

THEMIS **THEMIS** **THEM**

***Az ELTE Állam- és
Jogtudományi Doktori Iskola
elektronikus folyóirata***

2016. december

Themis: Az ELTE ÁLLAM- és Jogtudományi Doktori Iskola lektorált elektronikus folyóirata

A Szerkesztőség a Doktori Iskola hallgatóinak máshol nem publikált tanulmányait közli.

Szerkesztőbizottság:

Kukorelli István, Fazekas Marianna, Nagy Marianna

Szerkesztette: Fazekas Marianna

Szerkesztőség címe: 1053 Budapest, Egyetem-tér 1-3.

Megjelenik minden évben kétszer.

HU ISSN 2064-0900

Tartalom

JÁMBOR Gellért: A bűnügyi szolgálati kutya szerepe a kínálati oldali kábítószer-bűncselekmények felderítésében	5
SZATMÁRI Andrea: A jogszabályok közérthető megfogalmazásának követelménye	20
VÉGH Marianna: A büntetés végrehajtása feletti törvényességi felügyeletről – a múltban	53

Contents

JÁMBOR, Gellért: The role of the criminal staff dog in the detecting of the supply-side drug offenses	5
SZATMÁRI, Andrea : The requirement of intelligible drafting of legislation	20
VÉGH, Marianna: Prosecutorial oversight – in the past	53

Jámbor Gellért
Büntetőeljárásjogi és Büntetésvégrehajtási Jogi Tanszék
Témavezető: Finszter Géza egyetemi tanár

A bűnügyi szolgálati kutya szerepe a kínálati oldali kábítószer-bűncselekmények felderítésében

Bevezetés

A kutyák kimagasló szaglóképességük révén eredményesen vonhatók be a különböző kutatási feladatokba. Köznapi értelemben a kutatás célirányos, kitartó keresést jelent, olyan cselekményt, amelynek során valaminek a meglétét, helyét, valakinek a hollétét igyekeznek megállapítani. A kutatás tervszerű és tudatos emberi tevékenység. Emiatt a kutya „*csak kereshet és nem kutathat*”. Ezért a speciális szagok azonosítására kiképzett kutyákat kereső kutyáknak nevezzük. Axiómaszerűen: az ember kutat, a kutya keres.

A kriminalisztikában a kutatás olyan tevékenységek összefoglaló neve, melyek során a nyomozó hatóságok a bűncselekmények elkövetésének megakadályozása, megszakítása, felderítése és bizonyítása érdekében – meghatározott helyen – megkeresik az elkövetéssel gyanúsítható személyeket, az elrejtett holttesteket, a tárgyi bizonyítási eszközöket, a bűncselekménnyel összefüggő nyomokat, anyagmaradványokat. A kutyák által végzett szagfelismerés ezekben az esetekben kriminális jelenségekkel áll kapcsolatban, pl. kábítószerrel elkövetett bűncselekmények.¹

A szagokat tárgyi bizonyítási eszközöknek tekinthetjük, mégpedig biológiai anyagmaradványoknak, akárcsak a hajszálat és az emberi váladékokat.²

Magyarországon már a 19. század végén írásos anyagok jelentek meg a Magyar Csendőrség szolgálatában álló kutyák alkalmazásáról.³ A Magyar Királyi Csendőrség 1896-ban kezdte meg a szolgálati feladatok ellátását segítően a kutyák alkalmazását Szombathelyen felállított kutyateleppel és

¹ JANZA Frigyes: 2004. 697.

² HORVÁTH Orsolya: 2013. 89.

³ HORVÁTH Orsolya: Szolgálati kutyák a rendvédelemben. A múlt, a jelen és a jövő lehetőségei. Magyar Rendészet 2015/3. szám, 61.

kiképzési útmutatóval. Panajott Sándor 1896-ban a Székesfehérvár székhelyű VI. csendőrkerület parancsnokaként – Matekovits Lajos csendőrszázados és Sándor László csendőrfőhadnagy közreműködésével – a kincstár megterhelése nélkül, Szombathelyen felállított egy kis kennelt, és az akkori német szakmunkák felhasználásával írt egy rövid kiképzési utasítást. Egy év elteltével elérték, hogy a kerület 170 őrén, 40 kutya teljesített szolgálatot. Az első szolgálati kutyatelep azonban igen rövid életű lett, mivel a csendőrség felügyelője, Jablánczy Sándor altábornagy az 1897. évi őszi szemléje során észlelte a szabálytalanságot és megtiltotta, hogy a csendőr szolgálatban kutyát vigyen magával. Ezzel a csendőrség berkeiben a rendőrkutya gyakorlati alkalmazása mintegy évtizednyi alvásra ítéltetett, viszont a gondolkodásban ébren maradt.⁴ A rendőrkutyák gyakorlati alkalmazása iránti fokozott érdeklődést mutatja, hogy a Magyarországi Rendőrkutya Egyesület – teljes neve Magyarországi Rendőr- és Védőkutya Egyesület – 1913. október 25-én a főváros székházának tanácstermében tartotta alakuló közgyűlését⁵, miután, alapszabályait a belügyminiszter 1913. július 30. napján láttamozta⁶. Az Esztergomra tervezett első rendőrkutya-tanfolyamot a háború kitörése miatt, nem rendezték meg.⁷

A Nagy Háború kitörését követően a különböző harctéri feladatok ellátásának igénye a kutyák szelekciójával járt. A háború után megalakultak a csendőrségi és rendőrségi kutyatelepek.⁸ 1920-ban Budapesten a Mária Valéria barakkban létesült központi rendőrkutyatelep, 1922-ben pedig befejeződött a Magyar Királyi Csendőrség Gödöllői Csendőrkutyatelepének a kialakítása.⁹

A szocialista korszakban, az 1950-es években megkezdődött azon intézmények kialakítása, ahol már kutyatenyésztéssel és kutyavezetők kiképzésével foglalkoztak a határőrség és rendőrség keretein belül. A

⁴ ERNYES Mihály: Szilánkok a rendőrkutyaképzés történetéből. 61. In: PARÁDI József (szerk.): Emlékkönyv Keserű István születésének 90. évfordulója tiszteletére. Budapest, 2019. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. 286 p. HU-ISSN 2416-2078, HU-EISSN 2560-094X. (Salutem, 7. Sorozatgondozó: Parádi József HU-EISBN 978) (*A szerk. megjegyzése: A rendőrkutyaképzés történetét részben a tanulmány megjelenése után publikált kutatási eredmények alapján javította a szerző.*)

⁵ Alakuló közgyűlés. Szerkesztőségi közlemény. Vadászat és Állatvilág, XIII. évf. (1913) 22. sz. (XI.15.) 264.

⁶ Bemutatói záradék 431. s.sz. 100,261/1913. sz. Belügyi Közlöny, XVIII. évf. (1913) 30. sz. (VII.13.) 339.

⁷ ERNYES Mihály: Szilánkok a rendőrkutyaképzés történetéből. 64. In: PARÁDI József (szerk.): Emlékkönyv Keserű István születésének 90. évfordulója tiszteletére. Budapest, 2019. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. 286 p. HU-ISSN 2416-2078, HU-EISSN 2560-094X. (Salutem, 7. Sorozatgondozó: Parádi József. HU-EISBN 978) –

⁸ HORVÁTH Orsolya: Szolgálati kutyák a rendvédelemben. A múlt, a jelen és a jövő lehetőségei. Magyar Rendészet 2015/3. szám, 61.

⁹ ERNYES Mihály: Szilánkok a rendőrkutyaképzés történetéből. 66, 68. In: PARÁDI József (szerk.): Emlékkönyv Keserű István születésének 90. évfordulója tiszteletére. Budapest, 2019. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. 286 p. HU-ISSN 2416-2078, HU-EISSN 2560-094X. (Salutem, 7. Sorozatgondozó: Parádi József. HU-EISBN 978)

szakosodás következményeként őrző-védő, nyomkövető, majd az 1970-es évektől szagazonosító kutyákat képeztek ki a BM Kutyavezető Kiképző Iskolán.¹⁰

Jelenleg a Dunakeszin működő ROKK Kutyavezető-képző és Állatfelügyeleti Központ (jelenlegi neve: Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ Gazdasági Szervek Kutyavezető-képző és Állatfelügyeleti Osztály) látja el a szolgálati kutyák beszerzését, kiképzését, lefolytatja a továbbképzési tanfolyamokat, és szakigazgatási szervként ellenőrzi a kutyás szolgálatok működését.¹¹ A telepen nemcsak klasszikus nyomkövetési munkafeladatokat ellátó kutyákat tanítanak, hanem a bűnüldözés specializációja miatt már kábítószer-kereső, robbanóanyag-kereső, illetve szagazonosító kutyák kiképzése is zajlik, amit az alábbi táblázat mutat be:¹²

Szolgálati kutyák fajtái és alkalmazási területük¹³

Fajta	Alkalmazási terület
őrkutya	személyek védelme, objektumok őrzése
nyomkövető kutya	nyomhoz tartozó tárgyak, menekülő személyek felkutatása
kábítószer-kereső kutya	csomagok, rakományok átkutatása
robbanóanyag-kereső kutya	közúti járművek átvizsgálása
szagazonosító kutya	(konzervált) emberi szag azonosítása
speciális kereső kutya	vízben, természeti katasztrófák színhelyén, romos területeken halottak felkutatása
személykereső kutya	ugyanazokon a területeken lehet használni, mint a speciális kereső kutyát
közrendvédelmi speciális (elfogó) kutya	veszélyes, fegyveres személyek elfogása
egyéb speciális feladatokra használt kutya	tűzfészekkutató

¹⁰ KATONA Géza (1997): A szagazonosítás büntetőeljárásjogi kérdései. Dunakeszi, ORFK Kutyavezető-képző Iskola. 2-3. Idézi: HORVÁTH Orsolya: Szolgálati kutyák a rendvédelemben. A múlt, a jelen és a jövő lehetőségei. Magyar Rendészet 2015/3. szám, 61.

¹¹ HORVÁTH Orsolya: Szolgálati kutyák a rendvédelemben. A múlt, a jelen és a jövő lehetőségei. Magyar Rendészet 2015/3. szám, 61.

¹² HORVÁTH Orsolya: 2013. 88.

¹³ A táblázat forrása: HORVÁTH Orsolya: 2013. 89.

A felsorolt szolgálati kutyafajták közül a téma szempontjából a kábítószer-kereső, a nyomkövető és a szagazonosító kutyáról fogok részletesebben írni.

A kutyák szaglása

A kriminalisztikai odorológia a kutyák szaglásával foglalkozik, a szaglás mechanizmusának ismeretanyagait hasznosítja a bűncselekmények felderítésekor. A szaglás szerve az orr, azon belül az orrüregben lévő szaglóhám. Az orrüregben három orrjárat található, közülük a felső járat falát speciális szaglónyálkahártya fedi. A kutyák szaglása körülbelül egymilliószor jobb, mint az emberé. Ennek magyarázata abban keresendő, hogy az embernél és a kutyánál eltérő a szaglónyálkahártya mérete. Egy kutya szaglómezeje kiterítve egy másfélszer másfél méteres szőnyegnek felel meg, amíg ez az embernél csak egy gyufásdoboz méretű területet tesz ki.¹⁴

Szimatolás segítségével a kutyák hosszabb ideig képesek a szaganyagot a szaglónyálkahártyával érintkezésben tartani, és ezt a képességüket használják ki pl. nyomkövetéskor.¹⁵ A kutyák érzékelő képessége tútesz a legmodernebb analitikai műszerén is, amelynek eredményeként előfordul, hogy azon a helyen is képesek érzékelni a kábítószer, ahol azt korábban tárolták, de onnan már eltávolították. A kutyák kábítószer jelenlétére utaló jelzése legalább olyan értékű elővizsgálatnak minősül, mint a különböző színreagens-készletekkel kapott pozitív eredmény.¹⁶

A kábítószer-kereső kutyák alkalmazása

Személyek vagy tárgyak államigazgatási eljárás vagy büntetőeljárás keretében történő ellenőrzésére a legtöbb országban vám- vagy jövedéki előírások betartásának, kábítószer-kereskedelem, illetve az illegális migráció megakadályozásának érdekében, főként országhatárokon, de gyakrabban „mélységi területen” kerülhet sor.

Ellenőrzést végezhetnek a határforgalomban. Ez a határőrség (jelenleg a rendőrség határrendészeti szerveinek) olyan szolgálati tevékenysége, amely személyek, járművek, szállítmányok ellenőrzésére, jogszerű

¹⁴ FEHÉR György: 1980. 724. Idézi: HORVÁTH Orsolya: 2013. 90-91.

¹⁵ HORVÁTH Orsolya: 2013. 91.

¹⁶ NAGY Júlia – TARIÁN Gézánné – VERESS Tibor: 1998. 13-14.

átléptetésére, továbbá a határ jogellenes átlépésének és a hatáskörükbe tartozó más jogsértő cselekmények megakadályozására irányul. Az országhatárokon található, másik ellenőrzést végző testület a vámszolgalat. Fő feladatai közé tartozik a csempészet megakadályozása, a kábítószer és egyéb tiltott anyagok illegális forgalmának felfedése, e területen a szervezett bűnözés visszaszorítása.

Az elsődleges ellenőrzések jogi alapját törvényi rendelkezések képezik. Ezek felhatalmazzák az illetékes állami szerveket, hogy a határátlépésre vagy meghatározott járművek igénybevételére jelentkező személyek testét, ruházatát, csomagjait, szállítmányát, gépjárművét – akár kábítószer-keresőkutya igénybevételével – átvizsgálva bizonyos tárgyak és anyagok jelenlétét kimutassák. A vizsgálat alá vont személy köteles túrni a komplex ellenőrzést.

A keresőkutya sok esetben az utas jelenléte nélkül végzi a szállítmányok vagy csomagok ellenőrzését (pl. a repülőterek fogadószalagjain), és pozitív jelzése esetén sor kerülhet a poggyász tulajdonosának megállapítására, pl. az ellenőrzött továbbengedés módszerével. A vámszervek fogadópultjainál fedik fel a cselekményt, itt találják meg formálisan a kábítószert.¹⁷

Milyen a jó kábítószer-kereső kutya?

A szakmai tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy nincs specifikus kutya fajta e feladatok végrehajtására, viszont a kutya mentalitása, emberekkel való viselkedése, fizikai állóképessége mindenképpen meghatározó tényező. Célszerűségi szempont lehet még az alkalmazási helyszínekre tekintettel a kutya mérete (repülőtereken, vasútforgalomban alkalmasabb lehet a kisebb méretű állat, közúti, folyami határátkelőhelyen talán jobb a nagyobb testű kutya). A legfontosabb szakmai szempont azonban a kutya irányítható játékossága a kábítószer felkutatása érdekében, annak intenzitása és kitartása. Nagyon fontos szakmai elvárás, hogy a kutya ne legyen agresszív, támadó jellemű, hiszen a határforgalom ellenőrzése során számos olyan (kábitószer-kutatás szempontjából utólagosan visszaigazolt módon vértlen) utassal kerülhet kapcsolatba, akik például kifejezetten ellenszenvvel viseltetnek a kutyával szemben. Előfordul, hogy a viselkedésük más kutya részéről támadást válthat ki.

¹⁷ JANZA Frigyes: 2004. 698.

Szolgálati kutyáknak a számukra ismeretlen személyek, gyermekek barátkozását, simogatását el kell tűrni.¹⁸

A kábítószer-kereső kutyák és vezetőik felkészítése, igénybevétele is része annak a világméretű projektnek, amely a drogprobléma megoldását célozza. A kábítószer-kereső kutya igénybe vehető:

- épületek, helyiségek, építmények,
- közúti, vízi, légi és vasúti járművek,
- csomagok, kézipoggyászok,
- raktárak, rakományok, áruk,
- személyes használati tárgyak,
- utak, parkok és terep

ellenőrzésére.

A kutatás és eredménye, a kereső kutyák ilyen célú igénybevétele gyakran rejt konfliktusokat magában, bizonyos esetekben korlátozhatja a vagyontárgyakkal való szabad rendelkezés jogát, sértheti a lakás, a lakrész, élettér alkotmányos védelmét, illetve szükségszerűen együtt jár alapvető állampolgári jogok részleges és időleges korlátozásával. Ilyenkor a kutatás eljárásjogi keretét a házkutatás és a lefoglalás képezheti, vagyis az szigorú szabályokhoz kötött nyomozati cselekmény.¹⁹

Általános ajánlást nem lehet adni arra nézve, hogy a kutyával célszerűbb-e a helyiségeket először átvizsgáltatni vagy fordítva: ezt a házkutatás vezetőjének a kutyavezetővel közösen kell eldönteni. Például, ha a kábítószer az adott helyiségben szemmel látható nagy mennyiségben vannak jelen, felesleges a kutyával megkeresíteni, viszont ha egyértelmű, hogy elrejtették, célszerű lehet, ha rögtön a kutya vizsgálja át a helyiséget. Fontos azonban, hogy ha olyan helyre megy a nyomozó hatóság kutatni, ahol várhatóan kábítószer található, törekedni kell arra, hogy kábítószer-kereső kutya álljon rendelkezésre. A kábítószer-kereső kutya alkalmazását a házkutatásról készült jegyzőkönyvben fel kell tüntetni, jelezni kell, hogy a kutyát melyik helyiségben, mely időponttól meddig alkalmazták. Fel kell tüntetni, hogy hol jelzett a kutya, illetve azt is, hogy a jelzés alapján találtak-e, és ha igen, mennyi és milyen kábítószer. A kutyavezető a szolgálati kutya alkalmazásáról jegyzőkönyvet készít, ezt az eljárás vezetőjének át kell adnia, ez a jegyzőkönyv a házkutatási jegyzőkönyv mellékletét képezi.²⁰

¹⁸ Rendészeti ismeretek... 2009. 383-384.

¹⁹ JANZA Frigyes: 2004. 697-698.

²⁰ Rendészeti ismeretek... 2009. 157-158.

A kábítószer-kereső kutya feladata, hogy a kijelölt helyszínen, a kutyavezető irányításával kutassa fel és jelezze azt a helyet, ahol kábítószerszagot érez. A kutya alkalmazásának végső célja a kábítószer felderítése, azonban nem ritka az az eset sem, amikor a kutya „üres” rejtekhelyet jelez. A kábítószer szagára „élesített kutya” képes a korábban ott tárolt kábítószer helyének, maradványszagok alapján történő azonosításra.²¹ A kutyák ugyanis a levegőben lévő molekulákat érzékelik, így már nagyon kis mennyiség jelzésére is képesek. A vezetőnek jól kell ismernie kutyája reakcióit, hogy milyen a magatartása természetes esetben, és hogyan viselkedik kábítószer észlelése esetén. A vizsgálat elvégzéséhez 4 km/h erősségű szél a legideálisabb, ugyanis így jobban terjednek a molekulák. Szélcsendben vagy erős szélben a vizsgálatot nagyon körültekintően kell elvégezni.²² A szaghordozó felület tulajdonságai, ismérvei is befolyásolják a szagmolekulák kötődési idejének hosszát. Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy szaghordozóként alkalmasabbak a laza, egyenetlen szerkezetű, illetve porózus felületek, mint a vegyi anyaggal kezelt vagy sima felületek.²³

Természetesen ez a módszer sem alkalmas tökéletesen a kábítószer kiszűrésére, mivel a kutyákat megzavarhatja gázolaj, fűszerek, kávé jelenléte, valamint egy élőállat szállítmány. Zavaró lehet továbbá az is, ha a kábítószer nagy mennyiségben van jelen, mert ekkor a molekulák szélesebben terjednek, ezért az eb nem a szokásos reakciókat produkálja. Ezen oknál fogva a vezetőnek tökéletes összhangban kell állnia kutyájával.²⁴

A hozzáférhető információk szerint mindegyik megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságon rendelkezésre áll több jól képzett kábítószer-kereső kutya. A kutyák kiképzése 1-3 éves kor között történik. A kutyákkal vezetőik eleinte csak játszanak, ám a játék helyszínén jelen van a kábítószer is. Célszerű több típusú kábítószerrel is elhelyezni, így több fajtára alakul ki a kutya érzékenysége. Eleinte könnyű feladatokat adnak nekik, majd fejlődésüket követően egyre nehezebbeket kell megoldaniuk. Fontos, hogy a sikeres végrehajtás után jutalmat kapjanak, így kondicionálódik bennük a siker utáni vágy.²⁵ A kábítószer-kereső kutyát az alapkiképzésük során marihuána, hasis, kokain, ópium, heroin, amfetamin és ezek származékainak felismerésére képezik ki. A kiképzés technológiája standardizált, időtartama 80 nap. A kiképzés során különböző mennyiségű,

²¹ JANZA Frigyes: uo. 698-699.

²² BALÁS Endre: 2000. 18.

²³ GÁSPÁR Péter – WALTER Tamás: 2007. 1. Idézi: HORVÁTH Orsolya: 2013. 95.

²⁴ BALÁS Endre: 2000. 18.

²⁵ Uo.

fajtájú, származású, összetételű eredeti kábítószereket szükséges használni.²⁶ Kábítószer-kereső kutya kiképzésének céljára leginkább vizslát, spánielt vagy labrador-terriert képeznek ki, mivel ezek a fajták rendelkeznek azokkal a tulajdonságokkal, amelyek elengedhetetlenek az ilyen jellegű feladatok ellátásához. Közepes méretűek, agresszió-mentesek és él bennük a zsákmányszerző ösztön.²⁷

A kiképzés lényege, hogy a kutya sohasem kap vagy fogyaszt kábítószeret, így nem lesz narkomán. Kereső kedvének, vonzódásának alapja, hogy mindvégig azt hiszi, hogy saját kedvenc tárgyát (pl. teniszlabdát) keresi. A kutya jelzésekor a kutyavezető azonnal „megajándékozza” a kutyát kedvenc tárgyával, így visszaigazolja a kutya „elképzelésének” helyességét.

Bármely kereső munkát csak néhány percig lehet intenzíven, nagy hatékonysággal végezni, ezért a kábítószer-kereső kutya folyamatos munkája nem haladhatja meg a 15-20 percet. Általános szabály, hogy a kutya legalább annyi ideig pihenjen, mint amennyi ideig dolgozott. A kábítószer-kereső kutya póráz nélkül szabadon dolgozik. Pórázt csak akkor kell alkalmazni, ha a környezet a kutya számára veszélyes, illetve ha konspirált keresésre kerül sor. Ez utóbbi esetben a kutya nem a megszokott módon ugatással, kaparással, harapással, leüléssel, lefekvéssel jelzi a kábítószer jelenlétét, hanem csak a kutyavezető számára értelmezhető valamely cselekvéssel, mozgáskombinációval. A hideg a kutya munkáját jelentősen nem befolyásolja, azonban nagy melegben az állandó lihegés miatt, a kereső munkára csak korlátozottan alkalmazhatók a kábítószer-kereső kutyák.

Általános tapasztalat, hogy a növényi eredetű kábítószereket, illetve származékokat a kutyák könnyebben és szívesebben azonosítják, mint az egyre nagyobb számban előállított szintetikus kábítószereket.²⁸ A növényi eredetű kábítószerek esetében ugyanis bizonyított tény, hogy a kutya nem a hatóanyagot (pl. a tetrahidrokannabinolt, heroint, kokaint), hanem az azt kísérő illatanyagot érzi. A kábítószerek illékony komponensei ugyanis az adott felületen megkötődnek. A növényi eredetű kábítószer-készítmények illatanyagainak eltávolítása elvileg lehetséges, azonban ez a technológia az előállítási költséget lényegesen megdrágítaná, így kevés az esélye az illatmentesített kábítószerek forgalmazásának.²⁹

²⁶ JANZA Frigyes: 2004. 699. o.

²⁷ BALÁS Endre: uo.

²⁸ JANZA Frigyes: 2004. 699-700.

²⁹ NAGY Júlia – TARJÁN Gézáné – VERESS Tibor: 1998. 13.

Megjegyzendő azonban, hogy a kábítószer-kereső kutyát az alapképzését követően bármely további kábítószer keresésére ki lehet képezni.³⁰ Ez utóbbi állítást hivatott alátámasztani az a Szentendrei Rendőrkapitányság előtt nyomozati szakban kábítószer-kereskedelem büntette és más bűncselekmények miatt 2016 márciusa óta folyamatban lévő büntetőügy, amelynek során a nyomozó hatóság tagjai több helyszínen – így többek között Pomázon is – a kábítószer rejtkehelyének feltalálása céljából kábítószer-kereső kutyát vettek igénybe. A rendelkezésre álló jegyzőkönyv tanúsága szerint: *„A házkutatás során az előzetes átvizsgáláskor, a fürdőszobából, a mosógép alól 1 db műanyag tasakban fehér, porállagú, kábítószer-gyanús anyag, míg a konyhából a hűtőszekrény fagyasztó részéből 1 db műanyag tasakban kristályszerű kábítószer-gyanús anyag került elő. A szolgálati kutya más kábítószer-gyanús anyagot nem jelzett, azt nem találtunk.”* A lefoglalt kábítószer-gyanús anyagokról az előzetes igazságügyi vegyész-szakértői vélemény megállapította, hogy a fehér, porállagú anyag alfa-PVP, amely a Btk. alkalmazásában, a 459. § (1) bekezdésének 18. pontja alapján kábítószernek minősül. A másik fehér színű anyagmaradványról azt lehetett megállapítani, hogy etil-hexedront tartalmaz, amely az 55/2014. (XII.30.) EMMI rendelet 1. számú melléklet 2. pontjának megfelelő szerkezetű vegyület, a Btk. 184-184/C. § alkalmazásában, a 184/D. § (1) bekezdése alapján új pszichoaktív anyagnak minősül.³¹

Szagmaradványok felkutatása és azonosítása nyomkövető és szagazonosító kutya segítségével

A kábítószer mint corpus delicti megtalálása mellett ugyanilyen fontos, hogy azt egy adott elkövetőhez tudjuk kötni, mivel a szagazonosítás lényege, hogy a hatóság összehasonlító vizsgálat révén azonosítani tudja az adott személyt. A szagazonosításkor ugyanis a szolgálati kutya összehasonlítja a bűncselekmény helyszínén rögzített szagmaradványt és a nyomozás során a potenciális gyanúsítottól levett szagmintát.

Felmerül a kérdés, hogy feltételezhetően hol találhatóak a szagmaradványok?

A bűncselekmény gondolati rekonstrukciójakor valószínűsíthetővé válik, hogy az elkövető milyen útvonalat járt be, milyen tárgyakkal érintkezett, illetve, hogy ez mennyi időt vett igénybe. Pl. egy ültetvény vagy kábítószer-

³⁰ JANZA Frigyes: uo. 700.

³¹ A Szentendrei Rendőrkapitányság előtt folyamatban lévő büntetőügy.

laboratórium feltalálása esetén az elkövető feltehetően a kábítószer előállításához használt tárgyakat, vagy az ültetvényhez, laboratóriumhoz vezető ajtó kilincsét többször, hosszabb vagy rövidebb ideig megfogta, érintette. A szagrögzítés eredményességének figyelembevételénél nemcsak az elkövető helyszínen tartózkodásának idejét kell figyelembe venni, hanem a gyorsaság mint követelmény megfogalmazásából kiindulva a rögzítés időpontját is. A hibák száma az idő múlásával egyenesen arányos. Minél nagyobb az időkiesés, annál valószínűbb, hogy nem sikerül a későbbi azonosításhoz megfelelő szagot rögzíteni a helyszínen. A kétórás időkiesés még kedvezőnek mondható, azonban a hatórás időkieséssel rögzített szag esetében nehezebb feladata lesz a szolgálati kutyának.

Az elkövető a helyszínen mindenhol hátrahagy maga után szagot, de a rögzítést mindig a feltételezhetően legtöbb szagot tartalmazó helyről kell elvégezni. A nyomképző személynek, azaz az elkövetőnek, harminc másodpercnél tovább kell a helyszínen tartózkodnia, hogy a nyomkövető kutya bevethető legyen, illetve, hogy a szagrögzítésre sor kerüljön.³²

Attól függően, hogy milyen a szaghozó és a környezete tulajdonsága, illetve mekkora az időkiesés, legalább harminc percig kell a textilt a szagmaradványon tartani.³³ A szagmaradványok és személyi szagminták rögzítésével, konzerválásával, valamint azonosításával kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 22/2008. (OT 12.) ORFK utasítás 1. számú mellékletének 3. pontja kimondja, hogy a szagmaradvány rögzítésére központilag biztosított standard szagrögzítő textilt kell használni.³⁴ Ahhoz, hogy elkerülhető legyen a szagmaradvány idegen szagokkal történő érintkezése, a rögzítést minden esetben gumikesztyűben és csipesszel kell elvégezni.

Mivel a későbbiekben a szagazonosítási eljárást bizonyítékként lehet felhasználni, ezért fel kell tüntetni a szagmaradványok pontos rögzítési helyét, és bűnjelként kell őket lefoglalni. A bűnjelcímkének tartalmaznia kell, hogy ki végezte a szagrögzítést, milyen felületről történt, illetve milyen bűncselekmények kapcsán. A rögzítésről minden esetben jegyzőkönyvnek kell készülnie.³⁵

³² HORVÁTH Orsolya: 2013. 94-95.

³³ JANZA Frigyes: 1990. 93. Idézi: HORVÁTH Orsolya: 2013. 95.

³⁴ http://www.police.hu/sites/default/files/22_2008.pdf. (2016. július 23. 19:19.)

³⁵ HORVÁTH Orsolya: uo. 95-96.

Összegzés, kitekintés

A jogalkotó a jelenleg hatályban lévő Be.-ben szabályozott bizonyítási eljárások felsorolásakor nem tesz említést a szagazonosításról, a szagfelismerésről, a bűnügyi szolgálati kutya alkalmazásáról. Az erre vonatkozó részletes szabályokat alacsonyabb szintű jogszabályok, így a 23/2003. (VI.24.) BM-IM rendelet (továbbiakban: Nyer.), valamint a 22/2008. (OT.12.) ORFK utasítás tartalmazza, amelyek egyéb bizonyítási eljárásaként kezelik a szagazonosítást, szagfelismerést. A Nyer. 56. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a bűncselekmény helyszínén rögzített szagmaradvány, illetve a gyanúsítottról, továbbá más személyről vett szagminta alapján a nyomozó szerv szolgálati kutya alkalmazásával szagazonosítást végezhet. A 22/2008. (OT.12.) ORFK utasítás 2. pontja kimondja, hogy a nyomozó hatóság a személyek egyedi szag alapján történő azonosítása céljából a bűncselekmény helyszínén szagot rögzíthet és a gyanúsítottól, továbbá más személyről szagmintát vehet.³⁶ A Rendőrség Kutyás és Lovas Szolgálati Szabályzatáról szóló 17/2009. (OT 10.) ORFK utasítás 172. pontja szerint: *„A kutyavezető a kábítószer-kereső és a robbanóanyag-kereső kutya alkalmazása közben köteles:*

- a) betartani a kutatás taktikai szabályait;*
- b) figyelemmel kíséreni a kutya munkáját, jelzéseit;*
- c) óvni a kutyát a sérülésektől;*
- d) ha lehetőség van rá, kutya nélkül ellenőrizni az átvizsgálandó járművet, objektumot;*
- e) megjegyezni a gyanús helyeket;*
- f) segíteni kutyáját, hogy a lehetséges rejtekhelyek közelébe jusson;*
- g) a kutya pozitív jelzéseit, viselkedésváltozását és az abból levonható következtetéseket jelenteni;*
- h) szükség esetén indítani a kutyát a jelzett terület ismételt ellenőrzésére.”³⁷*

Álláspontom szerint a szolgálati kutya a kábítószer-bűncselekmények és más bűncselekmények felderítésében játszott szerepére és képességeire tekintettel szükséges lenne a szagazonosításnak, szagfelismerésnek és a bűnügyi szolgálati kutya alkalmazásának főbb szabályait bizonyítási eljárásaként a Be. rendelkezései közé beemelni, és a részletszabályokat alacsonyabb jogszabályi szinten rendezni. Véleményem szerint ezzel a növelhető jogbiztonság és az átláthatóság, továbbá elkerülhető a

³⁶ http://www.police.hu/sites/default/files/22_2008.pdf 2016. július 23. 19:19.

³⁷ http://www.police.hu/sites/default/files/6_17_2009.pdf 2016. szeptember 13. 22:08.

párhuzamos szabályozás. Ezen kívül szükséges volna azt is tisztázni, hogy a szagazonosítás, szagminta milyen bizonyító erővel rendelkezik, továbbá szükséges lenne azt is törvényi szinten rögzíteni – a terhelt beismeréséhez hasonlóan –, hogy milyen egyéb bizonyítékok beszerzése szükséges a terhelt bűnösségének kétséget kizáró módon való megállapításához, amennyiben a bűnügyi szolgálati kutya jelzett és szagrögzítésre került sor. Jelenleg ugyanis a bűnügyi szolgálati kutya szagazonosításának, szagfelismerésének, kábítószer feltalálásának eljárását akkor lehet felhasználni okirati bizonyítékként, ha azt megfelelően jegyzőkönyvezték. A szagminta, a kábítószer akkor jelent tárgyi bizonyítási eszközt, ha ezeket megfelelően ellátták bűnjelcímkékkel. Ugyan a Be. a szabad bizonyítás elvét rögzíti a 78. § (1) bekezdésében, mely szerint a büntetőeljárásban szabadon felhasználható a törvényben meghatározott minden bizonyítási eszköz és szabadon alkalmazható minden bizonyítási eljárás. A törvény azonban elrendelheti egyes bizonyítási eszközök igénybevételét. Sőt a terhelt köteles egyes eljárási cselekményeket tūrni, így a Be. 123. § (4) bekezdése szerint a szemlének, a bizonyítási kísérletnek és a felismerésre bemutatásnak köteles magát alávetni, a birtokában lévő tárgyat ezen bizonyítási eljárások lefolytatása céljából köteles rendelkezésre bocsátani. E kötelezettségek teljesítésére a terhelt kényszeríthető.³⁸ Amint már fentebb is hivatkoztam rá, a bűnügyi szolgálati kutya bevetése sérthet bizonyos alkotmányos alapjogokat, így pl. amikor házkutatás során kábítószer-kereső kutyát alkalmaznak a kábítószer-gyanús anyag megtalálása érdekében, bizonyosan sérül a magánlakás Alaptörvényben biztosított sérthetlenségének állampolgári joga.

Amennyiben a terhelt ellenállást tanúsít, akkor a szolgálati kutya kényszerítő eszközként is alkalmazható, ha a testi kényszer alkalmazásának feltételei fennállnak. Ennek részletszabályait a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 50. §-a szabályozza. Az Rtv. 50. § (1) bekezdése szerint a rendőr szájkosárral ellátott szolgálati kutyát – pórázon vagy anélkül – kényszerítő eszközként akkor alkalmazhat, ha a testi kényszer alkalmazásának feltételei (47. §) fennállnak. A (2) bekezdés alapján a rendőr szájkosár nélküli szolgálati kutyát pórázon vezetve alkalmazhat, ha a jogellenesen összegyűlt tömeg enyhébb (47-49. §) kényszerítő eszközzel nem oszlatható szét, illetve, ha az a közbiztonságot súlyosan veszélyeztető csoportosulás szétoszlátásához vagy a rendőri intézkedéssel szembeni tevőleges ellenállás leküzdéséhez szükséges. A (3) bekezdés értelmében a rendőr szájkosár és póráz nélküli szolgálati kutyát alkalmazhat

³⁸ HERKE Csongor: 2014. 52., 63.

- a) súlyos sérüléssel fenyegető támadás elhárítására;
- b) súlyos bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személy elfogására;
- c) a személye ellen intézett támadás vagy az életét, testi épségét közvetlenül fenyegető magatartás elhárítására.

Az Alkotmánybíróság a 7/1994. (II.18.) AB határozatában rögzítette, hogy törvény kell az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. A közvetett és távoli összefüggések esetében elegendő a rendeleti szint is.³⁹ A fentebb kifejtettekre tekintettel a bűnügyi szolgálati kutya alkalmazása közvetlenül érintheti az egyes alapjogokat, így többek között a magánlakáshoz való alkotmányos alapjogot. Mindezekre tekintettel —mivel a törvényi szintű szabályozást csak részben oldja meg az Rtv. — ezért is indokolt lenne a bűnügyi szolgálati kutya alkalmazásának feltételeit törvényi szinten, bizonyítási eljárásként a Be.-ben szabályozni: pl. mikor és hogyan alkalmazható a szolgálati kutya, alkalmazása során a gyanúsított minek az eltűrésére kötelezhető, hogyan és milyen formában szükséges jegyzőkönyvet felvenni az eljárási cselekményről, stb.

A készülőben lévő új büntetőeljárás törvény tervezete sem tartalmazza sajnos bizonyítási eljárásként a bűnügyi szolgálati kutyával történő kereső tevékenységet. Így nem szünteti meg ezt a joghézagot, ami viszont a poligráfos vizsgálat (műszeres vallomásellenőrzés) tekintetében megoldódni látszik az új tervezetbe való beemeléssel. Álláspontom szerint azonban a bűnügyi szolgálati kutyával történő kereső tevékenység a főbb szabályait is szükséges volna a Be.-ben rögzíteni, hiszen a kutyák kiemelt szagazonosító, szagfelismerő képessége, valamint kereső tevékenysége vitathatatlan, és a bűnügyek megoldásában is számottevő segítséget nyújtanak.

Felhasznált irodalom

Alakuló közgyűlés. Szerkesztőségi közlemény. Vadászat és Állatvilág, XIII. évf. (1913) 22. sz. (XI.15.)

Bemutatói záradék 431. s.sz. 100,261/1913. sz. Belügyi Közlöny, XVIII. évf. (1913) 30. sz. (VII.13.)

³⁹ KUKORELLI István (szerk.): 2007. 88.

BALÁS Endre: Kábítószer-felderítés a Vám-és Pénzügyőrség munkájában. Rendőrtiszti Főiskola, Rendvédelmi Füzetek 2000. évi 8. szám, Budapest, 2000.

ERNYES Mihály: Szilánkok a rendőrakutyaképzés történetéből. In: PARÁDI József (szerk.): Emlékkönyv Keserű István születésének 90. évfordulója tiszteletére. Budapest, 2019. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. 286 p. HU-ISSN 2416-2078, HU-EISSN 2560-094X. (Salutem, 7. Sorozatgondozó: Parádi József. HU-EISBN 978)

FEHÉR György: A háziállatok funkcionális anatómiája. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1980.

GÁSPÁR Péter – WALTER Tamás: Módszertani útmutató a személyi szagminták és a helyszíni szagmaradványok felkutatásához. Kézirat. Pécs, 2007.

HERKE Csongor: Büntető eljárásjog, B/2. Témakör: Büntető eljárásjog. Ötödik, átdolgozott kiadás. Jogi Szakvizsga Segédkönyvek, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2014.

HORVÁTH Orsolya: A kriminalisztikai szagazonosítás jelene és jövője. Belügyi Szemle 2013. évi 2. szám.

HORVÁTH Orsolya: Szolgálati kutyák a rendvédelemben. A múlt, a jelen és a jövő lehetőségei. Magyar Rendészet 2015/3. szám.

JANZA Frigyes: Szagazonosítás szagkonzervek alapján. In: Sági László (szerk.): III. Nemzetközi Kynológiai Kongresszus. BM Könyvkiadó, Budapest, 1990.

JANZA Frigyes: A bűnügyi szolgálati kutya. In: Bócz Endre (szerk.): Kriminalisztika. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest 2004.

KATONA Géza (1997): A szagazonosítás büntetőeljárásjogi kérdései. Dunakeszi, ORFK Kutyavezető-képző Iskola.

KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. 2. átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

NAGY Júlia – TARJÁN Gézáné – VERESS Tibor: Kábítószeres szakértői vizsgálata. Belügyi Szemle 1998. évi 7-8. szám.

Rendészeti ismeretek a kábítószer- problémával kapcsolatban. Nemzeti Kábítószerügyi és Koordinációs Igazgatóság, Országos Bűnmegelőzési Bizottság. ETO-Print Nyomdaipari Kft, Budapest, 2009.
[http://banmegelozeseasyhosting.hu/dok.rendeszeti ismeretek a kabitoszer problemaival kapcsol...](http://banmegelozeseasyhosting.hu/dok.rendeszeti_ismeretek_a_kabitoszer_problemaival_kapcsol...) (2013. július 5.)

Internetes hivatkozások

http://www.police.hu/sites/default/files/22_2008.pdf.

http://www.police.hu/sites/default/files/6_17_2009.pdf

The role of the criminal staff dog in the detecting of the supply-side drug offenses**Summary**

This article is about the role of the criminal staff dog in the detecting of the supply-side drug offenses. Thanks to the excellent smell of the dogs, they are able to participate in various research tasks. Odor - which was identified by the dog - is a material proof. The smell of the dog is a million times better than a human's. The task of the drug-sniffer dog is to indicate to the dog leader, when it feels the drugs on the designated spot. In addition to the drugs, we have to collect the smell of the perpetrator on the spot. Then we have to identify the perpetrator. That is why I am going to deal with the part of the tracing and odor identification dog. Finally I am going to mention a suitable reform. The Criminal Procedure Act should regulate the use of the criminal staff dog as a criminal process, because it could increase the legal certainty.

Szatmári Andrea
Közigazgatási Jogi Tanszék
Témavezető: Hoffman István egyetemi docens

A jogszabályok közérthető megfogalmazásának követelménye

Bevezetés

Jelen tanulmány célja kettős: egyrészt annak igazolása, hogy a jogszabályok – és azon belül kiemelten a szociális ellátások feltételeit rögzítő rendelkezések – közérthető megfogalmazásának követelménye nem teljesül, másrészt azoknak az érveknek a bemutatása, amelyek szerint erre a közérthetőségre szükség van.

A jogszabályok megértésének akadályai sokfélék, az akadályok egy része a szubjektumban gyökerezik, azaz léteznek olyan egyéni körülmények vagy sajátosságok, amelyek még a legegyszerűbbnek tekinthető szövegek megértését is gátolják. Ezeknek a körülményeknek vagy tulajdonságoknak egy része azonban objektivizálódik abban az értelemben, hogy egyrészt az érintettek nem tekinthetők felelősnek azok alakulásában, másrészt pedig azért, mert az egyenlő bánásmód és a törvény előtti egyenlőség követelményeinek következetes érvényesítése éppen a sérülékeny vagy hátrányos helyzetű csoportok jogainak biztosítását szolgálja. Ezeknek a szubjektív akadályoknak egy részét tehát állami segítséggel kompenzálni kell, másik részét pedig hosszú távú intézkedésekkel megelőzni.

A megértés akadályainak másik, jól elkülöníthető csoportjába azok a szűkebb értelemben is objektívnek tekinthető akadályok tartoznak, melyeket a jogszabályok szövegezésének és kihirdetésének sajátosságai okoznak. Ezen belül az átlagos képességű állampolgárok számára is érthető (közérthető) megfogalmazás a jogosultságokat megállapító szabályozás területén is alapvető jelentőségű, nem csak alapjogi szempontból, hanem jogpolitikai, költséghatékonysági megfontolásokból is, valamint a jogintézményekbe és az állami szervekbe vetett bizalom növelése érdekében is. A szociálpolitikai célok elérésének fontos eszköze a jogosultságokat rögzítő szabályozás, így ha azt az érintettek nem értik, a

jogalkotás célja sem teljesül. Mindazok az intézkedések, amelyek a szubjektív akadályok leküzdését szolgálják, az általános jogismeret szintjének javulása tekintetében eredménytelenségre vannak ítélve mindaddig, amíg a jogszabályok szövege objektív értelemben is érthetetlen, azaz amíg a képzett, vagy átlagos képzettségű címzettek sem képesek azokban eligazodni.

A tanulmány első része a jogszabályok bonyolultságát igazoló tények bemutatása mellett kérdőíves felmérés adataival támasztja alá, hogy a jogalkotás nyelvezete nem közérthető. A második rész az alkotmányos védelem elégtelenségét, valamint a közérthetőség hiányából fakadó hátrányokat mutatja be.

I. A jogi szöveg nem közérthető

1. Szubjektív akadályok

A szubjektív akadályok ebben a tanulmányban a befogadó tulajdonságaiból fakadó megértési nehézségeket jelentik, függetlenül attól, hogy ezeknek milyen, más összefüggésben objektívnek tekinthető okai vannak. Szubjektív akadály tehát mindaz, ami megnehezíti a jogi szövegek megértését, akkor is, ha azok a lehető legegyszerűbb formában kerülnek megfogalmazásra. Ilyen akadály lehet a kifejezett fizikai és mentális fogyatékoságokon kívül az analfabetizmus (ide értve a funkcionális analfabetizmust is), vagy az iskolázottság hiánya illetve alacsony szintje.

Badó¹ hivatkozik Gajduschek György és Fekete Balázs *A jogismeret változása az elmúlt közel fél évszázadban* című, folyamatban lévő kutatására, kiemelve a kutatás azon megállapítását, mely szerint az iskolai végzettség és a jogismeret között szoros összefüggés mutatkozik. Erre alapozva javasolja, hogy a közoktatásban váljon a tananyag részévé a jogi ismeretek oktatása. Mindaddig azonban, amíg az iskola az alapvető szövegértési, logikai képességeket nem fejleszti kellő mértékben, a jogi ismeretek sem oktathatók hatékonyan. A hivatkozott kutatás valójában arra mutat rá, hogy megfelelő szintű alapismeretek már kimutathatóan növelik a jogismeret szintjét, kifejezett szakmai oktatás nélkül is.

Az iskolázottság növelése vagy akár a jogi ismeretek oktatásának bevezetése a közoktatásban azonban csak hosszú távú megoldások, és

¹ BADÓ 2015, 96-97.

bármilyen erőfeszítések is történnek ezek érdekében, mindig lesznek olyanok, akik az „átlagos” képességek szintjét nem érik el. Az ő joghoz való hozzáférésük biztosítása érdekében mindig szükség lesz állami vagy civil segítségnyújtásra, mert a képességek hiánya nem vezethet jogfosztáshoz.

A hazai állapotokat jellemző legfrissebb részletes információk a 2012. évi PISA felmérésből ismerhetők meg.² A szövegértési feladatok eredménye alapján a 15 éves magyar diákok 19,7 %-a nem érte el a 2-es szintet, ami azt a minimális kompetencia-szintet jelenti, amely a mindennapi életben való boldoguláshoz szükséges.³ Ez a közel 20 % gyakorlatilag funkcionális analfabétának tekinthető. A digitális szövegértés tekintetében a helyzet még súlyosabb, a diákok 32,5 %-a teljesített a minimálisnak tekintett 2-es szint alatt.⁴ Az eredményeket elemző TÁRKI tanulmány szerint Magyarországon a családi háttér (a szocio-ökonómiai státusz) és a teljesítmény között erős a kapcsolat⁵, azaz az iskola csak kevésbé képes a hátrányok csökkentésére. Az iskolák közötti erőteljes szelekcióra utal az az adat is, mely szerint a családi háttér az iskolák közötti különbségek 78 %-át magyarázza. Ez a mutató az összes vizsgált ország közül Magyarországon volt a legmagasabb.⁶

A jogszabályokban foglalt ismeretek alkalmazásához a szövegértésen kívül további képességekre is szükség van. H. SZILÁGYI szerint ahhoz, hogy az egyén képes legyen eszközként használni a jogot, nem elég a jog viszonylag magas szintű ismerete (a jogértés), hanem jogosultság-tudatra is szükség van. *„Ez utóbbi azt jelenti, hogy az egyén a jogszolgáltató hatóságokkal szemben nem a kérés (bagging), hanem a követelés (claiming) diszpozíciójára támaszkodik. A jog eszközként használatának azonban nem csupán az egyén szubjektumában rejlő feltételei vannak, hanem bizonyos külső, az egyén számára tényyszerűen adott körülmények is szükségesek: a pereskedéshez meghatározott társadalmi forrásoknak kell rendelkezésre állnia – idő, pénz, műveltség stb. –, melyek hiánya a jog segítségül hívásának akadályát képezheti. E társadalmi erőforrások természetesen a társadalmi rétegződés mentén egyenlőtlenül oszlanak meg, amit jelez, hogy a kritikai szemlélet jegyében a jogszociológia e*

² A 2015. évi PISA felmérés első eredményei nemrégiben szintén nyilvánosságra kerültek; Magyarországon tovább romlott a teljesítmény mindhárom területen (szövegértés, természettudományok, matematika). A mindhárom területen rosszul teljesítők aránya Magyarországon 18,5 % (5,5 százalékponttal magasabb az OECD átlagnál, a szövegértés tekintetében 12 ponttal csökkent az átlagos pontszám, így jelenleg 23 ponttal az OECD átlag alatt van. Forrás: <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf> (2016. 12. 19.)

³ BALÁZSI és tsai 2013, 44.

⁴ Uo. 49.

⁵ CSAPÓ és tsai 119.

⁶ Uo. 121.

kérdéskört a „joghoz való hozzáférés” (*access to law*) témájaként tárgyalja az 1980-as évektől kezdve.”⁷

A társadalmi helyzet tehát többszörösen befolyásolja a jogérvényesítés (a joghoz való hozzáférés) lehetőségét. Az anyagi források hiánya közvetlenül hat az eljárásindítási képességre, közvetve pedig a megfelelő szintű képzettség elérésének korlátozottsága a jogi szövegekben való eligazodás képességének is akadályává válik, ami a jogismeret hiányán keresztül gátolja a jogérvényesítést.

2. Kormányzati és civil programok, uniós kezdeményezések

A probléma létezését igazolják azok a kezdeményezések is, melyek a szabályozás bonyolultságának csökkentését, az egyszerűsítést tűzik ki célul. Az egyszerűsítési javaslatok háttérben gyakrabban a bürokrácia-csökkentési és az ehhez kapcsolódó költségmegtakarítási célok állnak, némelykor azonban kifejezetten a jogi szövegek egyszerűsítésére irányulnak.

Az egyik legismertebb mozgalom, a *Plain English Campaign*⁸, amely kezdetben a hivatalos iratok, úrlapok közérthető megfogalmazását tűzte ki céljául. Hasonló, de kifejezetten a jogszabályok szövegezésének egyszerűsítésére irányuló kezdeményezés az Európai Bizottság *clear writing* programja⁹ vagy a brit kormányzat *Good Law* programja¹⁰. A *good law*, azaz a jó törvény a program meghatározása szerint öt jellemzővel rendelkezik: szükséges (*necessary*), világos (*clear*), koherens (*coherent*), hatékony (*effective*) és hozzáférhető (*accessible*). A program támaszkodik a *plain language* mozgalomra, valamint az úgynevezett *Red Tape Challenge*-re (bürokrácia-csökkentési program).

Svédországban a hatvanas évektől kiemelt kormányzati program a jogszabályok nyelvezetének pontosítása, 1978-tól külön egyetemi szakon képezik a nyelvi tanácsadókat, kifejezetten a közigazgatási szövegezési feladatok támogatására. Ennek alapja az a meggyőződés, hogy az állampolgároknak joguk van ahhoz, hogy megértsék a jogszabályokat.¹¹

⁷ H. SZILÁGYI, 11.

⁸ Ismerteti: HELTAI-NAGY 1997.

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/translation/publications/magazines/languagetranslation/documents/issue_01_en.pdf (2016. 12. 19.)

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/collections/good-law> (2016. 12. 19.)

¹¹ STRANDVIK 2016.

Az Európai Unió jogszabályai tekintetében az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös gyakorlati útmutatót is elfogadott.¹² Ebben meghatározták az általános elveken túl a konkrét jogszabály-szerkesztési követelményeket is. Az általános elvek a következők: világos, egyszerű, pontos szerkesztés, amelynek célja a törvény előtti egyenlőség általános jogelvének kifejeződése is (a mindenki számára hozzáférhető és érthető jog biztosítása értelmében), valamint a jogbiztonság elvének megfelelően a kiszámítható jogalkalmazás biztosítása. Az útmutató szerint az egyszerűség és a pontosság követelménye nyilvánvalóan ütközhet egymással, az egyensúlyt a rendelkezés címzettjeitől függően kell megteremteni.

A hazai kormányzati programok közül a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0¹³ a szervezeti, eljárásjogi és deregulációs intézkedéseken kívül kitzúzte célul a Balassi Intézettel együttműködve tizenként nyelvőr foglalkoztatását is, akik a jogszabályok érthetősége és nyelvhelyessége felett őrködtek volna.¹⁴ A vonatkozó kormányhatározat¹⁵ alapján a Magyary program 2013-ban lezárult. Az egyszerűsítésre kijelölt jogterületek között szinte valamennyi, a szociális ellátásokkal összefüggő téma helyet kapott.¹⁶ A kormányhatározatot időközben hatályon kívül helyezte a 1046/2015. (II. 11.) Korm. határozat. Nincs fellelhető beszámoló arról, hogy megvalósultak-e a célkitűzések, illetve arról, hogy jelenleg napirenden vannak-e még a jogi szövegek egyszerűsítésére irányuló elképzelések.

3. Tudományos kutatások az objektív akadályok igazolására

Az objektív akadályok egy része abból ered, hogy a jogi szaknyelv jelentősen eltér a hétköznapi nyelvtől. Az eltérés egyrészt terminológiai természetű, másrészt szerkesztési hagyományok és előírások által meghatározott. Külföldi és hazai kutatások sora igazolta, hogy a megértési nehézségek nemcsak a fentebb részletezett, szubjektívnek tekinthető hátrányokkal magyarázhatók, hanem az átlagos, vagy az átlagon felüli képességű felhasználók tekintetében is fennállnak.

A *Commonwealth Association of Legislative Counsel* (CALC) a jogszabályszerkesztés szakmai kérdéseivel foglalkozó nemzetközi

¹² <http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/HU-Jogszabaly-szerkesztési-utmutato.pdf> (2016. 12. 19.)

¹³ <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozigi%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2016. 12. 19.)

¹⁴ Uo. 39.

¹⁵ 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat, 1. pont

¹⁶ Uo. 1. sz. melléklet

szervezet. A szervezet keretein belül került sor arra az empirikus kutatásra, amely kifejezetten a jogszabályszovegek megértésének felmérését célozta Nagy-Britanniában.¹⁷ A felmérés során három különböző módszerrel vizsgálták a brit jogszabálytár¹⁸ felhasználóinak a jogszabályok szövegezésével kapcsolatos véleményét és egyidejűleg a megértést is. A kérdőíves felmérésre, személyes interjúkra és telefonos megkérdezésre alapozott kutatás számos fontos eredményt hozott.

A kérdőívet közel 2000 személy töltötte ki teljes egészében, több mint 3300 pedig részleges választ adott. A válaszadók részére véletlenszerűen mutattak egy lehetséges szabályozási verziót, ami alapján válaszolniuk kellett a szövegértelmezési kérdésre. Ezután nézhették meg a többi szövegváltozatot, és válaszolhattak arra a kérdésre, hogy melyik opció alapján lett volna könnyebb az előzőleg feltett kérdést megválaszolni. Ezen kívül kifejthették részletes véleményüket is arról, miért választották az adott opciót. Mivel a kérdőív lehetővé tette a válaszadók számára, hogy visszatérjenek az értelmezési kérdéshez, ahol a válaszukat módosíthatták, ezért kérdéses a felmérés eredményeinek érvényessége abban a részében, hogy melyik verzió segítette jobban a megértést. Erre utal az elemzésnek az a megállapítása is, mely szerint a helyes válaszok aránya függetlennek mutatkozott attól, melyik szövegezési opciót mutatták először a válaszadóknak.¹⁹

A felmérésben több bevett jogszabályszerkesztési megoldást vetettek össze a *plain english* mozgalom által kívánatosnak tartott megfogalmazásokkal. Például a feltételek meghatározására vonatkozóan vizsgálták, hogy a bevett „ha A, B, és C, akkor X” forma, vagy a *plain language* szerinti „X, ha A, B és C” forma érthetőbb-e illetve kedveltebb-e. A kutatás eredménye alapján a szokványos szerkezetet preferálták a felhasználók. Vizsgálták a képletek meghatározására vonatkozó előírásokat, itt azt találták, hogy a narratív (szöveges) meghatározás kevésbé volt népszerű, mint a matematikai képlet. Érdekes eredményre vezetett az úgynevezett „*sandwich provisions*” vizsgálata. Ez olyan rendelkezésekre utaló kifejezés, ahol a jogszabályi szakasz elején egy mondat kezdete, a végén pedig a mondat befejező része található, közöttük pedig pontokba, bekezdésekbe szedett vagylagos vagy konjunktív feltételek találhatók.²⁰ Amikor a következmény is többféle lehet, azt „*double sandwich*”-nek nevezi a tanulmány szerzője. Ennek példája az a

¹⁷ BERTLIN 2014.

¹⁸ www.legislation.gov.uk

¹⁹ BERTLIN 2014. 30. „For each of the topics, however, the proportion of participants who answered the comprehension question for that topic correctly was broadly the same across the topic regardless of which version they were shown before seeing the comprehension question.”

²⁰ Ezeket nevezik elliptikus szerkezetnek, illetve Goody-listának SYI és tsai, ld. alább.

szabályozás, amelynek szerkezete „ha (a) és/vagy (b), akkor (i) és/vagy (ii)”. A várakozással ellentétben ezt a szerkezetet a válaszadók többsége előnyben részesítette a felkínált többi opcióval szemben (például a feltételek és a következmény egybefüggő, folytonos összetett mondatban történő megfogalmazásával szemben, vagy a külön szakaszokba tördelt megoldással szemben).

A személyes interjúk során olyan kodifikációs technikákat teszteltek, amelyeket a kérdőíves felmérésben nem volt lehetőség vizsgálni, például azt, hogy a joganyag rendelkezésekre és mellékletekre való felosztása nehezíti-e a megértést, és a töredezett (felsorolás-jellegű, rövid mondatokból álló) vagy a narratív (összetett mondatokból álló folyamatos szöveg) stílus érthetőbb-e. A 12 résztvevő esetében figyelték a szemmozgást is online tartalom keresése közben. A kutatásnak ez a része azt a váratlan eredményt hozta, mely szerint a jogszabálytár felhasználóinak súlyos nehézségei támadtak az értelmezés során, alapvető ismereteik hiányoztak (például a hatálybalépés fogalma, vagy a szakasz, bekezdés, paragrafus jelentése, ami miatt a hivatkozásokat nem tudták értelmezni). Megfigyelték továbbá, hogy a tartalomjegyzékből közvetlenül a keresett rendelkezésre kattintottak, és nem olvasták el a kapcsolódó szabályokat, amelyek nélkül nem ismerhető meg a szabályozási tartalom. A felsorolt problémák a jogi végzettségűek tekintetében is fennálltak.

A tanulmány végkövetkeztetése, hogy valószínűleg nincs különbség a magasan képzett jogászok elvárásainak megfelelő és a felhasználók szélesebb köre számára is világos jogszabály-szövegek között, azaz nem áll fenn valós ellentmondás az igények között.²¹

Hasonló szövegértési feladatot adott egy gyakorló ügyvéd és a közérthető fogalmazás aktivistája 150 ügyfelének, amikor egy valóperes ügyvéd levelének tartalmával kapcsolatban állított össze kérdőívet. A 77 válaszoló közül egy sem tudta jól megválaszolni az összes kérdést, bár a megkérdezettek többsége azt állította, hogy érti a levelet. A válaszadók mindegyike találkozott már hasonló szövegekkel, és közülük többnek rendszeres kapcsolata volt ügyvédekkel, ennek ellenére az eredmények lesújtóak voltak.²²

A magyar jogszabályokat illetően TÓTH egyetemi jegyzetében sorolja fel a nyelvi sajátosságokat.²³ Kiemeli, hogy gyakori a funkciógés nyelvi szerkezet (pl. „kizárja” helyett „kizárttá teszi”), mely sok esetben elkerülhető lenne, kivéve a terminus technicus-ok esetében (pl. kizárás

²¹ Uo. 48.

²² ADLER 1992.

²³ TÓTH 2012. 47-49.

bejelentése). Gyakori a modoros, hivataloskodó fogalmazás (pl. „az adóév folyamán” az „adóévben” helyett), tipikusnak tekinthetők a közbevetések, a hosszú, sok felsorolást tartalmazó mondatok, ahol a pontokba szedés, vagy mellérendelői mellékmondatok alkalmazása könnyíthetné a megértést. A körülíró szerkezetek mellett szintén gyakoriak a tömörítés eszközei (ami az ismétlések elkerülését célozza), így a rövidítések alkalmazása és az összevonások (pl. „továbbiakban együttesen”), valamint a visszautalások. Egyeduralkodó a kijelentő mód és a jelen idő használata, az egyes szám alkalmazása akkor is, ha több jogalanyról van szó.

A jog és nyelv nyelvészeti szempontú vizsgálatával többek között Vinnai Edina és kutatócsoportja foglalkozik Magyarországon.²⁴ Az ismertetett kutatás elsősorban a beszélt jogi nyelv témakörével foglalkozott, a laikus és a professzionális nyelvhasználat nyelvi jegyeit tárta fel, a résztvevő megfigyelés és a mélyinterjú módszerének alkalmazásával. A kutatás igazolta azt a hipotézist, hogy az eljárás nem lehet jogi értelemben tisztességes, ha nyelvi értelemben nem az. A 2014-2018 közötti időszakban pedig *„A tisztességes eljárás nyelvi aspektusai. A jogi nyelv hatása a joghoz való hozzáférés érvényesülésére”* című kutatás folyik. Az összefoglaló megállapítása szerint *„A nyelvészek és a laikusok körében is időről időre visszatérő elvárásként jelenik meg az az igény, hogy a jogi nyelv legyen közérthetőbb. [...] [A] jogi szaknyelvvvel kapcsolatban a legerősebb az az igény és elvárás, hogy mindenkinek kompetensnek kell abban lennie, ha nem akar kiszolgáltatottá válni az intézményeknek, s ha a jog által számára is kínált eszközrendszerrel maradéktalanul élni szeretne.”*²⁵

Jogszabályszovegek számítógépes nyelvi elemzése igazolta, hogy a jogszabályok szövegében gyakran a Jack Goody által definiált elliptikus szerkezetek figyelhetők meg, melyek jellemzője, hogy olyan információt is képesek reprezentálni, amelyek a beszélt nyelv linearitásában nem ragadhatók meg. Ennek jellemző példái az olyan listák, ahol a bevezető szöveget az azt követő egyes listapontokkal összeolvasva, több külön mondatot kapunk (pl. „e törvény alkalmazásában a)... b)...” – minden listaponthoz egyenként hozzáolvasandó a bevezető mondatrészt).²⁶ A hivatkozott tanulmányban ezeket a listákat Goody-listáknak nevezik a szerzők. A szöveg értelmezése szempontjából a legfontosabb kérdés, hogy ezeknek a listáknak az elemei milyen kapcsolatban állnak egymással. Ha valamennyi feltételnek teljesülnie kell, akkor logikai konjunkcióról, ha egyik feltétel sem teljesülhet, akkor konnegációról van szó. Amennyiben pontosan egy feltételnek kell teljesülnie, az logikai kifejezéssel

²⁴ VINNAI 2014.

²⁵ Uo. 66.

²⁶ HAMP és tsai, 2015. 274.

biszubtrakció (kizáró vagy-kapcsolat), ha pedig legalább egynek teljesülnie kell, akkor diszjunkció (megengedő vagy-kapcsolat) áll fenn a feltételek között. A szerzők a diszjunkció kapcsán arra az eredményre jutottak, hogy normatív (ún. deontikus) előírások esetében a diszjunkcióra utaló kötőszó (vagy) helyett sokszor a konjunkcióra utaló kötőszó ugyanúgy vagylagos feltételt jelent (pl. a Ptk. 2:28. § (1) bekezdésében annak meghatározása, hogy kik jogosultak a gondnokság alá helyezés kezdeményezésére a bíróságnál, ahol a felsorolásban az „és” kötőszót alkalmazzák, holott nyilvánvalóan nem az összes jogosult együttes fellépése az előírás). Azt is feltárták, hogy a feltételek meghatározása milyen sokféle nyelvi formában jelenik meg a jogszabály-szövegekben, azaz a szokványosnak tekinthető „ha-akkor” kapcsolat helyett sokszor szinte fel sem ismerhető a mondat szerkezetből a kondicionalitás. (Pl. egy mondatot követően a következő mondat így kezdődik: „Ebben az esetben...”).²⁷

A kutatócsoport másik tanulmányban²⁸ a jogszabály-szerkesztési gyakorlat számára is hasznos tapasztalatokat ismertet, melyekre a jogszabályszövegek számítógépes elemzése során derült fény. Egyes Goody-listák ugyanis hibásak, azokból nem lehetett előállítani a teljes mondatokat, vagy a logikai kapcsolat nem volt egyértelmű. Az ilyen rendelkezéseket feltehetőleg nemcsak a számítógépes program nem tudja kezelni, hanem a jogszabály címzettje, esetenként a jogalkalmazó is félreérti.

4. A kérdőíves felmérés eredményei

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc.tv.) néhány kiválasztott jellemző szakasza képezte annak a kérdőíves felmérésnek a tárgyát, amelynek célja a közérthetőség hiányának igazolása volt. A kérdőívet 369 fő töltötte ki, internetes felületen. A válaszadók összetétele nem reprezentálja a magyar lakosságot, és kiválasztásuk nem véletlenszerű, hanem szisztematikus volt. A felmérés célja annak igazolása, hogy a legalább érettségivel rendelkezők számára is jelentős kihívást jelent a közigazgatási jogi rendelkezések megértése. A válaszok alapján tehát nem lehet következtetéseket levonni a lakosság egyes csoportjait illetően, a kérdőív inkább a kiválasztott jogszabályhelyek objektív értelmezhetőségét (bonyolultságát) mérte.

²⁷ Ld. még SYI és tsai 2015., MARKOVICH és tsai 2014.

²⁸ MARKOVICH és tsai 2015.

Az adatok óvatos értelmezése indokolt a kitöltők motivációjának feltehető hiánya miatt is. Mivel a szövegértelmezési feladatok helyes megoldását sem valós élethelyzet, sem vizsgaszituáció nem motiválta, számos olyan válaszadó lehetett, aki nem vette komolyan a feladatokat vagy egyes kérdéseknél csak megtippte a választ. Azonban ha a szövegek értelmezése nem lett volna nehéz, minden bizonnyal kevesebben választották volna a tippelgetést, vagy a „nem tudom” válasz bejelölését. A nyitott kérdéseknél felbukkanó, valamint egyéb felületeken megosztott indulatos vagy szarkasztikus kommentárok is egyértelműen arra utalnak, hogy a feladatok megoldása kifejezetten frusztráló volt a kitöltők számára.

4.1. A válaszadók összetétele

A mintában 318 fő (86,2 %) rendelkezik legalább főiskolai (BA szintű) végzettséggel, a fennmaradó 51 fő pedig érettségivel, és ez utóbbiak közül is 38 fő jogi tanulmányokat folytat. Összesen tehát mindössze 13 olyan válaszadó szerepelt a mintában, akinek a legmagasabb iskolai végzettsége érettségi, és nem joghallgató. A 2011. évi népszámlálás adatai szerint a megfelelő korcsoportban a felsőfokú végzettségűek aránya 18,2 % volt, az érettségizetteké 31,3 %.²⁹ Valamilyen szintű jogi képzettséggel a 369 fős mintában 262 fő, azaz 71 % rendelkezik. Ezen belül joghallgató 73 fő, az összes válaszadó 19,8 %-a.

Az, hogy a mintában ilyen mértékben felülreprezentáltak a magasabb, és azon belül a jogi képzettséggel rendelkezők, kifejezetten elősegítette a kutatási cél megvalósulását. A közérthetőség ugyanis nem a professzionális, hanem a laikus közönség általi megértést kívánja meg, és amennyiben a professzionális, valamint a más területen magasan képzett címzettek számára is nehéz az információ megtalálása a jogszabály szövegében, akkor megállapítható, hogy a szöveg objektív értelemben is érthetetlen, bonyolult.

A helyes válaszok átlagos száma a válaszadók körében nem tért el szignifikánsan sem iskolai végzettség, sem jogi képzettség szerint.³⁰ Ez arra mutat rá, hogy a jogszabály-értelmezési képesség alapvetően nem a jogi ismereteken vagy a jogi gyakorlaton, hanem az általános iskolázottságon alapszik.

²⁹ Forrás: KSH, http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_iskolazottsag, (2016. 11. 24.), 1.1.5. és 1.1.6. tábla

³⁰ A tudományos fokozattal rendelkező válaszadók átlag alatti eredménye nem értékelhető, a mintában mindössze 3,8 %-os arányuk miatt.

4.2. A szövegértelmezési kérdésekre adott válaszok elemzése

A kérdőív érdemi része három jogszabályhelyre vonatkozóan összesen 10 értelmezési feladatot tartalmazott. A helyes válaszok átlagos száma a teljes mintában 6,2 volt. A válaszadók 3,8 %-a adott helyes választ az összes kérdésre, átlag feletti, azaz legalább 7 pontos eredményt 44,2 % ért el. Az egyes kérdések nehézségi foka és így a helyes válaszok aránya azonban jelentős szóródást mutatott. A legkönnyebb kérdésre 91,3 % helyes válasz született, a legnehezebbre mindössze 35 % válaszolt helyesen.

Az első csoportba tartozó kérdések a Szocvtv. 33. § (1) bekezdésére³¹ vonatkoztak. A kiválasztott jogszabályhely tipikus példája a fentebb már említett Goody-listának (elliptikus szerkezetnek) vagy a brit kutatásban „sandwich”-nek nevezett megoldásnak. A g) pontban felsorolt feltételek pedig az alpontokba rendezés hiánya miatt tekinthetők nehezen értelmezhetőnek. A pontokba szedett jogosultak felsorolása után szereplő újabb általános, minden kérelmezőre érvényes feltételek elhelyezése a jogszabály-olvasásban nem gyakorlott személyek számára kifejezetten félrevezető lehet.

Egészségkárosodottnak minősül-e a vakok járadékában részesülő személy? Ennek a kérdésnek a megválaszolásához az egészségkárosodott személy fogalmának meghatározását kellett a szövegben megtalálni (a

³¹ 33. § (1) Az aktív korúak ellátása a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás. A járási hivatal aktív korúak ellátására való jogosultságot állapít meg annak az aktív korú személynek,

a) aki munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, aki legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, vagy akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján nem haladja meg az 50%-os mértéket, vagy

b) aki vakok személyi járadékában részesül, vagy

c) aki fogyatékosági támogatásban részesül [az a)-c) pont szerinti személy a továbbiakban együtt: egészségkárosodott személy], vagy

d) akinek esetében a munkanélküli-járadék, álláskeresői járadék, álláskeresői segély, vállalkozói járadék (a továbbiakban együtt: álláskeresői támogatás) folyósítási időtartama lejárt, vagy

e) akinek esetében az álláskeresői támogatás folyósítását keresőtevékenység folytatása miatt a folyósítási idő lejártát megelőzően szüntették meg, és a keresőtevékenységet követően az Ft. alapján álláskeresői támogatásra nem szerez jogosultságot, vagy

f) aki az aktív korúak ellátása iránti kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább egy év időtartamig együttműködött, vagy

g) akinek esetében az ápolási díj, a Cst. szerinti gyermekgondozási támogatás, a rendszeres szociális járadék, a bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka, az átmeneti járadék, a rehabilitációs járadék, a rokkantsági nyugdíj, a baleseti rokkantsági nyugdíj, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása, az ideiglenes özvegyi nyugdíj folyósítása megszűnt, illetve az özvegyi nyugdíj folyósítása a Tny. 52. §-ának (3) bekezdése szerinti okból szűnt meg, és közvetlenül a kérelem benyújtását megelőzően az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább három hónapig együttműködött,

feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított, és keresőtevékenységet nem folytat.

szabályozási technika itt az egyes altípusok felsorolása után zárójelben a „továbbiakban együtt:” formula alkalmazása volt). Erre a kérdésre a válaszadók 67,8 %-a helyes választ adott. Közel egyharmad azonban nem vette észre ezt a rejtett definíciós szabályt.

Melyik szerv jogosult az aktív korúak ellátásának megállapítására? Itt a válasz olyan mondatban volt elrejtve, amelynek megfogalmazása szerint nem a keresett válasz volt a lényeges tartalma (azt mintegy mellékesen tartalmazta), erre a kérdésre magas arányban, 91,3 %-ban válaszoltak helyesen (egyidejűleg ez bizonyult a legkönnyebb kérdésnek, mivel itt volt a legmagasabb a helyes válaszok aránya).

Folyósítható-e aktív korúak ellátása özvegyi nyugdíj egyidejű folyósítása mellett? A választ a többszörösen összetett, hosszú felsorolást tartalmazó g) pont tartalmazza, erre a kérdésre válaszadók 78 %-a helyes választ adott.

A keresőtevékenységet folytató egészségkárosodott személy jogosult lehet-e aktív korúak ellátására? Itt arra az információra (feltételre) kellett rátalálni a szövegben, amely a jogosulti csoportokat meghatározó hosszú, pontokba szedett felsorolás végén, külön sorban volt megtalálható, ennek helyes megválaszolásához tehát tudni kellett, hogy ez a feltétel valamennyi, a megelőző pontokban felsorolt csoportra vonatkozik, így arra is, amelyekre a kérdés irányult. Erre a kérdésre a válaszadóknak már csak 63,7 %-a tudott helyesen válaszolni. Nem meglepő, hogy a gyakorló jogászok csoportja ebben a kérdésben átlag feletti eredményt ért el (66,7 %), bár elgondolkodtató, hogy egyharmad részük nem találta meg a helyes választ.

A következő három kérdés a fogyasztási egység, illetve az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem kiszámításával függött össze. A Szoc.tv. 33. § (2) bekezdése³² határozza meg a fogyasztási egységek számításának módját, amely alapján a család egy fogyasztási egységre eső jövedelmét lehet meghatározni.

³² (2) Az (1) bekezdés alkalmazásában akkor nem biztosított a megélhetés, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át és vagyona nincs. Az aktív korúak ellátása tekintetében fogyasztási egység a családtagoknak a családon belüli fogyasztási szerkezetet kifejező arányszáma, ahol

- a) az első nagykorú családtag arányszáma 1,0, azzal, hogy a gyermekét egyedülállóként nevelő szülő arányszáma 0,2-vel növekszik,
- b) a házas- vagy élettárs arányszáma 0,9,
- c) az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8,
- d) minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7,
- e) a fogyatékos gyermek arányszáma 1,0, azzal, hogy a fogyatékos gyermeket a c) és d) pont alkalmazásánál figyelmen kívül kell hagyni, továbbá ahol
- f) az a) és b) pontok szerinti arányszám 0,2-vel növekszik, ha a személy fogyatékosági támogatásban részesül.

Az első feladat egy átlagosnak tekinthető, két felnőttből és két gyermekből álló család egy fogyasztási egységre eső jövedelmének kiszámítása volt, megadott összjövedelem esetén. Erre a kérdésre a válaszadóknak kevesebb, mint a fele, mindössze 48,5 %-a adott helyes választ. Helyes válasznak számított a pontos és a kerekített eredmény, valamint az is, ha csak a képletet (a számítás menetét) mutatta be a válaszadó, amennyiben az megfelelő volt. Itt két lépésből álló számítási műveletet kellett elvégezni: először meg kellett állapítani a fogyasztási egységek összegét a jogszabályban meghatározott arányszámok összeadásával ($1,0+0,9+0,8+0,8 = 3,5$), második lépésben pedig ezzel az összeggel el kellett osztani a megadott jövedelem értékét ($100.000 \text{ Ft} / 3,5 = 28.571,43 \text{ Ft}$).

A következő kérdésben az előzőhöz képest nehezítést jelentett, hogy egyedülálló szülő és fogyatékos gyermek miatt korrekciós tényezőket is figyelembe kellett venni. A helyes megoldást a válaszadóknak csak 41,2 %-a tudta kiszámítani.

A fogyasztási egységekkel összefüggő utolsó kérdésnél mindössze egy korrekciós tényezőt, a fogyatékosági támogatásban részesülő személy arányszámát kellett megtalálni a normaszövegben, a válaszadók kétharmada (67,2 %) válaszolt helyesen.

A kérdések harmadik csoportja a Szoc.tv. 4. § (1) bekezdése c) és d) pontjainak, valamint da)-dd) alpontjainak tartalmára vonatkozott.³³

Az első kérdés a következő volt:

Közeli hozzátartozónak minősül-e az önálló keresettel rendelkező tizenhét éves örökbefogadott gyermek?

E tanulmány szerzője szerint a helyes válasz az igen, mivel a da)-dd) alpontok vagylagos feltételként történő értelmezése alapján a dd) pont

³³ 4. § (1) E törvény alkalmazásában

c) *család*: egy lakásban, vagy személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos szociális, gyermekvédelmi intézményben együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező közeli hozzátartozók közössége;

d) *közeli hozzátartozó*:

da) a házastárs, az élettárs,

db) a húszévesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező; a huszonhárom évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, nappali oktatás munkarendje szerint tanulmányokat folytató; a huszonöt évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanulmányokat folytató vér szerinti gyermek, örökbe fogadott gyermek, mostohagyermek és a Ptk. szerinti gyermekvédelmi nevelőszülő által e jogviszonya keretében nevelt gyermek kivételével a nevelt gyermek (a továbbiakban: nevelt gyermek),

dc) korhatárra való tekintet nélkül a tartósan beteg, az autista, illetve a testi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos vér szerinti, örökbe fogadott, mostoha-, illetve nevelt gyermek, amennyiben ez az állapot a gyermek 25. életévének betöltését megelőzően is fennállt (a továbbiakban: fogyatékos gyermek),

dd) a 18. életévét be nem töltött gyermek vonatkozásában a vér szerinti és az örökbe fogadó szülő, a szülő házastársa vagy élettársa, valamint a db) vagy dc) alpontban meghatározott feltételeknek megfelelő testvér.”

alkalmazandó, mely szerint a 18 év alatti gyermekeknek közeli hozzátartozója az örökbefogadó szülő. Ez az értelmezés egyben azt is jelenti, hogy az önálló kereset valójában csak a 18 év feletti gyermekek esetében zárja ki a közeli hozzátartozói viszonyt, bár ez a db) pont megfogalmazása alapján nem egyértelmű. A da)-dd) alpontok vagylagos alkalmazását a Legfelsőbb Bíróság *Kfv.III.37.039/2011/3.* számú ítélete is alátámasztja.³⁴ A kérdésre a válaszadóknak csak 35 %-a válaszolt igennel.

A következő kérdés így szólt:

Közeli hozzátartozója-e a vér szerinti szülője a tizenkilenc éves nappali tagozatos egyetemi hallgató gyermeknek, ha az másik város egyetemének kollégiumában lakik?

A helyes válaszhoz itt azt kellett észrevenni, hogy a lakóhely (sem a tényleges, sem a bejelentett) nem tartozik a közeli hozzátartozó fogalmi elemei közé. A lakóhelynek a „család” meghatározásánál van jelentősége (a c) pont rendelkezései szerint). Az itt meghatározott családnak ugyan nem tagja, aki nem közeli hozzátartozó, azonban lehetnek olyan közeli hozzátartozók, akik nem tartoznak a „család”-ba, mert nem laknak együtt. Tehát a helyes válasz: igen, közeli hozzátartozója [a db) pont alapján], ha eltekintünk attól, hogy ehhez még azt a feltételt is teljesítenie kell, hogy nem rendelkezik önálló keresettel. A helyes válaszok aránya 75,1 %.

A kérdéscsoport utolsó kérdése:

„Közeli hozzátartozója-e a tizenhét éves, önálló keresettel rendelkező gyermek a vér szerinti szülőjének, ha egy lakásban van a bejelentett lakóhelyük?”

A lakóhelyre vonatkozó információ ismét nem releváns. A fentebb kifejtettek alapján a dd) alpont alkalmazandó, és a helyes válasz: igen. A válaszadók 47,4 %-a válaszolt igennel.

Az utolsó három kérdés tekintetében – függetlenül attól, hogy valójában mi is a helyes megoldás – az a megalapozott következtetés adódik, hogy ennek a szakasznak a megfogalmazása mindenképp módosításra szorul, mivel a norma tartalma nem állapítható meg egyértelműen. Erre utal az is, hogy e törvényhely értelmezése a Legfelsőbb Bíróság szintjéig jutott (amely

³⁴ „A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a Szoc.tv. 4. § /1/ bekezdés d/ pontjának közeli hozzátartozóra vonatkozó meghatározása valóban egy olyan felsorolást tartalmaz, amely vagylagosnak tekinthető. Megállapítható, hogy a Szoc.tv. 4. § (1) bekezdés d/ pontjának dd/ alpontja szerint a 18. életévét be nem töltött gyermek vonatkozásában a vérszerinti szülők jelen ügyben a felperes és V. Á. közeli hozzátartozónak minősülnek, ahogy nekik közeli hozzátartozójuk a 20. életévét be nem töltött önálló keresettel nem rendelkező nagykorú vér szerinti gyermek is (db/ alpont), és a **közös kiskorú gyermek** is.”

hatályon kívül helyezte a Békés Megyei Bíróság jogerős ítéletét, mert az a feltételeket konjunktívnak minősítette).

4.3. A kérdőív megválaszolására fordított idő és a feladatok nehézségére vonatkozó értékelés

A válaszadóknak az érdemi rész megválaszolását követően meg kellett adniuk, hogy nagyjából mennyi időt töltöttek a kérdőív kitöltésével. Azok közül, akik megadták a becsült időráfordítást, 44 fő (12,1 %) kevesebb, mint 5 percet fordított a kitöltésre. A legtöbben, 198 fő (54,2 %) 5-10 percet szántak a feladatok megoldására. 10-20 percet 29,6 %, 20 percnél is több időt 4,1 % fordított a kérdőív kitöltésére. Az eredmények az időráfordítás növekedésével javuló értéket mutattak.

A feladatok nehézségének értékelése során³⁵ a válaszadók 65,4 %-a úgy ítélte meg, hogy a kérdőív kitöltése nehéz vagy nagyon nehéz volt. Ezen belül 23,3 % szerint volt nagyon nehéz a feladatok megoldása. A semmilyen jogi képzettséggel nem rendelkező válaszadók 76,6 %-a, a gyakorló jogászok 62,5 %-a szerint nehéz vagy nagyon nehéz volt a kérdőív kitöltése, legkevésbé (52 %) a joghallgatók tartották nehéznek.

4.4. Összefoglalás

A kérdőíves felmérés eredménye összességében empirikusan alátámasztja, hogy a vizsgált törvényhelyek megfogalmazása nem közérthető. A vizsgálat céljára kiválasztott szakaszok tipikus példái a terület szabályozásának, ezért az eredmény kiterjeszhető a szociális szabályozásra általános értelemben is. Mivel a magasan képzett válaszadóknak is nehézséget okoz olyan jogszabály alapvető rendelkezéseinek a megértése, amelynek célcsoportja elsődlegesen nem ebbe a kategóriába tartozik³⁶, az is nyilvánvaló, hogy a megértés szintjének növeléséhez az iskolázottsági szint általános emelése, vagy a jogi ismeretek oktatásának beemelése a közoktatásba az ilyen szövegek megértését érdemben nem javítaná.

³⁵ Az értékelés ötfokozatú skála alkalmazásával történt, ahol az 1. érték nagyon könnyűt, az 5. érték a nagyon nehezett jelentett.

³⁶ A 2016. októberi statisztikai adatok szerint a nyilvántartott álláskereső 41,5 %-a nyolc általános vagy alacsonyabb iskolai végzettségű, 26,5 %-a szakmunkás vagy szakiskolai végzettségű. Adatok forrása: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapja, http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=stat_afsz_nyilvtartasok (2016. november 24.)

Meg kell jegyezni, hogy a vizsgálat során a valóságban előforduló szituációkhoz képest sokkal egyszerűbb feladatokat kellett megoldani. Amikor valaki olyan élethelyzetbe kerül, hogy szociális támogatásra szorul, először hozzá kell férnie az alkalmazandó jogszabályokhoz, azok közül ki kell tudnia választani, hogy az ő esetében melyik releváns, és általában nem is egy, hanem több jogszabályt kell egyidejűleg alkalmaznia. Ezt követően a vonatkozó jogszabályok teljes szövegének értelmezése útján kell megtalálnia a választ a kérdőívben feltettekhez hasonló vagy még bonyolultabb kérdésekre. A kérdőíves felmérésben viszonylag egyszerűnek tekinthető kérdésekre úgy kellett választ adni, hogy a vonatkozó konkrét jogszabályhely rendelkezésre állt, és mint látható, ez is komoly nehézségekbe ütközött.

II. A közérthetőség hiánya mint alapjogi probléma

1. A normavilágosság alkotmányos követelménye

A normavilágosság követelménye nem szerepelt a hatályon kívül helyezett Alkotmányban és nem szerepel az Alaptörvényben sem. A fogalmat az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) vezette le a jogbiztonság követelményéből, ami szintén származtatott alapelv, a jogállamiság elvéből következik. *„Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a **jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.**”³⁷*

Ebben a korai határozatában az AB megfogalmazta a normavilágosság alkotmányos definícióját, egyben úgy foglalt állást, hogy a normatartalomnak alapvetően a jogalkalmazó számára kell felismerhetőnek lennie. Az AB alább ismerttetendő következetes gyakorlata szerint a közérthetőség nem alkotmányos követelmény, nem tartozik a normavilágosság fogalmi körébe.

1.1. A részletezettség elvárt, illetve megengedett mértéke a normavilágossággal összefüggésben

³⁷ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás IV.1.

Az Alkotmánybíróság másik határozatában³⁸, – melyre a későbbi döntésekben is számos alkalommal hivatkozott –, a Ptk. szóbeli végrendelezéssel szülő szabályának vizsgálata során tovább részletezte, mikor tekinthető egy jogszabályi rendelkezés homályosnak, többértelműnek vagy ellentmondásosnak (azaz *nem* világosnak). Ennek során kifejtette, hogy mivel a jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg, a megfogalmazás mindig általános. A konkrét történeti tényállás és a norma viszonya ezért mindig jogalkalmazási kérdés, és emiatt a normát értelmezni kell. *„Nem sérti a jogbiztonságot, hogy a szóbeli végrendelet törvényi feltételeit a jogalkotó inkább keretjelleget, és nem túl részletezően (kazuisztikusan) határozta meg. Nem alkotmányellenes, hogy a jogszabály tényállása nem sorolja fel tételesen mindazokat a helyzeteket, állapotokat, betegségeket, amelyekben szóbeli végrendeletet lehet tenni.”*

Ez az értelmezés tehát egyfelől ismét annak deklarációja, hogy az AB szerint elegendő, ha a jogszabály tartalmát a jogalkalmazó, a bírói gyakorlat képes megállapítani (amikor az keretjelleget, vagy általános megfogalmazásokat használ), másfelől viszont azt is jelenti, hogy nem alkotmányos követelmény a túlságosan részletező, kazuisztikus szabályozás. A keretjelleget, nem túl részletező megfogalmazás alkotmányosságát az AB később is megerősítette.³⁹ A normavilágosságának nem fogalmi eleme a minden részletre kiterjedő szabályozási tartalom.

1.2. Előreláthatóság, kiszámíthatóság

A 42/1997. (VII. 1.) AB határozat szerint *„alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható.”* Ez a szintén gyakran hivatkozott indoklás a címzett szempontjából a kiszámíthatóság és az előreláthatóság követelményét határozza meg. Így tehát továbbra sem alkotmányos követelmény, hogy maga a címzett is tudja értelmezni a normát, elegendő, ha a jogalkalmazók azt megfelelően egységesen értelmezik, amely alapján a címzett kiszámíthatja, előre megállapíthatja a várható következményeket. Ez másfelől azt jelenti, hogy egyes bonyolultabb esetekben a címzettől a

³⁸ 1160/B/1992. AB határozat

³⁹ 3/2006. (II. 8.) AB határozat

jogszabályokban foglalt rendelkezéseken túl a bírói gyakorlat ismerete is elvárt lenne.

1.3. A címzett

Az előzőekben foglaltak alapján elkerülhetetlen lenne a „címzett” meghatározása. A címzett fogalma nem azonosítható a jogalkalmazó fogalmával, az általános jogirodalmi nézetek szerint a címzett a jogszabály személyi hatálya alá tartozó azon személyi kört öleli fel, amelyre a jogszabály (általában külön jogtétel keretében kijelölve) rendelkezéseket tartalmaz. A címzett a jogi norma tartalmát képező magatartás alanya.⁴⁰

A címzetti értelmezhetőség vált viszont követelménnyé egy másik ügyben, ahol az AB a normavilágosság alkotmányos követelményének sérelmét azért állapította meg, *„mert a norma címzettjei számára a kifogásolt jogszabály nem tartalmaz kellően világos rendelkezéseket és önkényes jogalkalmazásra is lehetőséget ad”*.⁴¹

1.4. Fogalmazási és szerkesztési kérdések

Egy országgyűlési határozat kapcsán az AB leszögezte, hogy *„[a] fogalommeghatározás tartalmi megalapozottságának és a megfogalmazás nyelvtani és stiláris helyességének megítélése [...] nem tartozik az alkotmányossági vizsgálat körébe.”*⁴²

Egy önkormányzati rendelettel összefüggésben, melynek vitatott rendelkezése a *„jelen rendelet hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti minden olyan rendelkezés, amely a jelen rendelettel azonos szabályozást tartalmaz”* szöveg volt, az AB a következőket fejtette ki: *„az a jogalkotói gyakorlat, amely a jogszabály megalkotásánál félrevezetően, a jogalkalmazók és a jogkeresők számára nem egyértelműen jelöli meg a hatályon kívül helyezett jogszabályokat, nem elégíti ki az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogbiztonság, illetve az ahhoz szorosan kapcsolódó normavilágosság követelményét.”* Idézve 11/1994. (III.2.) határozatát hozzáfűzte, hogy *„[a] jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismerhesse a hatályos jogot. Nem elfogadható, ha valamely rendelkezés hatályos*

⁴⁰ Ld. például: SZILÁGYI 2006. 258.

⁴¹ 6/2005. (III. 11.) AB határozat

⁴² 682/B/1993. AB határozat

*szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani”.*⁴³

Az ismétlés elkerülését célzó utaló szabályok ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint nem sértik a normavilágosság elvét. *„Az ilyen utaló szabály azt szolgálja, hogy a jogalkotó megelőzze a túlszabályozást, és elkerülje az egyes rendelkezések fölösleges megismétlését egy adott szabályozási koncepción belül.”*⁴⁴

1.5. Különböző normák eltérő megítélése

Az 53/2009. (V. 6.) AB határozat összefoglalta az alkotmányos alapjogokat korlátozó szabályok szigorúbb megítélésére vonatkozó korábbi döntéseinek lényegét. Eszerint *„[az] Alkotmánybíróság gyakorlatában szigorúbb normavilágosság-követelmény érvényesül alapjog-korlátozó normák esetén...”,* továbbá *„a jogszabály-szöveg olyan hiányosságai, mint a homályosság, vagy az, hogy pontosan nem értelmezhető, különösen sértik a jogbiztonságot akkor, amikor a rendelkezések alkotmányos alapjogok korlátozását teszik lehetővé.”* *„Az Alkotmánybíróság megsemmisíti a normát, ha a bizonytalan vagy ellentmondásos megfogalmazás alapjog érvényesítését gátolja.[...] Hasonló megfontolásból ítéli meg szigorúbban az Alkotmánybíróság a büntetőjogi normák egyértelműségét.”*⁴⁵

1.6. Az Alaptörvény hatályba lépését követő újabb AB döntések

Mivel az Alaptörvényben a jogállamiságra vonatkozó alkotmányos deklaráció nem változott az Alkotmányhoz viszonyítva, a normavilágosság kérdésében az AB továbbra is irányadónak tartja korábbi döntéseit. Változást az eljárásokra vonatkozó módosítások hoztak, mivel alkotmányjogi panasz esetében az AB általában csak kivételesen tartja megengedhetőnek a jogbiztonságra való hivatkozást. *„Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint tehát alkotmányjogi panaszban a jogállamiságra való hivatkozásnak csak kivételes esetekben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok*

⁴³ 152/2008. (XII. 10.) AB határozat

⁴⁴ 35/2009. (III. 27.) AB határozat

⁴⁵ 23/2010. (III. 4.) AB határozat VI. 1.

esetében – van helye.”⁴⁶ A normavilágosság követelménye egyéni panaszeljárásokban tehát nem hivatkozható.

Ugyanakkor az újabb alkotmánybíróági gyakorlat néhány új elemet is bevezetett érvelésébe a 28/2013. (X. 9.) AB határozatban, amely a Civiltv.-nek azzal a rendelkezésével foglalkozott, mely egy hatályon kívül helyezett jogszabály továbbalkalmazását írta elő a civil szervezetek esetében. Az AB elutasította a bírói indítványt, indoklásában egyebek között rámutatva, hogy *„a rendhagyó, adott esetben a jogalkotás szakmai követelményeit nem maradéktalanul érvényesítő jogalkotási (jogszabály-szerkesztési) megoldások nem feltétlenül eredményeznek a jogbiztonság elvét sértő, alaptörvény-ellenes helyzetet, és önmagukban nem szüntetik meg az érintett rendelkezések kötelező erejét”*.⁴⁷ Hivatkozva a jogalkotási törvény előírásaira, mely szerint a Nemzeti Jogszabálytárban a lekérdezés napján hatályos rendelkezések elérhetők a lekérdezés napját megelőző öt évre visszamenőleg is, nem látta akadályát a jogszabály megismerhetőségének, annak hatályon kívül helyezése esetén sem.

A fentiekén kívül az AB kifejtette, hogy a bíró – bár az Alaptörvény nem zárja ki, hogy bármely rendelkezésre hivatkozzon, akár a jogállamiság részét képező normavilágosság elvére is – ezzel összefüggésben csak a konkrét ügyben alkalmazandó rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezheti, és jogszabályi kollízió esetén a bíró feladata eldönteni, mi az alkalmazandó jog.⁴⁸ Az AB ebben a határozatában megállapította azt is, hogy az ellentétes vagy az értelmezéstől függően ellentétes szabályozás önmagában nem jelent alaptörvény-ellenességet, csak akkor válik azzá, ha az egyben az Alaptörvény valamely további rendelkezésének a sérelmével is jár. Ezért *„[a] normavilágosság sérelmét állító indítványnak általában arra nézve is indokolást kell tartalmaznia, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés valamely értelmezése az Alaptörvénynek valamely további rendelkezésével miért ellentétes.”*⁴⁹

*„A bírónak tehát nem elegendő önmagában a jogbiztonság elvének részét képező normavilágosság követelményének sérelmére hivatkoznia sem azon az alapon, hogy nem tudja megállapítani az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket, sem azon az alapon, hogy nem tudja azokat egyértelműen értelmezni.”*⁵⁰

⁴⁶ Összefoglalja: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat

⁴⁷ [20] bekezdés

⁴⁸ [32]-[33] bekezdés

⁴⁹ [34] bekezdés

⁵⁰ [36] bekezdés

Ez az újabb megközelítés tehát a bírói kezdeményezés esetén is kizárja a normavilágosságra történő önálló hivatkozás lehetőségét.

1.7. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJE) a norma előreláthatóságával kapcsolatos néhány döntésében alapvetően a pontos megfogalmazásra (a megfelelő részletezettségre) fókuszál, amikor a „*prescribed by law*” kifejezést értelmezi. Az AB is hivatkozott⁵¹ az EJE több döntésében is kifejtett előreláthatóság szempontjaira, mely a pontosság megítélésakor a címzettek körének figyelembe vételét is megköveteli.⁵²

A címzettek körének figyelembevétele túlmutat az alkotmánybírói gyakorlatban kialakult normavilágosság tartalmán. Boris Bittker a jogszabályok egyszerűsítésével kapcsolatban fogalmazta meg az *audience principle* alkalmazásának szükségességét, ami azt jelenti, hogy a szabályozást azoknak a műveltségi szintjéhez és teherviselési képességéhez kell igazítani, akik értelmezni és alkalmazni fogják. A bonyolult adójogszabályok például kevésbé problematikusak, ha azok speciális ügyek szakértőinek szólnak, mint ha laikus adózók tömegeinek. SCHUCK szerint ugyanez az elv vonatkoztatható például a jóléti szabályozásra is, vagy a nyugdíjrendszer és a társadalombiztosítás szabályozására, és ugyanúgy érinti a kisvállalkozásokat, mint a magánszemélyeket. Hozzáfűzi azt is, hogy még nagyobb a jelentőségű az elv, amikor alapvető demokratikus értékeket érint.⁵³

2. A kihirdetésre vonatkozó szabályok

A kihirdetés mint a jogi normák érvényességi feltétele azt a nyilvánvaló célt szolgálja, hogy a jog ismeretének (pontosabban a jogalkotó által elvárt magatartás ismeretének) hiányára ne lehessen hivatkozni. A ma már közhelyesnek számító, „a jog nem ismerete nem mentesít” szabály persze nem érvényes ebben az egyszerű megfogalmazásban, hiszen számos

⁵¹ 23/2010. (III. 4.) AB határozat

⁵² „[t]he level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed” – Rekvényi kontra Magyarország, 1999. május 20-i ítélet, 34. pont

⁵³ SCHUCK 2016. 45-46.

kivétel vagy éppen kifejezetten ellentétes előírás ismert (ilyen például a belátási képesség hiányának figyelembe vétele, vagy a tévedésre vonatkozó szabályok mind a büntetőjogban, mind a polgári jogban). A bonyolult és szerteágazó jogi szabályozás tekintetében laikusnak számító ügyfél részére pedig számos esetben kifejezetten tájékoztatási, kioktatási, figyelmeztetési kötelezettségeket írnak elő a hatóságok számára az eljárási szabályok. Azt azonban senki nem vitatja, hogy a ki sem hirdetett jogszabály ismerete senkitől nem várható el.

A kihirdetés az előreláthatóság követelménye érvényesülésének is alapvető feltétele: a magatartás csak olyan szabályhoz igazítható, melyet előzetesen a címzett tudomására hoztak. Ebből vezethető le a visszaható hatály tilalma és részben a kellő felkészülési idő követelménye is. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság három alapvető elemeként kezeli gyakorlatában a visszaható hatály tilalmát, a kellő felkészülési időt és a normavilágosságot.

Messzemenő következményei vannak azonban annak, hogy a kihirdetés hogyan történik és a szöveghez milyen módon és eszközökkel lehet hozzáférni. A hatályos szabályozás az elfogadott jogszabályok kihirdetésére az elektronikus formában kiadott Magyar Közlönyt határozza meg, egyidejűleg rendelkezve arról is, hogy a módosításokkal egybeszerkesztett mindenkor hatályos változatot is elérhetővé kell tenni, szintén elektronikus formában.⁵⁴ Az, hogy a hozzáférés ma már ingyenes (a korábbi papíralapú Magyar Közlönyért fizetni kellett), jelentős előrelépés, ahogy az elektronikus hozzáférés két módja szintén nagymértékben elősegíti az információk gyors elérését. Az elektronikus közzététel mindazonáltal eleve kizárja a hozzáférésből azokat a személyeket, akik nem rendelkeznek internet-eléréssel, vagy megfelelő képességekkel e kommunikációs eszközök kezelésében. Magyarországon 2014-ben a háztartások 75 %-a rendelkezett internet-hozzáféréssel, az alsó jövedelmi negyedben ez csak 39 %-ot tett ki (ami jóval alacsonyabb a 60 %-os uniós átlagnál).⁵⁵ Természetesen ebből nem következik, hogy a papír alapú kihirdetéshez való visszatérés kívánatos lenne, annak tudatos figyelembevétele azonban mindenképpen elvárható az állami szervek részéről, hogy nem mindenki tud tájékozódni a jogairól és a kötelezettségeiről közvetlenül a kihirdetett jogszabályokból.

A jóléti ellátásokra vonatkozó tájékoztató anyagok nagy része a kihirdetéshez hasonlóan elektronikus úton érhető el. A kormány, valamint

⁵⁴ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. 29. § (1) bek.

⁵⁵ Adatok forrása: EUROSTAT

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Information_society_statistics_-_households_and_individuals/hu#F.C5.91_t.C3.A1bl.C3.A1zatok (2016. 11. 22.)

egyes hatóságok, önkormányzatok honlapján fellelhető összefoglalók szövege azonban csak a jogszabályok kissé átfogalmazott, de összességében hasonlóan bonyolult megisméltése.⁵⁶

A civil szervezetek, amelyek a hátrányos helyzetű csoportok segítségét vállalták fel, programjuk részeként gyakran foglalkoznak az állami jóléti ellátásokhoz való hozzáférés elősegítésével is.⁵⁷ A kezdeményezések nagyon hasznosak, azonban források és megfelelő számú önkéntes hiányában nem érnek el mindenkit. Az a tény, hogy az ilyen szolgáltatásokat nyújtó önkéntes csoportokra szükség van, az egyik közvetett bizonyítéka annak, hogy nélkülük az állampolgárok egy része nem tudja érvényesíteni a törvényben garantált jogait.

3. Az egyenlő bánásmód követelménye

Különböző jogforrásokban kisebb eltérésekkel, de összességében gyakorlatilag azonos módon sorolják fel az úgynevezett védett tulajdonságok körét, melyek alapján tilos a megkülönböztetés. Az EJEE 14. cikkének példálózó felsorolása a nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés tilalmát tartalmazza. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének szintén nyitott felsorolása szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Ez a lista a fogyatékoság megnevezésével bővebb, mint az EJEE listája, összességében szűkebb viszont annál, mivel a megkülönböztetés tilalmát csak az alapvető jogok tekintetében mondja ki. Az Egyezmény Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyve a tilalmat kiterjesztette a „törvényben meghatározott jogokra”, ez azonban Magyarországon még nem lépett hatályba.⁵⁸ Mindkét listában közös az „egyéb helyzet”, melynek tartalommal való kitöltése a jogalkalmazás feladata.

⁵⁶ Ld. pl.

<http://www.kormanyhivatal.hu/download/8/7d/a1000/Akt%C3%ADv%20kor%C3%BAak%20ell%C3%A1t%C3%A1sa%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf>

<http://kormanyablak.hu/hu/feladatkorok/100/JEGYZO1103>

<http://magyaryprogram.kormany.hu/szocialis-ellatasok-ugyleiras?foglalkoztatasi-helyettesito-tamogatas-folyositas> (2016. 11. 23.)

⁵⁷ Ld. pl. BOTH – KOVÁCS 2015.

⁵⁸ Magyarország a jegyzőkönyvet aláírta, azonban annak ratifikálására tizenhat év alatt nem került sor.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) 8.§-a a közvetlen hátrányos megkülönböztetés tilalmát az Alaptörvényben meghatározottakon kívül az egészségi állapotra, a családi állapotra, az anyaságra (terhességre) vagy apaságra, a szexuális irányultságra, a nemi identitásra, az életkor, a foglalkoztatási (munkavégzésre irányuló egyéb) jogviszony jellegére, az érdekképviseleti tagságra terjeszti ki, továbbá a vallási meggyőződést kiegészíti a világnézeti meggyőződéssel. Mindezen valós vagy vélt tulajdonságok vagy jellemzők alapján tilos a hátrányos megkülönböztetés.

Ezen túlmenően a 9.§ meghatározza a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát is, ami akkor valósul meg, ha látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés lényegesen nagyobb arányban hozza hátrányosabb helyzetbe a védett tulajdonságok valamelyikével rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyekhez vagy csoportokhoz képest.

Az Ebktv. felsorolása is nyitott, az egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetést is tiltja. Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 288/2/2010. (IV.9.) TT. sz. állásfoglalása⁵⁹ az egyéb helyzet meghatározásával kapcsolatban kiemeli, hogy az Ebktv. 8.§-a már meghatározta a joggyakorlatban kialakult védett tulajdonságokat, ezért a további egyéb helyzetekre vonatkozóan megszorító értelmezést tart szükségesnek. Elvi kiindulópontként az állásfoglalás a következőket rögzíti: *„[a]z egyéb helyzet fogalma dinamikusan változik, definíciós magját azonban az képezi, hogy a helyzet megléte tárgyilagosan igazolható, homogén csoportképzésre, általánosításra alkalmas, és társadalmi előítéletből táplálkozik. A diszkriminációval szembeni jogvédelem lényegét az egyéb helyzet esetében is az adja, hogy a védett tulajdonsággal rendelkező panaszos elsődlegesen nem saját magatartása, hanem egy adott csoporthoz való tartozása miatt szenved hátrányt.”*⁶⁰

Az állásfoglalás az iskolai végzettséget az Ebktv. 8. § p) pontja szerinti társadalmi származásra utaló tényként sorolja be, ezért *„az iskolai végzettségen alapuló diszkriminációt általában nem az egyéb helyzet, hanem [...] a társadalmi származás alapján lehet megállapítani.”*⁶¹

A vitatható besorolástól eltekintve tényként kell elfogadni, hogy az iskolai végzettség olyan tulajdonságnak minősül, ami az Egyenlő Bánásmód Hatóság (továbbiakban: EBH) gyakorlatában megalapozhatja a hátrányos

⁵⁹ http://www.egyenlobanasmod.hu/data/TTaf_201004.pdf (2016. 11. 23.)

⁶⁰ Uo. 4.

⁶¹ Uo. 7.

megkülönböztetés megállapítását. Logikailag közvetett diszkriminációnak tekinthető olyan módon közölni az információkat az állampolgárokkal, amelyek csak bizonyos társadalmi helyzet elérése esetén, illetve magasabb iskolai végzettséggel értelmezhetők. A közlés módjának az alacsonyabb iskolai végzettségűek számára értelmezhetetlen megválasztása nem kifejezetten ennek a csoportnak a hátrányos megkülönböztetését célozza, hatását tekintve azonban feltétlenül ahhoz vezet. Amennyiben a jogszabálynak van olyan megfogalmazási módja, amely a szabályozási célt úgy is képes megvalósítani, hogy egyidejűleg szélesebb kör számára érthető, egyértelműen az egyszerűbb megfogalmazás illeszkedik jobban az egyenlő bánásmód követelményéhez.

A fentiekben kifejtettek ellenére az EBH ilyen vonatkozású ügyben nem járhat el. A törvényeket például azért sem minősítheti, mert az Ebktv. 14. § (3) bekezdése értelmében nem vizsgálhatja az Országgyűlés közhatalmi döntéseit és intézkedéseit. A kormányrendeletek és más rendeletek esetében pedig elsősorban azok alaptörvény-ellenessége merülhet fel, melynek megállapítása az AB hatásköre.

4. A jogalkotás rendjének törvényi és rendeleti szintű szabályai

A 121/2009. (XII. 17.) AB határozat a korábbi jogalkotási törvényt *pro futuro* megsemmisítette, és előírta a jogalkotó számára egy új, az Alkotmánnyal összhangban álló törvény elfogadását. Az azóta hatályon kívül helyezett Alkotmány 7.§ (2) bekezdése a jelenlévő képviselők kétharmadával elfogadott törvényben rendelte szabályozni a jogalkotás rendjét. Az Alaptörvény már nem ír elő ilyen jogalkotási kötelezettséget, mindazonáltal a hatályos jogalkotási törvény (2010. évi CXXX. tv., továbbiakban: új Jat.) a T) cikkben foglaltak végrehajtására hivatkozással szabályozza a jogalkotás folyamatát és néhány egyéb, nem kifejezetten az eljárás körébe tartozó kérdést.

A hatályon kívül helyezett korábbi jogalkotási törvény (továbbiakban: régi Jat.) 18.§ (2) bekezdése szerint: „*[a] jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és **közérthetően** kell megszövegezni*”.

Az új Jat. elfogadásakor a korábbi nagyon tág kategóriát kiiktatták az előírások közül. A jogszabályok különböző célokat szolgálnak, különböző címzetteknek szólnak. Vannak olyan szabályozási területek, ahol a szabályozott jogviszonyok bonyolultsága miatt nem lehetséges, de nem is feltétlenül szükséges a „hétköznapi” állampolgár képességeit figyelembe

venni a jogszabályok megszövegezésekor. Nem feltétlenül szükséges azért, mert a szabályozott terület érintettjei (a címzettek) a szakterületen hozzáértőnek számítanak, vagy nem magánszemélyek, hanem olyan jogi személyek, amelyek megengedhetik maguknak, hogy szakértőt foglalkoztassanak. Ezt a distinkciót szolgálja az új Jat. pontosabb előírása, amely leszűkítette a közérthetőséget a címzettek általi értelmezhetőségre, illetve egy másik dimenzió szerint arra, hogy (csak) a szabályozási tartalomnak kell egyértelműen értelmezhetőnek lennie. A törvény indokolásából nem derül ki, hogy mi a szűkítés magyarázata⁶², de okkal feltételezhető, hogy azt az ésszerűség, valamint az alkotmánybírói gyakorlat alapozta meg.

A jelenlegi szabály az AB korábban kialakult gyakorlatához illeszkedik, melyből az a töretlen álláspont rajzolódik ki, hogy a „normavilágosság” Alaptörvényben egyébként nem szereplő, és így értelemszerűen ott nem is definiált fogalmát szűken kell értelmezni. A régi Jat. *közérthetőségre* vonatkozó rendelkezése nem vált alkotmányos elvvé, az AB nem tekinti a normavilágosság fogalmi elemének. Az új Jat. azonban még mindig kissé tágabb értelmű, mint a normavilágosság alkotmányos követelménye, mivel a jogalkalmazó és a címzett nem ugyanaz a kategória. Ezzel együtt *„[e]lmondható, hogy az 1987-es célhoz képest a jogi nyelv szaknyelvi megközelítése került előtérbe, és ez másodlagossá teszi a nem-jogász többség szövegértését, mintha a jogalkotó csak önmagának és főleg a jogászoknak alkotná a szabályokat.”*⁶³

Az új Jat. egyes szabályai pedig éppen a közérthetőség (a címzettek általi értelmezhetőség) ellen hatnak. Ilyennek tekinthető a magasabb szintű jogszabályban foglalt rendelkezés megismétlésének tilalma, amelynek következetes alkalmazása odavezet, hogy gyakorlatilag nincs olyan jogviszony, amely egyetlen jogszabály rendelkezései alapján leírható lenne.

A Jat. felhatalmazása alapján a jogszabályszerkesztés szabályairól a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban: R.) rendelkezik. A közérthetőség tekintetében a rendelet legfontosabb előírása a 2. §, amely szerint *„[a] jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni”*. Rendeleti szinten tehát továbbra is fennáll az a tágabb értelmű szabály, amely a *közérthetőséget* várja el a jogszabályok szövegétől, nem csak az AB által megalkotott normavilágosságot vagy az új Jat. szerinti címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási

⁶² <http://www.parlament.hu/irom39/01381/01381.pdf>, a törvény indokolása (letöltés: 2016. 11. 20.)

⁶³ TÓTH 2012. 47..

tartalmat. A rendeleti szabályozás azonban nem kikényszeríthető, arra az AB előtt ugyanúgy nem lehet hivatkozni, ahogy a Jat. előírásaira sem.

A Jat. által előírt követelmények teljesülését azonban a Kúria az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata során vizsgálja, mivel 2012. január 1-jétől a törvényességi felülvizsgálat már nem az AB hatáskörébe tartozik. Ezért az a különös helyzet állt elő, hogy az önkormányzati rendeletek tekintetében van lehetőség a Jat. előírásainak érvényesítésére, míg a törvények és a kormányrendeletek, miniszteri rendeletek esetében nincs. Így az önkormányzati jogalkotással szemben szigorúbbak a norma világosságára vonatkozó előírások, mint a többi jogszabály esetében. TILK ismerteti a Kúria Köf.5.051/2012/6. számú határozatát, mely megsemmisítette egy önkormányzat szociális tárgyú rendeletét, mivel abban a feltételek megfogalmazása *„sérti a megfelelően érthető és értelmezhető, világos normatartalom Jat. 2. § (1) bekezdésébe írt feltételét, e rendelkezésekből jogszabályból következő címzetti magatartások nem állapíthatók meg.”*⁶⁴

A közérthetőség követelményének ellentmond azonban a R. több rendelkezése is. Például a R. 22. §-ában szabályozott általános hivatkozás a szabályozás tartalmának megismerése ellen hat, mert ebben az esetben még a hivatkozott jogszabály szabályozási tárgykörét sem nevesítik. Ilyennek tekinthetők azok a jogszabályokban gyakran előforduló kifejezések, mint például *„ha jogszabály másként nem rendelkezik”*, *„ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik”*, vagy *„jogszabályban meghatározottak szerint”*. Ezekben az esetekben a címzettnek semmilyen útmutatót nem ad a jogalkotó arra nézve, hol keresse azt a másik rendelkezést, amelynek esetleg relevanciája lehet az adott jogviszonyban is. Egyes esetekben a megértést még az *„e törvény másként nem rendelkezik”* formula is nehezíti, hiszen egy adott törvény rendelkezéseinek végigolvasását követeli meg, ahelyett, hogy a konkrét rendelkezés önálló alkalmazása lenne elegendő.⁶⁵

III. Jogpolitikai és költséghatékonysági szempontok

A bonyolult, nehezen értelmezhető jogszabályok ellehetetlenítik az „egyszerű” állampolgár jogérvényesítését: egyrészt nem tudja felülbírálni a

⁶⁴ TILK 2014. 29.

⁶⁵ A Szocvtv.-ben például hatszor szerepel a „ha e törvény másként nem rendelkezik” formula, háromszor a „ha jogszabály másként nem rendelkezik” kitétel, „ha a törvény másként nem rendelkezik” (melyik?) egyszer és „ha törvény másként nem rendelkezik” kétszer.

hatóságok értelmezését, azt kénytelen elfogadni, mivel megértés hiányában nem tud érdemben vitatkozni vele. Másrészt, amennyiben mégis érzel valamilyen jogsértést, a jogorvoslati lehetőségekről szóló szabályok megértése újabb nehézségek elé állítja. Harmadrészt, ha felismerve mindezt szakértő segítségét kéri (könyvelő, adótanácsadó, ügyvéd), az pénzbe kerül. Az a tendencia, hogy az egyre bonyolultabb jogszabályok értelmezését végső soron bízzuk a bíróságokra, jogpolitikai szempontból káros: nem annak kellene a célnak lennie, hogy a közigazgatási hatósági ügyek bíróság előtt dőljenek el. Ha az ügyfél (és az ügyintéző) is képes lenne helyesen értelmezni a jogszabályt, nem lenne szükség jogvitára, bírói értelmezésre.

A bonyolultság többletköltségekkel is jár. Nem csak azért, mert pereket vagy nemperes bírósági eljárásokat indukál, vagy mert a jogkövetéshez szakértőt kell igénybe venni, illetve a nem ismert vagy félreértett jogszabályok szankciókat, jogosultságok elvesztését vonják maguk után. Társadalmi szinten többletkiadások jelentkeznek a bonyolult előírások végrehajtásához szükséges nagyobb létszámú hivatali apparátus működtetése miatt is. További veszteséget okoz, ha a jogszabály címzettje már meg sem próbál megfelelni az általa nem értelmezhető előírásoknak, például az adókötelezettségek teljesítésének területén. A jóléti ellátásokat az ismeretek hiánya miatt igénybe nem vevő állampolgárok rövid távon költségvetési megtakarítást jelenthetnek, hosszú távon azonban a kirekesztettség fokozódása öngerjesztő módon további társadalmi költségeket okoz (például a nélkülöző gyermek iskolai teljesítménye romlik, és emiatt maga is segélyre szoruló felnőtté válik, vagy az egészségtelen táplálkozás krónikus betegségekhez, emiatt munkaképtelenséghez vezet). Egy jól működő szociális védelmi rendszernek nem lehet célja, hogy a bonyolult ügyintézással akadályozza a törvény szerint járó segítséghez való hozzájutást.

IV. Szociálpolitikai szempontok

A bonyolult (részletes, minden lehetséges esetre kiterjedő) szabályozás létjogosultsága a szociális juttatások esetében a közigazgatás joghoz kötöttségének elvén alapszik, ami szoros összefüggést mutat az egyenlőség elvével is: az állampolgár mint ügyfél a pontosan meghatározott jogosultsági és eljárási feltételek révén garantáltan azonos elbánásban részesül, az ilyen szabályozás nem hagy teret az ügyintézői mérlegelésnek, kizárja a diszkrecionális elbírálást. A hivatalnokoknak szóló, esetenként kazuisztikus és a jogalkotó szándéka szerint hézagmentes szabályozás azonban minél aprólékosabb és dogmatikailag kimunkáltabb, annál kevésbé

érthető az átlagember számára. Különösen nehezen érti az a jellemzően aluliskolázott ügyfélkör, melynek jogait a szóban forgó szabályozás meghatározza.

A szociális segélyezési rendszerek hatékonyságának értékelése során vizsgált három fő tényező a *coverage* (lefedettség – azaz mennyiben terjed ki a jogszabályokban biztosított jogosultság a rászorulókra), az *adequacy* (megfelelőség – milyen mértékben enyhíti összegszerűségében a támogatás a megélhetési gondokat) és a *take-up* (igénybevétel – milyen arányban veszik igénybe a jogosultak a számukra jogszabályban biztosított támogatásokat).⁶⁶ Ez utóbbi esetében fontos feladat a *non-take-up* jelenségének és a hozzá vezető okoknak az elemzése.

A *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*⁶⁷ által szerkesztett 2015. évi kiadvány⁶⁸, a *non-take-up* felmérésére és okainak feltárására tett kísérletet, tíz uniós tagállamban végzett esettanulmány alapján. A jelentésben bemutatott egyik felmérés eredménye azt mutatta, hogy a juttatásokat igénybe nem vevők 68 %-a esetében az információhiány, 20 % esetében az eljárás bonyolultsága miatt nem kérelmezték az ellátást Franciaországban. Hasonló eredményeket mutatott a holland felmérés is.⁶⁹ A szlovákiai esettanulmány, amelyet szegregált roma közösségekben végeztek, a *non-take-up* okaiként egyebek között felsorolta a jogosultsági feltételek korlátozott ismeretét, az ügyintézés költségeit (utazási költség), a (funkcionális) analfabétizmust (*administrative illiteracy*), a bürokratikus eljárás hosszadalmasságát, az intézményekbe vetett bizalom hiányát, az ügyintézők megalázó bánásmódját, és az oktatás hiányosságait, amennyiben azok nem készítenek fel a gyakorlati ismeretekre (például arra, hogyan kell ajánlott levelet küldeni).⁷⁰

A tanulmány a *non-take-up* okait négy csoportba sorolva összegzi: az adminisztráció (eljárás) területén jelentkező okok, a személyes okok, a segélyezési rendszer sajátosságai, valamint a társadalmi és jogi környezetből eredő okok. Mind a négy területen jelentkezik a szabályozás és az eljárás bonyolultságának problémája.⁷¹ A nehézségek nagy része

⁶⁶ Ld. pl. FRAZER-MARLIER 2016.

⁶⁷ Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (Eurofound), 1975-ben létrehozott európai uniós ügynökség, amely a kormányokkal, munkaadókkal, szakszervezetekkel és az Európai Unió intézményeivel partnerségi viszonyban részt vesz az uniós politikák tervezésében és megvalósításában, kutatásszervezéssel és kommunikációva foglalkozik.

⁶⁸ Access to social benefits: Reducing non-take-up, Eurofound (2015), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁶⁹ Uo. 18-19.

⁷⁰ Uo. 22.

⁷¹ Uo. 25-26.

tehát egyszerűsítéssel kezelhető lenne. A kérdőívek és a juttatásokra vonatkozó információk nyelvezetének bonyolultsága jelentős tényezőnek bizonyult az elemzés szerint.⁷²

A *non-take-up* jelenségének visszaszorítását az Európai Tanács a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó 2015. évi iránymutatásokról szóló 2015/1848 határozata (2015. október 5.) is fontos feladatnak tartja.⁷³

Következtetések

Empirikusan igazolható, hogy a társadalmi helyzettől függő hátrányok mellett a jogszabályok nyelvi-logikai megformálása is akadályozza az állampolgárok jogismeretének kialakulását és ezzel a jogérvényesítés lehetőségét is.

Magyarországon a jogszabályok közérthetőségének követelményét sem a normavilágosság, sem az egyenlő bánásmód alkotmányos elve nem védi. A jogalkotásra vonatkozó törvényi szintű előírások kikényszerítése csak korlátozottan, az önkormányzati rendeletalkotás kúriai felülvizsgálata során valósul meg. A rendeleti szintű előírások még ebben a körben sem érvényesülnek, így a szabályozás *lex imperfecta* marad. Ugyanakkor megkérdőjelezhető az előírások egy részének ésszerűsége is, hiszen esetenként éppen a jogszabályszerkesztésre vonatkozó rendelkezések teszik a szabályozás nyelvezetét a köz számára érthetlenné.

A közérthetőség hiánya nem csak a joghoz való hozzáférést akadályozza, hanem egyidejűleg gátolja a jogszabályok céljának megvalósulását is, és ezzel megkérdőjelezi a jogalkotás hatékonyságát. A hatékonyság hiánya felesleges jogvitákhoz, a bürokratikus apparátus felduzzadásához és ezzel összefüggésben a közvetlen és közvetett költségek növekedéséhez vezet. Halmozottan jelentkeznek a hátrányok a szociális tárgyú jogalkotás területén, ahol a célcsoport helyzeténél fogva sérülékenyebb.

Felhasznált irodalom:

Access to social benefits: Reducing non-take-up, Eurofound (2015), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁷² Uo 32.

⁷³ „Social protection systems should be designed in a way that facilitate take up of all persons entitled”, 8. iránymutatás, második bekezdés.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1848&from=EN> (2016. 12. 12.)

http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf

ADLER, Mark: Bamboozling the public, *The Scribes Journal of Legal Writings*, 2004. 167.

<http://www.adler.demon.co.uk/Bamboozling%20the%20Public.pdf>

BADÓ Attila: Jogismeret a közoktatásban. *Iskolakultúra*, 25. évfolyam, 2015/7-8. szám, 94-101. o.

BALÁZSI Ildikó – OSTORICS László – SZALAY Balázs – SZEPESI Ildikó – VADÁSZ Csaba: PISA 2012 Összefoglaló jelentés, Oktatási Hivatal, 2013.
http://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kozoktatas/nemzetkozi_meresek/pisa/pisa2012_osszefoglalo_jelentes.pdf

BERTLIN, A: What works best for the reader? A study on drafting and presenting legislation. *The Loophole*, May 2014 (2014.2), p 25.

BOTH Emőke – KOVÁCS Krisztina: Jogon kívül – az integráció ára. A Bagázs Közhasznú Egyesület jogklinika programjáról. *Fundamentum*, 2015/1. szám

CSAPÓ Benő – FEJES József Balázs – KINYÓ László – TÓTH Edit: Az iskolai teljesítmények alakulása Magyarországon nemzetközi össze-hasonlításban. TÁRKI Kutatásjelentés. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b327.pdf>

FRAZER, Hugh – MARLIER, Eric: Minimum Income Schemes in Europe – A Study of National Policies 2015. Európai Bizottság, 2016.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7882&type=2&furtherPubs=yes> (2016. 12. 15.)

HAMP Gábor – SYI – MARKOVICH Réka: Elliptikus listák jogszabálysövegekben. XI. Magyar Számítógépes Nyelvészeti Konferencia, Konferenciakötet, Szeged, 2015. 273-281.
http://syi.hu/pdf/MSZNY2015_goody.pdf

HELTAI Pál – NAGY Róbert: Nyelvművelés Angliában és Amerikában: a Plain English Campaign. *Magyar Nyelvőr*, 1997. (121. évf.) 4. sz. 396-409.
<http://www.c3.hu/~nyelvor/period/1214/121402.htm>

H. SZILÁGYI István: A jogtudat-kutatások elméleti kérdései. *MTA Law Working Papers*, 2016/12.

http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2016_12_H_Szilagyi.pdf

MARKOVICH Réka – HAMP Gábor – SYI: A kondicionálisok problémája jogszabálysövegekben. X. Magyar Számítógépes Nyelvészeti Konferencia, Konferenciakötet, Szeged, 2014. 295-302.

MARKOVICH Réka – HAMP Gábor – SYI: Jogszabályszovegek gépi elemzésének tanulságai. Jogelméleti Szemle, 2015/2. sz. 64-73. http://jesz.ajk.elte.hu/2015_2.pdf

SCHUCK, Peter H.: Legal Complexity: Some Causes, Consequencies, and Cures. Duke Law Journal, vol. 42, No. 1, 1992. október, 1-52. o. <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3196&context=dlj>

STRANDVIK, Ingemar: Közérthető nyelvhasználat Svédországban. in: Bencze Lóránt (szerk.): Jogalkotás érthetően – A pontos fogalmazás művészete (Clear Writing). Konferencia-előadások, Magyar Nyelvstratégiai Intézet, 2016. 60-72. o.

SYI – HAMP Gábor – MARKOVICH Réka: Goody-listák jogszabályszovegekben. Három tételben. Jel-Kép, 2015/3. szám, 13-24. http://communicatio.hu/jelkep/2015/3/JelKep_2015_3_Syi_Hamp_Gabor_Markovich_Reka.pdf

SZILÁGYI Péter: Jogi alaptan. 3. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

TILK Péter: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében. Kodifikáció, 2014/1. 25-45.

TÓTH Judit: Jogalkotástan. Egyetemi jegyzet. Szegedi Tudományegyetem ÁJTK, 2012. <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=26711>

VINNAI Edina: Az első „jog és nyelv” kutatás hazánkban. Alkalmazott nyelvészeti közlemények, Miskolc, IX. évfolyam, I. szám, 2014. 60-67. http://www.matarka.hu/koz/ISSN_1788-9979/vol_9_no_1_2014/ISSN_1788-9979_vol_9_no_1_2014_060-067.pdf

The requirement of intelligible drafting of legislation

Summary

This article studies the constitutional and legal aspects of the misunderstanding of legal texts, especially legislative ones. The aim of this study is to provide evidence that the drafting of laws and regulations can't always be understood by their readers even if they are qualified in law. The

other purpose of the article is to present the arguments to prove that the equal access to law can be improved, first of all, by intelligible drafting of legislation. Regarding the specific reasons of legislation implementing social benefits and the vulnerable situation of people who are entitled to these forms of support, the clear drafting of these legal texts seems even more important.

Végh Marianna
Büntetőeljárásjogi és Büntetésvégrehajtási Jogi Tanszék
Témavezető: Koósné Mohácsi Barbara

A büntetés végrehajtása feletti törvényességi felügyeletről – a múltban

A büntetés-végrehajtása feletti ügyészi törvényességi felügyelet szabályozása az elmúlt évtizedekben vált rendkívül hangsúlyossá. A szabályozás mellett maga a tevékenység is reneszánszát éli, különösen az emberi jogok érvényesülésének, biztosításának egyre markánsabbá válása következtében. De nem volt ez mindig így.

Minél korábbi időszakokból próbálunk a felügyeletről információt keresni, annál kevesebb írásos anyagot találunk, ami nem meglepő. Magyarázható ez azzal a körülménnyel, hogy magának a mai értelemben vett szabadságvesztésnek sem alakult ki a megfelelő terminológiája, *„még a XIX. század első felében is általános értelemben használta a jogi szaknyelv a börtönt, mint olyan helyet, ahová embereket bezárnak.”*¹ A börtönben realizálódott a szabadságtól való megfosztás, a biztonsági vagy büntetési célú bezárás. A végrehajtás helyéről, az építményekről sem derül ki sok információ. *„Az egyszerű paraszti ház szobájától vagy melléképületétől az uradalmi építményeken keresztül várak tornyáig és kastélyok pincéjéig széles a skála, amely a «saját börtön» kategóriáját kimeríti. Okkal tételezhető föl (...), hogy míg a várak, kastélyok, uradalmi központok állandó tömlöccel rendelkeztek, addig a paraszti végrehajtás alkalmi helyiségek igénybevételére szorítkozott.”*² *„A 18. századra már a legnagyobb uradalmak saját börtönnel rendelkeztek. Ha ez nem volt elegendő vagy az uradalomnak nem volt tömlöce, a megyei tömlöcbe küldték az elítéltjeiket. Előfordult, hogy költségkímélés céljából az uradalom és a vármegye közös börtönt tartott fenn. Ekkor már fennállt néhány országos intézet is. A falvakban jobb híján a bíró házában tartották fogva a letartóztatottakat.”*³ A végrehajtás helyeinek eme számtalan lehetősége, valamint a büntetéssel szembeni elvárások miatt – *„a fogvatartás csak mostoha végrehajtási körülményei következtében vált megfelelővé a*

¹ MEZEY 1990a 5.

² MEZEY i.m. 9-10.

³ MEZEY i.m. 17.

*büntetőjog számára*⁴ – fel sem merült a végrehajtás módjának a felügyelete.

Az időszak börtönviszonyait érzékletesen tárja elénk Kölcsey Ferenc *A vadászlak* című novellájában. *„A megye fogháza három osztállyal bírt. Egyik, mely alsó tömlöcnek neveztetett, tulajdonképpen földalatti pince vagy verem volt, hol rendesen hetven-nyolcvan rabló, gyilkos és gyújtogató, rothasztó nyirok és fojtó gőz közt összetorlasztva őriztetett. Ide évenként egyszer vagy kétszer, égő fáklyák mellett, fegyveres hajdúk kíséretében, halványuló arccal és borzongó kebelrel szállott le a főügyész, széjjelnézendő: van-e még sok közöttük, kiket pörbe idézni s megítéltetni elfelejtett. A más két osztály az élők levegőjében, földszint épült: egy férfiak, más asszonyok számára; e kettőben mindenféle rangú és korú megrögzött és kezdő gonoszok, vigyázatlan tettekért befogatott ifjancok és örültek, minden különység nélkül együvé zártak.”*⁵ Természesen arról az időszokról kapunk tájékoztatást, amikor államügyészi apparátusról még nem beszélhetünk.

A rendiség idején ugyanis az ügyészi funkciókat olyan személyek látták el, akik a királyi, a törvényhatósági és uradalmi szervek mellett tevékenykedtek. A királyi ügyigazgató legfőbb feladata *„a királyi jogok, jövedelmek felkutatása és azoknak a kincstár javára történő megszerzése (...) mint ügyész felperes-vádlóként szerepelt, mint ügyigazgató pedig a koronajavak jogi ügyeinek intézője volt.”*⁶ Ebbéli funkciója miatt szóba sem jöhetett a büntetés végrehajtásának eszközlése és a végrehajtása ellenőrzése.

*„A törvényhatóságokban (vármegyék, kiváltságos kerületek, városok) választott tiszti ügyészek a 17-18. századtól működtek. A jogszolgáltatásban teendőik közé tartozott a vád alá helyezés előkészítése, a vádképviselés, a büntetések végrehajtásának ellenőrzése.”*⁷ A tiszti ügyész *„a letartóztatottakat a municipium székházába elzáratta, az irományokat, bűnjeleket, a fogoly javait átvette.(...) A bírósági döntés után gondoskodott a büntetések végrehajtásáról és felügyeletéről. Ennek során kihirdette a foglyoknak az ítéleteket, és azokat bevezette az ún fekete könyvbe. Ellenőrizte a kiszabott szabadságvesztést, s a testi büntetések, a közmunka végrehajtását. Bármikor megjelenhet a tömlöcben, s ott a «raboknak mindennemű körülállásai felől hivatalos vizsgálatot tehet.»* A

⁴ MEZEY: i.m. 18.

⁵ KÖLCSEY 1836. (2016.11.18.)

⁶ NÁNÁSI 2009. (2016.11.21.)

⁷ NÁNÁSI Phd. 2010. (2016.11.21.)

tiszti ügyész felügyelt a foglárokra, felettük és raboknál is fegyelmi jogkört gyakorolt «kicsapongásaik esetén».”⁸

A következő szinten találjuk az uradalmi ügyészt, ami a földesúri igazgatás állandó hivatala lett. *„Feladatkörében, mint ura ügyvédje vitte a pereket a vármegye vagy országos bíróságok előtt, és közreműködött az uradalmak igazgatásában. A bűnügyek esetében elvégezte a nyomozásokat és ellenőrizte, az uradalmi tömlöcökben fogva tartottakkal való bánásmódot.”⁹*

A mostoha körülmények megváltoztatása iránti igény jelentkezett az 1843-as börtönügyi törvényjavaslatban.¹⁰ *„A reformkor büntetőpolitikai koncepciójában központi követelés volt a büntetési rendszer előleges meghatározása, méghozzá törvényi megfogalmazása. Miként Deák kifejtette «mindenekelőtt szükséges tudni, ki fog ítélni a bűnös fölött, s minő lesz a büntetés. A börtönrendszer független attól, ki ítéli el a bűnöst, sőt megfordítva, inkább függ attól, hogy milyenek a börtönök, s kitől függenek azok, mert ugyanazon büntetés becsületes fogházakban felére sem olyan terhes, mint egészségtelen börtönben, rossz bánás és élelmezés mellett. Előbb kell tehát megállapítani a börtönrendszert, mint a büntetést.»”¹¹*

A javaslat a börtönök felügyeletét a királyi Helytartó Tanácsra ruházta oly módon, hogy a Tanácson belül egy központi bizottság létrehozását írta elő hat tanácsossal és megfelelő számú állandó személyzettel, erre a feladatra. A törvényhatósági börtönöknél évente legalább egyszer 4 tanácsos, egy orvos tartott volna véletlenszerű vizsgálatot. A kerületi börtönöknél 1 tanácsos és egy orvos számára írták elő a nyilvános vizsgálat megtartását, melyek időpontjáról a törvényhatóságokat előre értesítették volna azért, hogy a vizsgálaton a törvényhatóság egy-egy tagja is vegyen részt. A javaslat nem tartalmazott rendelkezést a tisztii ügyészekről.

Az 1869 tavaszára elkészülő, az igazságszolgáltatási szervezet kialakítására vonatkozó jogszabálytervezet *„a királyi ügyészek hatáskörét az eljárási törvények megalkotásáig ideiglenesen kívánta szabályozni”* (...) a büntetések végrehajtását illetően megmaradt volna a tisztii ügyészi hatáskör, mivel továbbra is az új szervezet tagjait illette az *„ítéletek végrehajtásának ellenőrzése, s a börtönök feletti főfelügyelet.”¹²*

⁸ NÁNÁSI Phd.: 38.

⁹ Uo. 39.

¹⁰ Az 1843. évi börtönügyi törvényjavaslat szentesítést ugyan nem nyert, de a börtöntörténeti irodalom olyan kiemelkedő szellemi alkotása volt, amely nagy hatást gyakorolt a kiegyezést követően meginduló törvényalkotásra.

¹¹ MEZEY 1990b: 112.

¹² Nánási Phd.: 32.

De az 1870. január 6-i, a királyi ügyészség felállításáról szóló törvényjavaslat leszámolt a municipiális tiszti ügyészi intézménnyel. A javaslat szerint „közvádoló csak az állam közege lehet” ... A javaslat szerint az ügyészség fő teendője, hogy a „jogrendnek a büntető törvényekben meghatározott megsértése eseteiben, a törvény alkalmazása iránti eljárást megindítsa” ... A hagyományoknak felelt meg, hogy a 26.§ a fogházak felügyeletét és a büntetések „eszközlését” a királyi ügyészek jogkörébe utalta.¹³

A törvényjavaslat felett rendkívül heves vita bontakozott ki, amiből csak a büntetés végrehajtása feletti felügyeletre vonatkozó részt emelem ki. „Az ellenzéki 48-as párt vezetője, Irányi Dániel e szakaszban is az ügyésznek a bírósággal szembeni túlhatalmát látta. Szerinte a fogság az ítélet előzménye vagy következménye, «mindenesetre a bírói teendőkhöz tartozó cselekvény». Ha a királyi ügyész félnek minősül az eljárásban, akkor lehetetlen, hogy a másik féllel, a vádlottal szemben ő határozza meg a fogság végrehajtási módját. Az ellenzéki képviselő – az egyébként kárhoztatott abszolút korszak megoldásának megfelelően – a törvényszéki elnök felügyeleti jogát tartotta volna helyes megoldásnak, mivel a «foglyokkal való bánásmódot nemcsak a kormány kinevezésétől, hanem a kormány önkényétől függő személyre bízni egyáltalában nem akarom.» Ezzel szemben Hodossy¹⁴ kifejtette, hogy az államhatalmi ágak elválasztásának elvéből folyik e hatáskör, mivel a «bíró ítélt a törvény fölött, de ... a törvénynek végrehajtása nem őt, hanem a végrehajtó hatalmat, a kormányt illeti». Az «fogja kezelni a börtönöket, és ezenkívül lesz ott még egy ellenőrző közege az ügyészben». Az előadó a javaslatnak már elfogadott azon szabályával is érvelt, hogy az ügyész nem az a fél, akinek célja, hogy a «vádlottak mindenesetre elítéltessenek és kínoztassanak», hiszen a javukra is élhet perorvoslással. Kiemelte azon állami érdeket, hogy «aki büntetést érdemel: azt, amit érdemel, kiállja; ha pedig nem bűnös: felmentessék, és, hogy a büntetés mindenesetre a kellő korlátok közt tartassék». A képviselők többsége így el is fogadta a javasolt szakaszt.”¹⁵

Végül is a királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikket¹⁶ 1871. június 10-én hirdették ki az Országgyűlés két házában. A törvény C) alfejezete tartalmazott rendelkezéseket a börtönök feletti felügyeletről. A törvénnyel kapcsolatban Korsós né Delacasse Krisztina helytállóan rögzítette, hogy olyan mérföldkő a jogi normák között, mely egyrészt intézményesítette a kontrollt a börtönök és a fogházak felett, másrészt ettől

¹³ Nánási Phd.: 35.

¹⁴ Hodossy Imre, jogtudós politikus.

¹⁵ Nánási Phd.: 42-43.

¹⁶ A királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikk: <http://1000ev.hu> (2016.10.25.)

lehet számítani a hazai, központilag irányított büntetés-végrehajtási rendszer kialakulását.¹⁷ A törvény 25. §-a foglalta össze az ügyészi felügyelet tartalmát. A felügyelet – a törvény szerint – a törvényszéki fogházakra terjedt ki. Itt kell megemlíteni, hogy ebben az időszakban a börtönt, a fegyházat, a fogházat egymás szinonimáiként használták. Ugyanakkor a jogalkotásban az állami fegyintézet elnevezés terjedt el a központi börtönökre, megkülönböztetve azokat a hatóságiaktól.¹⁸ A felügyeleti jogkört gyakorolva az ügyész havonta legalább egyszer megvizsgálta a fogházat, s a vizsgálata kiterjedt a foglyokkal való bánásmódra, az őrizetre, az élelmezésre, a foglyok ruházatára, a fogházak tisztán tartására. De ide tartozott annak ellenőrzése is, hogy a fogház házirendjének és az egyéb rendeletek végrehajtásának a szabályszerűsége megfelelő-e.

A részletes szabályokat miniszteri rendeletek tartalmazták, melyek közül kiemelés érdemel a Pauler Tivadar¹⁹ miniszteri pályafutásának első ciklusában a végrehajtási szabályok egységes és következetes alkalmazása érdekében kiadott 696/1874. I.M.E. számú rendelet.²⁰ A rendelet 3. részének első fejezete rendelkezett a fogházak és a börtönök felügyeletéről. Eszerint a felügyelet különböző szinteken valósult meg. A királyi bírósági fogházak és börtönök feletti felügyeletet – a hivatkozott törvény 25. §-a értelmében – a királyi ügyész látta el. A felügyelet következő (második) szintjét – a főfelügyeletet – az illetékes királyi tábla területén a királyi főügyész, és a harmadik szinten – a legfőbb felügyeletet – a magyar királyi igazságügyminiszter gyakorolta.²¹ A felügyeleti tevékenység mellett a királyi ügyészt illette meg a jogerősen kiszabott büntetés végrehajtásának eszközlése is, amely tevékenység a bűnvádi ügyekben a közvádloi teendők között szerepelt.²²

„Noha a királyi ügyészek feladata a törvény alapján a törvényszéki börtönök és járásbíróságok mellett működő fogházak felügyelete volt, azok kezelése pedig a bíróságokhoz tartozott, a gyakorlat azt mutatta, hogy az ügyészek sokszor a kezeléshez tartozó, vagy azzal szorosan

¹⁷ KORSÓSNÉ 2013. 229. (2016.11.15.)

¹⁸ Uo. 231.

¹⁹ Büntetőjogász, jogbölcse, egyetemi tanár; az Andrássy-kormányban előbb vallás- és közoktatásügyi, majd igazságügyminiszter.

²⁰ A magy. kir. igazságügyminiszternek 1874-ik évi február hó 18-án 696. sz. alatt kelt szabályrendelete a kir. elsőfolyamodású bíróságok fogházainak és börtöneinek kezelése és az azokban letartóztatottak irányában követendő bánásmód tárgyában. (továbbiakban: Szabályrendelet) <http://library.hungaricana.hu> (2016.10.25.)

²¹ Szabályrendelet 179. §

²² 1871. évi XXXIII. tc. 17. § f) pont

összefüggő feladatkört is elláttak – legalábbis azt követően, hogy e tevékenységüket egyáltalán megkezdték. Működésük első esztendejében ugyanis egyes területeken e feladatot elhanyagolták, s a miniszter, majd a főügyész figyelmeztetése, rendelete vált szükségessé, amelyben utóbbi felhívta az ügyészeket, hogy felügyeleti jogukat gyakorolják.”²³

Az ügyész felügyeleti tevékenységét azonban ebben az időszakban nem lehetett szűken értelmezni. A felügyelet mellett ugyanis számos igazgatási feladat ellátását is a királyi ügyészhez telepítették.

A felügyeleti tevékenység keretében a fogházba és börtönbe történt letartóztatások ellenőrzése érdekében a királyi ügyész a járási fogházakat félévente, a törvényszéki fogházat és börtönt hetente többször, véletlenszerűen meglátogatta, a letartóztatottakat – az egészségeseket és betegeket is – az ellátásukról, velük szembeni bánásmódról négy szemközt kikérdezte. Az ellenőrzés során nem hagyatkozhatott a fogvatartottak által elmondottakra, mert szükség szerint köteles volt a fogvatartottaknak adott kenyeret és ételt megízlelni, az egyes helyiségeket, ideértve a raktárakat is, a biztonság, a rend és a tisztaság megtartása tekintetében megvizsgálni. Áttekintette a fogházfelügyelő naplóját és az egyéb nyilvántartásokat, és ellenőrizte az öröket is.²⁴ A királyi ügyész vagy a helyettese a nap bármely szakában, szabadon beléphetett az intézetekbe. Minden más személy esetében este 9 óra után a kapun történő ki- és belépéshez már a fogházfelügyelő tiszttel engedélyre volt szükség.²⁵

Ugyanakkor a járási fogházak felügyeletét a királyi ügyész helyett a járásbíró látta el, akit ebben a körben ugyanazok a jogok illettek és kötelezettségek terheltek, mint a királyi ügyészeket. Plusz kötelezettsége volt a járásbírónak, hogy megállapításairól, a járásbírósnál letartóztatott vizsgálati és elítélt foglyok számáról, s a fogház állapotáról a királyi ügyészhez negyedévenként jelentést kellett tennie.

A királyi ügyész az ellenőrzése során köteles volt az épületek állagára is odafigyelni. A csekélyebb javítások és helyreállítások

²³ KORSÓS NÉ: i.m. 232.

²⁴ Szabályrendelet 183. §

²⁵ Szabályrendelet 211. § 37. pont

elvégzéséről önállóan intézkedhetett, de amennyiben nagyobb mérvű javítási munkálatok elvégzése vált indokolttá, erőől a királyi főügyészhez kellett jelentést tenni. Azokban az esetekben, amikor a feltárt hiányosság már a fogház vagy börtön biztonságát fenyegette, közvetlenül intézkedhetett a javításokról, de ezt a királyi főügyésznek haladéktalanul jelentenie kellett.²⁶

A királyi ügyész igazgatási feladatainak köre is rendkívül széleskörű volt. Ide tartozott azoknak a szerződéseknek a megkötése, amelyek a foglyok és a rabok ételmezésére s egyéb ellátására, a rabok munkaerejének hasznosítására, a fogház- és börtönhelyiségek helyreállítására, tisztítására, s a házi szükségletek beszerzésére vonatkoztak.²⁷

Természeténél fogva ide sorolható a királyi ügyésznek az a joga is, hogy a fogházfelügyelő és börtönmester²⁸ meghallgatását követően engedélyezhette a rabok számára, hogy a saját keresményükből az ételmezésüket kiegészíthessék, és egyéb megengedett célokra is költhessenek. (Ez különösen figyelemre méltó, mivel a rabok a rabság ideje alatt a keresményükkel, illetve a letéti pénzükkel szabadon nem rendelkezhetek.).²⁹

²⁶ Szabályrendelet 184. §

²⁷ Szabályrendelet 182. §. Az igazgatási funkcióhoz kapcsolódóan a Szabályrendelet 184. §-a rendelkezett arról is, hogy „a kir. ügyész arra is tartozván felügyelni, hogy az épületek jó karban tartassanak: a 25 frtig terjedő csekélyebb javításokat és helyreállításokat maga elrendelheti ; a nagyobb mérvű javítások iránt azonban köteles a kir. főügyészhez idejekorán jelentést tenni. Ezen szabály alul kivételnek csak akkor lehet helye, ha oly előre nem sejtett helyreállítás vagy beszerzés szüksége merül fel, a melynek halasztása a fogház vagy börtön biztonságát fenyegetné; miről azonban a kir. főügyészséghez azonnal jelentés teendő. A mely helyreállítások vagy egyéb szükségletek, rabmunkaerővel szabályszerűen eszközölhetők s illetőleg előállíthatók : azok lehetőleg házilag foganatosítandók (168-169.§)”.
²⁸ A Szabályrendelet szerint a fogházfelügyelő és börtönmester rendszeresített fizetéssel rendszeresített állásra voltak kinevezve. A *fogházfelügyelőt* (*börtöntiszt, várnagy*) az igazságügyminiszter nevezte ki. A törvényszéki fogházaknak és a börtönnek igazgatótiszteje, s a felügyelő őrszemélyzet parancsnoka volt. Közvetlenül a királyi ügyésznek volt alárendelve. A *börtön-örmezt* (*rabfelügyelő*) a királyi főügyész nevezte ki. A Szabályrendeletben elsősorban börtönmesterként van megjelölve. A börtönmester az összes felügyelő és őrszemélyzet közvetlen előljárója volt. Feladatát a fogházfelügyelőtől kapta meg, ide tartozott a fogház és börtön rendjének, a biztonság, a csend, a tisztaság és munkásság biztosítása, a házszabály és a napirend pontos megtartásáról gondoskodjon. Ellátta a ház- és gazdasági felügyelő feladatait is.

²⁹ Szabályrendelet 164. §: „A rab, rabsága ideje alatt, kezeihez pénzt nem vehetvén, sem keresményével sem egyéb letéti pénzével nem rendelkezhetik. Kivételesen azonban a rab kívánatára, rabsága alatt is, szerzett jutalomdíjainak ½ -éből: a) szűkölködő hozzátartozói segélyeztethetnek; b) részére tanulságos könyvek vétethetnek; e) levelei bérmentesíthetnek; végül d) valamint fārasztóbb munkára való alkalmaztatása esetén (Börtönháztartási szabályr. 21.§.), úgy máskülönben is jóviselet mellett, külön ételmi czikkeken, s minden második vasárnapon, Ő Felsége a király születése és Szent-István király napján, egy meszely borban részesíthetetik.”

A fogvatartottak börtönbe történő beszállítása és a mai értelemben vett körszállítások engedélyezése is a királyi ügyészhez tartozott.³⁰ S mivel a szállítások szükségszerűen költséggel is jártak, azt annak a királyi ügyésznek a rabtartási pénzkészletéből fedezték, melynek börtönéből a szállítás történt.³¹

Az elítéltekkel és vizsgálati fogságban lévőkkel négyszemközt csak a törvényszéki elnök és helyettese, a királyi ügyész és helyettese, valamint a vizsgáló bíró, a fogházfelügyelő és a börtönmester, valamint az őrszemélyzet érintkezhetett.³² Ezen kívül a harmadik személyek és a vizsgálati fogságban lévők közötti kapcsolattartást csak a vizsgáló bíró és a királyi ügyész vagy meghatalmazottja engedélyezhette. Elítéltek esetében kizárólag a királyi ügyész engedélyével volt lehetséges. (A törvényszék székhelyén kívüli járásbírósnál a járásbírónak az engedélye kellett.)³³

A szökést a királyi ügyésznek le kellett jelenteni. A királyi ügyész rendelt el vizsgálatot a szökés okának kiderítése érdekében, és intézkedett a fogoly körözése iránt. A vizsgálat eredményéről a királyi főügyészt a királyi ügyész tájékoztatta.

A királyi főügyész felügyelői hatáskörében személyesen vagy helyettese útján a kerületében levő bírósági fogházakat és börtönöket három évente legalább egyszer köteles volt megvizsgálni.³⁴ A felügyeletet a kerületébe eső fogházak és börtönök területei és épületei, s ezek fenntartása, átalakítása s javítása felett is gyakorolta.³⁵ A fogház és a börtön alkalmazottai a királyi ügyésznek voltak alárendelve, de a királyi főügyész igazgatási jogkörébe tartozott a börtönmester kinevezése, a börtönőrök, nőfelügyelők és munkavezetők felfogadása, és azoknak egyik bírósági fogházból vagy börtönből a másikba történő áthelyezése. A királyi ügyész a lelkésznek egyhavi, az orvosnak helyettesítés mellett kétheti, a fogházfelügyelőnek egyheti, s a börtönmesternek is egyheti szabadságidőt engedélyezhetett. Ennél hosszabb szabadságot a

³⁰ Szabályrendelet 82. §: „A több rendbeli bírósági fogházakból vagy börtönökből egy irányban távolabb szállítandók összpontosítása a egyidőben szállítása, az olcsóbb szállítás és kevesebb fedezet céljából, a kir. főügyész által elrendelhetik.”

³¹ Szabályrendelet 93. §.

³² Szabályrendelet 14. §

³³ Szabályrendelet 15. §

³⁴ Szabályrendelet 187. §

³⁵ Im. Szabályrendelet 196. §

királyi főügyész engedélyezhetett Az őrszemélyzet és a munkavezetők szabadságának kiadásáról a királyi ügyész intézkedett azzal, hogy a biztonságos fogvatartást minden esetben szem előtt kellett tartania.³⁶

A királyi főügyész rendelkezhetett arról is, hogy a raboknak kiadott kenyér és egyéb élelem adagját megemeljék azokban a büntető intézetekben, ahol az életmód, a megszokás, az éghajlati viszonyok azt megkívánták, illetve ha jelentősebb testi erőt igénylő munkát végeznek a rabok, és a testi erő és munkaképesség fenntartásához erre szükség van, és esetleg az orvos is az élelmezési norma megemelését javasolta.³⁷

A királyi főügyész hatáskörébe tartozott évente a kerületébe eső fogházak és börtönök jövő évi rendes és rendkívüli összes szükségletére vonatkozó költségvetés tervezetének elkészítése, amit a királyi igazságügyminisztériumhoz kellett felterjeszteni.³⁸

Külön fejezet szólt a fegyelmi jogkör gyakorlásáról. A Szabályrendelet ugyanis a felügyelők és a foglyok³⁹, illetve rabok⁴⁰ feletti fenytő hatalom gyakorlásáról külön rendelkezett. A királyi bíróságok fogházaiban és börtöneiben alkalmazott felügyelők – börtönőrök, munkavezetők, nőfelügyelők, börtönmester és fogházfelügyelő – elleni fegyelmi eljárásokban is volt szerepe a királyi ügyésznek.⁴¹ A Szabályrendelet szerint ugyanis a fogházfelügyelő járt el fegyelmi hatóságként a börtönmesterrel, a nőfelügyelővel, a munkavezetővel és a börtönőrrel szemben a csekélyebb súlyú fegyelmi vétségek esetében, de jogkörében eljárva csak szóbeli vagy írásbeli rosszallást, írásbeli feddést, nehezebb vagy tartósabb szolgálatra beosztást alkalmazhatott. Amennyiben a fegyelmi vétség súlyosabb volt, vagy súlyosabb fegyelmi büntetést kellett kiszabni, akkor a királyi ügyész járt el. A királyi ügyész valamennyi, a

³⁶ Szabályrendelet 187. §

³⁷ A börtönre ítélt általános rabkosztja – mennyiségét tekintve – az alábbiak szerint volt szabályozva. Szabályrendelet 35. §: „A főtt ételek készítési módjára nézve lehetőleg tekintetbe veendő az azon vidék szokásai, hova a letartóztatottak legnagyobb része tartozik. Amennyire lehet, a rabok hetenkint legalább két ízben legalább 6 lat főtt vagy sült húsban részesítendőek. A rabok kenyere pedig korpátlan nehéz rozs-, vagy korpátlan kétszeres lisztből mindenkor jól kisütve készítették, s kiosztáskor legalább egynapos és legfőllebb három napos sütésű legyen, s minden rab napi adagja a kiosztáskor legalább egy font súlylyal birjon.”

³⁸ Szabályrendelet 188. §

³⁹ Fogoly megnevezéssel jelölték az elítélt foglyot, a vizsgálati foglyot.

⁴⁰ Rab megnevezéssel illették az egy évnél nem hosszabb tartamú börtönbüntetésre ítéltet, aki a királyi törvényszék börtöneiben (vagy ún. kerületi börtönben) töltötte a fogság idejét.

⁴¹ Szabályrendelet 214. §

fogházban és börtönben alkalmazott felügyelővel szemben eljárhatott.⁴²

A királyi bírósági fogházakban és börtönökben lévő letartóztatottak, vizsgálati foglyok, az elítélt foglyok és rabok felett a fegyelmi fenyegető hatalmat a királyi ügyész gyakorolta.⁴³

A fogházfelügyelő által lefolytatott fegyelmi eljárások szabályszerűségét a királyi ügyész volt jogosult ellenőrizni. A királyi ügyész fegyelmi eljárásainak jogszerűségét a királyi főügyész ellenőrizhette. Amennyiben az ellenőrzés során szabálytalanságot, visszaélést találtak, azt jogukban állt orvosolni.⁴⁴

A Szabályrendeletben foglaltak – a felügyelet szempontjából releváns rendelkezéseinek – ismertetését azért tartottam indokoltnak, mert nagyon hosszú ideig a jogi szabályozást illetően Magyarország nem rendelkezett speciális büntetés-végrehajtási joggal. A végrehajtást illetően a legfontosabb rendelkezések – inkább csak alapvető szinten – a büntető törvénykönyvekben, a magyar büntető törvénykönyv a büntettekéről és vétségekről szóló 1878. évi V. törvénycikk, a kihágási büntető törvénykönyv, az 1879. évi XL. törvénycikk, valamint az ezeket módosító és kiegészítő I. Büntetőnovella, az 1908. évi XXXVI. törvénycikk, és a dolgház intézményét is bevezető, a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvénycikk tartalmazta. A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXII. törvény is tartalmazott rendelkezéseket az előzetes fogvatartás mellett a büntetés-végrehajtásáról is, de szintén csak alapvető jelleggel.⁴⁵

Felhasznált irodalom:

ESTÓK József: A magyar börtönügy arcképcsarnoka Szöllősy Oszkár, Börtönügyi Szemle 2010/4.

KORSÓSNÉ DELACASSE Krisztina: A királyi ügyész börtönök feletti felügyeleti joga. Jogtörténeti Parerga. Tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére. Bp. 2013. <http://mek.oszk.hu/14900/14908>

KÖLCSEY Ferenc: A vadászok 1836.

⁴² Szabályrendelet: 219. §

⁴³ Szabályrendelet: 223. §

⁴⁴ Szabályrendelet: 235. §

⁴⁵ ESTÓK 2010/4. 88.

<http://mek.oszk.hu/06300/06367/dc/kolcsey1.doc>,

MEZEY Barna 1990a: Börtön és áristom (Börtönök a feudális Magyarországon). Jogtörténeti Szemle, 1990/3.

MEZEY Barna 1990b: A magyar polgári börtönügy kialakulása. Kandidátusi értekezés. Kézirat, Bp. 1990.

NÁNÁSI László: Ügyészek a rendi Magyarországon. Jogtörténeti Szemle 2009/3.

http://majt.elte.hu/Tanszekek/Majt/TanszekiKiadvanyok/Jogtorteneti_Szemle.html

NÁNÁSI László: A magyar királyi ügyészség története 1871-1945. Phd értekezés, Szeged 2010.

http://doktori.biblu-szeged.hu/895/1/Nanasi_laszlo_ertekezes.hu

Prosecutorial oversight – in the past Summary

The regulation of prosecutorial oversight over law enforcement has gained extreme emphasis over the past decades. In addition to the regulation, the activity itself is enjoying a renaissance as well, especially due to that enforcing and ensuring human rights have become increasingly more pronounced. However, this has not always been the case.

We cannot really find written documents from the first half of the 19th century which would provide information on oversight. The reason behind this was that detention was deemed appropriate only if accompanied by harsh enforcement conditions, thus the issue of supervising the method of the enforcement did not even occur.

The need to change the harsh conditions emerged in the 1843 bill on prisons, however, it was only Act XXXIII of 1871 on the royal prosecutor's office and the decrees on the execution thereof that provided the legal environment which established the frameworks of proper oversight for prosecutors. It is not purely about oversight or ensuring lawfulness, as the prosecutor was also given numerous administrative tasks related to the law enforcement and the organization of law enforcement, which I wish to present in my paper.

