezek a jogalkotások egyaránt szolgálták az uralkodók és az alávetettek érdekeit.⁵ A valóságban azonban ez a kérdés komplexebb. Az igaz, hogy a XII táblában a társadalom jogrendjét jórészt leként, azaz pontosan fogalmazott és parancsot magában foglaló törvényként rögzítették, de a törvényszerkesztés során külföldi – főként görög – jogszabályokat vagy jogelveket is felhasználtak. A „tíz törvényíró férfi” olyan szabályozást alkotott, amelyben bizonyos politikai reformakat is megnyilatkozott, és amely a törvényt a polgárok együttélésének átgondolt rendjét kialakító eszközként kezelte.⁶ A XII táblás törvények kapcsán fontos leszögezni, hogy nem pusztán politikai értelmű, hanem általános jelentőségű jogbiztonságot adott, és pedig évszázadokon keresztül.⁷ MAX WEBER később arra is utalt, hogy a iustinianusi kodifikáció érdekösszefüggései a jogbiztonság helyreállításához, a hivatalnoki szervezet egységes működéséhez, sőt az uralkodó személyes presztízséhez fűződő szempontokat is átfogták.

A jogalkotás első formái, a jogösszegyűjtés-és rögzítés egyben a mai értelemben vett kodifikáció első kísérleteit is jelentették. A nem kodifikációs jellegű jogalkotás funkcionális tartalma azonban általában kezdettől fogva a változást szolgálta.

A jogalkotás – mennyiségében és jelentőségében is – különösképpen a *polgári fejlődés kibontakozásával vált egyre fontosabbá. Ez a jelenség összefüggött a tőkés gazdaság működéséhez szükséges jogbiztonság igényével. A jog kiszámíthatóságának, a jogviták előrelátható, tehát a meglévő jogszabályok alapján történő eldöntésének lehetősége nélkül sem a tőkén alapuló árutermelés, sem a piacgazdaság nem maradhat fenn.* Az említett jogbiztonság természetesen nélkülözhetetlen a demokratikus politikai rendszer

⁵ MAINE, HENRY SUMNER (1861): *Az ősi jog*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1988, pp. 16-22.

⁶ WIEACKER, FRANZ: *Römische Rechtsgeschichte*. Erster Abschnitt. Verlag C. H. Beck, München, 1988, pp. 294-304.

⁷ WIEACKER: *op. cit.* (1988), pp. 304-307.

működtetéséhez is. A gazdasági és politikai értelemben egyaránt fontos kiszámíthatóság igénye adja meg a mélyebb értelmét annak a jelenségnek is, amelyet MAX WEBER a jog fokozódó racionalitásaként ábrázolt. Ez a racionalizálódási folyamat egyes jogrendszerekben másként és más eszközökkel jelentkezett, és a tőkés termelés, a piacgazdaság igényeit is más módon elégítette ki például az angol jogrendben, mint a kontinensen.⁸ Azt a momentumot sem hanyagolhatjuk el, hogy *a konkrét történeti-társadalmi helyzetektől függően a jog folyamatos racionalizálódási folyamata is megszakadt egyes időszakokban és társadalmakban, sőt a racionális társadalomalakítás bővületében irracionálissá is válhatott.*

A jogalkotásra, sőt a kodifikációra például minden abszolutisztikus uralom is törekedett. A polgári forradalmakat megelőző abszolút monarchia éppen úgy, mint az első francia császárság a már kialakult polgári társadalomban. A jogfejlődésben viszonylag korán megjelent azonban a törvényhozói akarat összetettsége is. A XVI-XVII. század fordulóján SIR EDWARD COKE definíciója szerint a törvényhez a király, a lordok és az alsóház együttes jóváhagyása volt szükséges, de az európai kontinensen is megjelent már a parlamentek törvényhozó hatalma. A törvényalkotás esetében azonban mindig az a társadalmi tartalom lényeges, amelyet az aktus kifejezett, és azok az igények, amelyek általában több faktorból fakadnak.

A modern törvényalkotás mintájául szolgáló *Code Civil* létrehozásának közvetlen összefüggései közül sem zárhatók ki Napóleon uralkodói-hatalmi ambíciói, a centralizált államszervezet kiépítésének szükségletei, a közigazgatási szervezet központi működtetéséhez elengedhetetlen jogi szabályozás igénye. A forradalom utáni polgári társadalom viszonyainak jogi megszilárdításából fakadó történelmi méretű igények és Napóleon politikai hatalmának és az ezt szolgáló államszervezetnek az igényei egyaránt közrehatottak a magánjogi kódex keletkezésében.

A jogalkotás jellemzői napjainkban

A jogalkotás jelentősége folyamatosan növekedett a tőkés-polgári fejlődés menetében. Még a jogalkotással szemben szkeptikusabb USA-ban is *növekedett a törvényhozás szerepe*, még ha a törvényhozásban való hit alapvetően el is halványult a common law által teremtett jogi kontinuitásban. A törvényhozási vagy rendeleti úton történő jogalkotás igazi növekedését alapvetően napjaink társadalmi viszonyai hozták meg.

A jelenség elsősorban a ***fejlett tőkés társadalom*** esetében szorul magyarázatra. Ezekben az államokban is erősödtek ugyanis a gazdaságirányítás egyes formái, főleg a pénzvilág szabályozását tekintve és a kereskedelmi forgalmat érintően. Az állam tehát egyre inkább törekedett a társadalom egy-egy szférájában a szociális viszonyok befolyásolására.⁹ Ebből következően a jogalkotás, mint *a társadalmi változások eszköze* azon országokban is megerősödött, amelyekben a jogfejlődés hagyományai ezt nem indokolták (mint például a hagyományos angolszász jogot elfogadó ún. common law országokban). Az Egyesült Államokban a XX. század első felében általánosan elfogadott nézet szerint a kormány „normálisan” passzív, azonban újabban a kormányoktól már programokat is várnak. Az egyes programok révén új „szabályozási ügynökségek” jelentek meg, fokozott jogalkotásra készítetve a hagyományos kormányzati szerveket is. De jogalkotásra készítet a társadalmi-környezeti problémákat feltáró tudományos tevékenység, a különböző társadalmi mozgalmak,

⁸ Erre nézvést ld. TRUBEK, DAVID M.: *Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 82., No. 1. (1972), pp. 1-50.

⁹ RAISER, THOMAS: *Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch*. Alfred Metzner Verlag, Frankfurt am Main, 1987, pp. 167-174.

az egyes érdekcsoportok befolyása is.¹⁰ Világos, hogy az állam „jóléti fordulata” önmagában is a jogalkotás növekedéséhez vezetett, amint a neoliberais „versenyállam” felfogás inflálódása később éppen a deregulációt, a tőke útjában álló jogi korlátok lebontását váltotta ki.

A fejlett tőkés társadalmakban végbemenő folyamatok hatására létrejött jogalkotási sajátosságok közül – a neoliberais fordulatot megelőzően – különösen hangsúlyos:

- a jogszabályok számának növekedése (egyres országokban egyenesen „jogi robbanásról”, „szabályozási krízisről”, „jogi szennyezésről” vagy a jog élet feletti gyarmatosításáról¹¹ értekeznek);
- a közigazgatási jog hallatlan kifejlődése, a társadalmat érintő nagy programokból (társadalombiztosítás, környezetvédelem, oktatás, egészségügy) következő szabályozási jog növekedése;
- a szimbolikus elem erősödése a jogalkotásban;
- a jogforrások közül a rendeleti jogalkotás előtérbe kerülése;
- a szervezetek magatartását szabályozó jogszabályok egyre nagyobb száma;
- a tradicionális értelemben vett polgári jog mellett a jogalkotás folytán új jogágak (munkajog, társadalombiztosítási jog) kialakulása.

Az Európai Unió jogegységesítő és jogharmonizációs törekvései ugyancsak a jogalkotás jelentős növekedésével jártak-járnak az Unió és a tagállamok szintjén egyaránt.

Az egykori **szocialista társadalmak** vonatkozásában ki kell emelni, hogy *természetsszerűleg került előtérbe a jogalkotás*. Az „új társadalom” jogi eszközökkel elgondolt felépítésében azonban oly *nagymértékben uralkodott a politikai elem, hogy tartalmilag és formailag is eltorzította a jogalkotást*.

A jognak eszközként való használata – tekintet nélkül sajátosságaira –, tartalmilag az élet minden területére kiterjesztette a jogi szabályozást. A KORNAI JÁNOS által leírt logikának megfelelően egyre szaporodtak a jogszabályok, egyre sűrűbben változtatták is őket, s részben szimbolikussá, részben technikaivá válásuk folytán *mindinkább elvesztették magatartásirányító képességüket*. A jogalkotás formáját tekintve pedig, éppen a politikai elem dominanciájából következően, *egyre csökkent a törvények száma, és növekedett a jogforrások hierarchia alsóbb szintjeihez kapcsolódó jogszabályok aránya*. *A jogalkotó tevékenység ezért gyakorlatilag a végrehajtó – közigazgatási – szervezethez került*. Magyarországon még a formálisan választott képviselőkből álló Országgyűlés hatáskörét is egy szűk testületre (a Népköztársaság Elnöki Tanácsára) delegálták, amely a törvényeket helyettesítő jogszabályt, törvényerejű rendeletet alkothatott.

A szocialista társadalomban a jog ilyen mértékű instrumentális használata általában két alapvető ideológiai tétel elfogadását feltételezte.

Az első, hogy az adott politikai rendszer elszakadhat a múlttól. Elutasíthatja – a híres interpretációban: „véggépp eltörölheti” – a múltat, azaz a „régit rendet” a társadalom gyarmatosító vagy kizsákmányoló rezsimeknek való alávettségének kontextusában fogta fel. Ebből következően az újonnan kreálandó társadalmat mint minden problémát megoldó, felsőbbrendű jelenséget fogadhatja el.

¹⁰ VAGO, STEVEN: *Law and Society*. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, NJ, 1981, pp. 141-153.

¹¹ HABERMAS, JÜRGEN: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. II. 2. Aufl. Suhrkampff, Frankfurt am Main, 1981, pp. 522-589.

A második tétel a jogban, mint viszonylagosan autonóm folyamatban kialakult értékek és kööttségek többé-kevésbé teljes elutasítását jelentette. Ennek folytán a jog a laikus számára minden cél érdekében alkalmazhatónak tűnt, és minden problémát kezelni képes eszközzé vált. A következményt a már citált DAVID TRUBEK általános érvénnyel is megfogalmazta: *minél inkább eszköz a jog, annál inkább elveszíti autonómiáját.*¹² Ehhez hozzá kell tenni, hogy *minél inkább használják a jogot autonóm fejlődése során kialakult tulajdonságaira tekintet nélkül, annál kevésbé lehet hatékony eszköz a társadalmi célok elérésére.*

A jogalkotási folyamat társadalmi tényezői

A jogalkotással kapcsolatos jogszociológiai vizsgálatok lényegében három összefüggésben jelennek meg. Először *a jog és a társadalom kapcsolatában*, azoknak a jogalkotási problémáknak, folyamatoknak és formáknak a feltárásaként, amelyek által a jog funkciói megvalósulnak; másodsor, *a jogalkotásnak mint folyamatnak*, a benne ható társadalmi tényezőknek a megközelítéseként; végül a *jogalkotást gyakorlati szempontból segítő kutatások* formájában.

A jogalkotás társadalmi tartalma. A jogképződés történeti jelenségei között viszonylag korán megjelent az az elem, amely a jog *regulatív sajátosságát politikai tartalommal hangsúlyozta. Történetileg kimutatható a jognak a társadalom tudatos rendezésében, irányításában, tervezésében való részvétele.*

Ezt a folyamatot pusztán a politikai-regulatív elem erősödéseként is értékelhetjük, amely a társadalom komplexszé váló folyamatában növelte az állam és a közigazgatás szerepét. A modern társadalom nélkülözhetetlen eleme a bürokratikus szervezetek és velük az ezeket mozgató, tevékenységüket szabályozó jogalkotás. Ez a jogalkotás szükségképpen válaszolni kényszerült a társadalom problémáira: *erősödött a jog reszponzív, a társadalmi folyamatokra és a társadalmi szükségletekre reagáló jellege.* (Ehhez tartozik a bírói aktivizmus növekedése is.)

A széles értelemben vett társadalmi problémákra válaszoló jogalkotás instrumentális jellege és az autonóm jog viszonya természetesen kérdéssé vált. Amivel többet adhat a reszponzív jog az autonóm jogfejlődés „belső” jellegéhez képest, az *a nyíltság a cél tudatos követésében. A jogalkotó az észlelt problémák megoldására feladatra orientált, széles körű tervező és értékelő munka alapján született, hajlékony jogi szabályozással törekszik, így a társadalom részvételével lehetővé teszi a korrekciót.* Ebből óhatatlanul következik a jogelvek beépülése a jogszabályokba és aszabályozás bizonyos fokú feloldódása. Ezzel együtt a törvényesség marad az ideál, ez azonban többé nem procedurális vagy formális jellegű, sokkal inkább a pozitív jog és alkalmazása „önkéntesség” csökkentését szolgáló kritérium. Hogy mindez valósággá is válhasson, ahhoz fogadókész politikai környezet, a „politika és a jog integrációja” szükséges.

Társadalmi alapjaiban – amint azt már kiemeltük – a jogalkotás illetén, reszponzív felfogása összefügg a jóléti állam alapelveivel és az emberi jogok új generációinak (gazdasági, szociális és kulturális jogok) valóban normatív jellegű jogszabályokkal való biztosításának nehézségeivel.

¹² TRUBEK: *op. cit.* (1972), 19. p.

A politika a jogalkotási folyamatban

A jog valóban egyre gyakrabban jelenik meg a politika eszközeként (bár természetesen nem csak az). Az ezzel összefüggő alapkérdés az, hogy mennyire képes a társadalom vagy a társadalom vezetése a társadalmi folyamatokat alakítani. Ezen kérdésre a választ még a politikai szociológiának sem sikerült egzaktan megadnia.

Politikai értelemben annak a vizsgálata indokolt, hogy a társadalom egészét, összes jelenségét tekintve véve elég érettek-e a társadalmi viszonyok egy jelentős társadalmi következményekkel járó változás bevezetésére. Jogi aspektusból annak elemzése bizonyulhat hasznosnak, hogy ha az előző kérdésre pozitív válasz szolgáltatható, akkor vajon alkalmasak-e a jogi eszközök egyrészt a változással kapcsolatos igények normákká való transzformálására, másrészt az esetleg szükségessé váló szervezeti mechanizmus kialakítására, végül a változással szemben álló, a hagyományos érdekek által támogatott minták hatásának közömbösítésére.

Hibázni tehát három területen lehet: a társadalmi folyamat tényezőinek, jelenségeinek és alakíthatóságának felismerésében; a politikai összefüggésekben; végül a jogi eszközök felhasználhatóságában. A hibás gyakorlatban legtöbbször együtt hibás ez a hármas értékelés is.

A politikai döntés jogi eszközökkel való realizálásából fakadó kérdések elemzése tehát már a jogszociológia feladata – sajnálatos módon azonban a diszciplína ezen feladatát még nem oldotta meg. Az a néhány probléma, amelyet a jogszociológiai kutatások ezzel összefüggésben egyáltalán érintettek – például a jog határai – inkább a jog hatékonyságával kapcsolatban merült fel, és természetesen eme szempontnak alárendelten foglalkoztak velük.

A jognak a politikai döntések megvalósulási folyamatában való közrehatását számos tényező kondicionálja. Nem csupán a jog hatékonyságát, hanem a jogalkotás folyamatát is befolyásolják eme faktorok. Ilyenek például az adott társadalom kulturális viszonyai, politikai és gazdasági fejlettségének szintje, és azok a hagyományok, amelyek egy adott ország jogrendszerébe integrálódva a jogalkotás módját és a jogalkotók gondolkodását formálják.

Az egész jogi rendszer adaptációs készségét és normatív képességét a társadalmi folyamatokhoz jelentős mértékben a politikai érdekek alakítják. A lényegét tekintve részben arról van szó, hogy milyen hatással avatkozhat be a jogi formában megjelenő szándékos cselekvés a valóság rendkívül bonyolult viszonyaiba, részben azonban arról is, hogy a jogi rendszer történelmileg formálódott egésze milyen hatással van a politikailag szükségesnek tartott cselekvés, döntés jogi megfontolására.

Ezek a szempontok azonban egyelőre csak kutatási célként szerepelhetnek. A jogalkotás folyamatának megközelítését megkísérő vizsgálatok – amelyek félig a politikai szociológia, félig a jogszociológia terepében bontakoztak ki – eddig sokkal egyszerűbb problémák elemzésére is alig vállalkoztak. Megállapítást nyert például, hogy egyre növekszik a szabályozási igény, ugyanakkor stagnál vagy csökken a politikai rendszer (és ezzel a jog) szabályozási képessége. Márpedig az állam és benne a kormányzat legitimitása a lakosság szemében egyre inkább a szabályozás sikereitől függ. A nem megfelelő szabályozás diszfunkcionális és sokszor visszafordíthatatlan következményei pedig magának a rendszernek a fennmaradását veszélyeztetik.¹³

¹³ VOIGT, RÜDIGER: *Rechtspolitologie als Wissenschaftsdisziplin*, in GÖRLITZ, AXEL – VOIGT, RÜDIGER (Hrsg.): *Rechtspolitologische Forschungskonzepte*. Centaurus Verlagsgesellschaft, Pfaffenwiler, 1988, 11. p.

A politikai szociológia a jogalkotás folyamatát csupán egyetlen jogforrási forma, a törvény esetében tanulmányozta, és itt is a sajátos szervezeti formából adódó szempontok, különösképpen a törvényalkotásban közreható személyek társadalmi kötöttségei iránt érdeklődött. A törvényalkotás szerve a parlament, országgyűlés, így különösen hangsúlyossá vált a képviselői tevékenység, illetőleg azon tényezők, amelyek a jogalkotás során a képviselői tevékenységet befolyásolják.

Jóllehet elsősorban a politikai szociológiai irodalomban találunk néhány vizsgálatot a törvényhozási folyamatban közreható tényezőkre nézve – például az ún. pressure group, a lobby szerepére –, a jogalkotás egész folyamatának a feltárása, a bennrejlő tényezőkkel, érdekekkel együttesen még nem történt meg.

Adott esetben a jogalkotásban a politikai döntések sokasága is közreható, s ezek a döntések befolyásolják a jogalkotás során közreható szervezeti tényezőket, a technikai és politikai elem összefüggéseit, gyakran állnak mögöttük a jogalkotást befolyásolni törekvő eszmék, „ideológiák”, párt-és egyéni ambíciók és így tovább.

Politikai szempontok a jogalkotás technikáját is meghatározhatják. Az 1990-től kezdődően Magyarországon kialakult többpártrendszerű, demokratikus Országgyűlés törvényalkotási gyakorlata például sajátos szereptévesztést tükröz. Ez tömören úgy határozható meg, hogy az Országgyűlés szövegszerű törvénykezésre, kodifikációs jellegű tevékenységre vállalkozik. Miközben a hatályos Alaptörvény – és a korábbi Alkotmány – a kormánynak erős hatalmi pozíciót biztosít az Országgyűlésben, a mindennapi törvényalkotás folyamatában a benyújtott törvényjavaslatokkal szemben a módosító indítványok tömege jelenik meg, ellenzéki és kormánypárti képviselők oldaláról egyaránt. Ez pedig szövegezési vitákat, ebből adódóan a törvény végső formájában ellentmondásokat, inkonzisztenciákat eredményez.

A jogalkotás és a szociológia

JEAN CARBONNIER megkülönböztette a jogalkotás körüli szociológiai munkálatokat (amelyek az „absztrakt” jogalkotással vannak összefüggésben) és a *jogalkotási szociológiát*, amely már praktikus jelentőségű kutatásokat jelent a jogalkotó számára.

Ez utóbbira különösen jellemző példákat találunk Franciaországban, ahol konkrét jogszabályokkal összefüggésben (gyámsági, házassági jog) végeztek jogalkotást megelőző vizsgálatokat a szabályozandó területek szociológiai jelenségeinek feltárására. Találunk azonban ilyen vizsgálatokat más országokban is. Általánosan ismert például, hogy az USA Legfelsőbb Bírósága a *Brown v. Board of Education of Topeka* és a szegregációval kapcsolatos más ügyekre vonatkozó, jogalkotó jellegű döntéseit¹⁴ a fellebbezéshez csatolt függetlenségként előterjesztett, neves szociológusok, pszichológusok és antropológusok által kidolgozott tanulmányra alapozta.

Terjedőben van a *jogszabály-előkészítés szociológiai vizsgálatokkal való tudományos megalapozása*. Külön probléma, hogy milyen tényezők befolyásolják a jogalkotás során a szociológiai vizsgálatok, kutatások eredményeinek felhasználását. Nagyjából világos, hogy a felhasználást nem csupán a tudományos kutatás immanens eredményessége dönti el, hanem azok a politikai és életviszonyok, amelyek a jogalkotó szervezetben hatnak.

¹⁴ AUERBACH, CARL A. – GARRISON, LLOYD K. – HURST, WILLARD – MERMIN, SAMUEL: *The Legal Process. An Introduction to Decision-making by Judicial, Legislative, and Administrative Agencies*. Chandler Publishing Company, San Francisco, 1961, pp. 105-114.

A jogszabállyal kapcsolatos szociológiai kutatások lehetősége magában foglalja a *jogszabály társadalmi hatásának modellezését, azaz a várható következmények feltárását*. A gyakorlat hiányában a jogszabály hatásának vizsgálata – amely a jogszabály eredményességét, funkcionális következményeit és végső soron hatékonyságát közelíti meg, a jogszabály kritikájaként értékelhető – legfeljebb utólag történik meg, bár így is a jogalkotásra vonatkozó tudományos és gyakorlati célú vizsgálatok fontos terepe.

A jogszabály társadalmi hatásainak vizsgálata egyértelműen jelzi, hogy ez a hatás társadalmilag kondicionált. Azaz, jóllehet a jogszabály rendelkezik kikényszerítési lehetőséggel (szankcióval), a társadalmi közeg, amely különösen a modern társadalomban erősen strukturált, semmiképp sem passzív. A kihirdetett jogszabály kulturálisan folytonos viszonyok közé kerül. A jogszabály hatása tehát nagymértékben függ attól, hogy mennyire képes normális elemmé válni ezekben a viszonyokban.

A jogszabály következményeinek vizsgálata is jelentős eredményekhez vezethet a jog működésének egészére, a befolyásoló tényezők feltárására, a szankciók gyakorlati értékének lemerésére nézve. A jogszociológia fejlődése során viszonylag korán megjelent a vizsgálatokban a „független változóként” értékelt jogszabály, azzal a kérdéssel, hogy milyen változásokat okoz a „kísérleti közegben”, tehát a társadalomban. Kezdetben a kísérlet gondolata is a jogalkalmazással összefüggésben merült fel. BEUTEL szerint lényegében minden olyan aktus eredménye, amelynek kapcsán jogalkalmazás történik, kísérleti jellegű, amely a jog eredményességét méri le. A későbbiek során a kísérlet gondolata kettős irányban fejlődött. COWAN szerint a bizonyos célok érdekében működő jogrendszer már eleve kísérleti természetű, olyan rendszer, amely tapasztalatokon, végső soron kísérletekre támaszkodó tapasztalatokon nyugszik. Másrészt megjelent egyes jogszabályok kísérleti bevezetésének gondolata is.

A további fejlődés során ez utóbbi felfogás vált termékenyebbé, ez vezetett gyakorlati eredményekhez (egyes jogszabályokat valóban kísérleti céllal vezettek be), és ez a logika hozott elméletileg is általánosítható következtetéseket. A (legtöbbször területileg) korlátozottan hatályba léptetett jogszabályok eredményeinek megfigyelése a jogalkotást praktikus segítő eszköznek bizonyult, például a hamis csekk elleni küzdelem, a közlekedéssel vagy az egészségüggyel kapcsolatos jogszabályok esetében. Az empirikus megállapítások terén pedig az alábbiak rögzítéséhez járult hozzá:

- a jog ritkán kényszeríthető ki betű szerint, sem úgy, ahogy írásban megjelenik, sem pedig úgy, ahogyan megalkotni szándékolták
- változó társadalomban a merevség a jog halála lehet
- abszolút és ki nem kényszerített vagy ki nem kényszeríthető, csupán a papíron létező jogszabályok a kikényszerítés hanyatlásának elterjedését okozhatják
- a jogszabály által előírt szigorúbb büntetés nem tart vissza jobban a bűncselekmények elkövetésétől, mint az enyhe büntetés
- ahol versengés alakul ki két, a jog kikényszerítésére hivatott állami szerv között, az a szerv, amelynek működése a leghatékonyabban találkozhat a kormányzottak kívánságával, még akkor is helyettesíti a másikat, ha ellenkező jogi vagy éppen alkotmányos rendelkezések hatályosak.¹⁵

¹⁵ BEUTEL, FREDERICK K.: *Some Potentialities of Experimental Jurisprudence as a New Branch of Social Science*. University of Nebraska Press, Lincoln, 1957, pp. 393-401.