

**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 objektívizálódik 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.

Badó<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> BADÓ 2015, 96-97.

Az iskolázottság növelése vagy akár a jogi ismeretek oktatásának bevezetése a közoktatásban azonban csak hosszú távú megoldások, és 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Az eredményeket elemző TÁRKI tanulmány szerint Magyarországon a családi háttér (a szocio-ökonómiai státusz) és a teljesítmény között erős a kapcsolat<sup>5</sup>, 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.<sup>6</sup>

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 tényszerűen 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*

<sup>2</sup> 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.)

<sup>3</sup> BALÁZSI és tsai 2013, 44.

<sup>4</sup> Uo. 49.

<sup>5</sup> CSAPÓ és tsai 119.

<sup>6</sup> Uo. 121.

meg, amit jelez, hogy a kritikai szemlélet jegyében a jogszociológia e kérdéskört a „joghoz való hozzáférés” (access to law) témájaként tárgyalja az 1980-as évektől kezdve.”<sup>7</sup>

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*<sup>8</sup>, 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* programja<sup>9</sup> vagy a brit kormányzat *Good Law* programja<sup>10</sup>. 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.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> H. SZILÁGYI, 11.

<sup>8</sup> Ismerteti: HELTAI-NAGY 1997.

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/translation/publications/magazines/languagetranslation/documents/issue\\_01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/translation/publications/magazines/languagetranslation/documents/issue_01_en.pdf) (2016. 12. 19.)

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

<sup>11</sup> STRANDVIK 2016.

Az Európai Unió jogszabályai tekintetében az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös gyakorlati útmutatót is elfogadott.<sup>12</sup> 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 Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0<sup>13</sup> a szervezeti, eljárásjogi és deregulációs intézkedéseken kívül kitűzte célul a Balassi Intézettel együttműködve tizenként nyelvőr foglalkoztatását is, akik a jogszabályok érthetősége és nyelvhelyessége felett őrködtek volna.<sup>14</sup> A vonatkozó kormányhatározat<sup>15</sup> alapján a Magyar program 2013-ban lezárult. Az egyszerűsítésre kijelölt jogterületek között szinte valamennyi, a szociális ellátásokkal összefüggő téma helyet kapott.<sup>16</sup> 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.

---

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

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

<sup>14</sup> Uo. 39.

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

<sup>16</sup> Uo. 1. sz. melléklet

A *Commonwealth Association of Legislative Counsel* (CALC) a jogszabályszerkesztés szakmai kérdéseivel foglalkozó nemzetközi szervezet. A szervezet keretein belül került sor arra az empirikus kutatásra, amely kifejezetten a jogszabályszövegek megértésének felmérését célozta Nagy-Britanniában.<sup>17</sup> A felmérés során három különböző módszerrel vizsgálták a brit jogszabálytár<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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

---

<sup>17</sup> BERTLIN 2014.

<sup>18</sup> [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)

<sup>19</sup> 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.”

konjunktív feltételek találhatók.<sup>20</sup> Amikor a következmény is többféle lehet, azt „*double sandwich*”-nek nevezi a tanulmány szerzője. Ennek példája az a 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.<sup>21</sup>

Hasonló szövegértési feladatot adott egy gyakorló ügyvéd és a közérthető fogalmazás aktivistája 150 ügyfelének, amikor egy válóperes 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.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ezeket nevezik elliptikus szerkezetnek, illetve Goody-listának SY1 és tsai, ld. alább.

<sup>21</sup> Uo. 48.

<sup>22</sup> ADLER 1992.

A magyar jogszabályokat illetően TÓTH egyetemi jegyzetében sorolja fel a nyelvi sajátosságokat.<sup>23</sup> 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 bejelentése). Gyakori a modoros, hivataloskodó fogalmazás (pl. „az adóév folyamán” az „adóévben” helyett), tipikusan 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.<sup>24</sup> 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.”*<sup>25</sup>

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

---

<sup>23</sup> TÓTH 2012. 47-49.

<sup>24</sup> VINNAI 2014.

<sup>25</sup> Uo. 66.

listaponthoz egyenként hozzáolvasandó a bevezető mondatrészt).<sup>26</sup> 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 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...”).<sup>27</sup>

A kutatócsoport másik tanulmányban<sup>28</sup> 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

<sup>26</sup> HAMP és tsai, 2015. 274.

<sup>27</sup> Ld. még SYI és tsai 2015., MARKOVICH és tsai 2014.

<sup>28</sup> MARKOVICH és tsai 2015.

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.

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 megtipelte 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 %.<sup>29</sup> 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

---

<sup>29</sup> Forrás: KSH, [http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak\\_iskolazottsag](http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_iskolazottsag), (2016. 11. 24.), 1.1.5. és 1.1.6. tábla

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.<sup>30</sup> Ez arra mutat rá, hogy a jogszabály-értelmezési képesség alapvetően nem a jogi ismereteken vagy a jogi gyakorlaton, hanem az általános iskolázottságon alapszik.

#### 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) bekezdésére<sup>31</sup> vonatkoztak. A kiválasztott jogszabályhely tipikus példája a fentebb már említett Goody-listának (elliptikus szerkezetnek) vagy a brit kutatásban

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

<sup>31</sup> 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, álláskeresési járadék, álláskeresési segély, vállalkozói járadék (a továbbiakban együtt: álláskeresési támogatás) folyósítási időtartama lejárt, vagy

e) akinek esetében az álláskeresési támogatás folyósítását keresőtevékenység folytatása miatt a folyósítási idő lejártát megelőzően szüntették meg, és a keresőtevékenységet követően az Ft. alapján álláskeresési 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.

„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 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) bekezdése<sup>32</sup> határozza meg a fogyasztási egységek

---

<sup>32</sup> (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

számításának módját, amely alapján a család egy fogyasztási egységre eső jövedelmét lehet meghatározni.

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.<sup>33</sup>

---

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.

<sup>33</sup> 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

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 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.<sup>34</sup> 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?”*

---

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.”

<sup>34</sup> „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.”

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 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 során<sup>35</sup> 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, legkevesbé (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

<sup>35</sup> Az értékelés ötfokozatú skála alkalmazásával történt, ahol az 1. érték nagyon könnyűt, az 5. érték a nagyon nehezet jelentett.

rendelkezéseinek a megértése, amelynek célcsoportja elsődlegesen nem ebbe a kategóriába tartozik<sup>36</sup>, 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.

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.**”<sup>37</sup>*

Ebben a korai határozatában az AB megfogalmazta a normavilágosság alkotmányos definícióját, egyben úgy foglalt állást, hogy a

<sup>36</sup> 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](http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=stat_afsz_nyilvtartasok) (2016. november 24.)

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

normatartalomnak alapvetően a jogalkalmazó számára kell felismerhetőnek lennie. Az AB alább ismertető következő gyakorlati szerinti a közérthetőség nem alkotmányos követelmény, nem tartozik a normavilágosság fogalmi körébe.

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

Az Alkotmánybíróság másik határozatában<sup>38</sup>, – melyre a későbbi döntésekben is számos alkalommal hivatkozott –, a Ptk. szóbeli végrendelezésről szóló 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.<sup>39</sup> A normavilágosságnak 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*

<sup>38</sup> 1160/B/1992. AB határozat

<sup>39</sup> 3/2006. (II. 8.) AB határozat

*számára előre nem látható.*" Ez a szintén gyakran hivatkozott indokolás 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 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.<sup>40</sup>

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”*.<sup>41</sup>

### 1.4. Fogalmazási és szerkesztési kérdések

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

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,*

<sup>40</sup> Ld. például: SZILÁGYI 2006. 258.

<sup>41</sup> 6/2005. (III. 11.) AB határozat

<sup>42</sup> 682/B/1993. AB határozat

*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 szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani”.*<sup>43</sup>

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.”*<sup>44</sup>

### 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.”*<sup>45</sup>

### 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.

<sup>43</sup> 152/2008. (XII. 10.) AB határozat

<sup>44</sup> 35/2009. (III. 27.) AB határozat

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

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 esetében – van helye.”<sup>46</sup> A normavilágosság követelménye egyéni panaszeljáráásokban tehát nem hivatkozható.

Ugyanakkor az újabb alkotmánybírói 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”.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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.”<sup>49</sup>

---

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

<sup>47</sup> [20] bekezdés

<sup>48</sup> [32]-[33] bekezdés

<sup>49</sup> [34] bekezdés

„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.”<sup>50</sup>

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: EJEB) a norma előreláthatóságával kapcsolatos néhány döntésében alapvetően a pontos megfogalmazásra (a megfelelő részletezettségre) fókuszál, amikor a „*prescribed by law*” kifejezést értelmezi. Az AB is hivatkozott<sup>51</sup> az EJEB több döntésében is kifejtett előreláthatóság szempontjaira, mely a pontosság megítélésakor a címzettek körének figyelembe vételét is megköveteli.<sup>52</sup>

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.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> [36] bekezdés

<sup>51</sup> 23/2010. (III. 4.) AB határozat

<sup>52</sup> „[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

<sup>53</sup> SCHUCK 2016. 45-46.

## **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 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 tájékoztató, kioktató, figyelmeztető 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.<sup>54</sup> 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 hozzáféréstől 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).<sup>55</sup> Természetesen ebből nem következik, hogy a

<sup>54</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. 29. § (1) bek.

<sup>55</sup> Adatok forrása: EUROSTAT

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

A civil szervezetek, amelyek a hátrányos helyzetű csoportok segítségét vállalták fel, programjuk részeként gyakran foglalkoznak az állami jóléti ellátásokhoz való hozzáférés elősegítésével is.<sup>57</sup> 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 példalozó 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

---

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Information\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals/hu#F.C5.91\\_t.C3.A1bl.C3.A1zatok](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.)

<sup>56</sup> 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/feladatok/100/JEGYZO1103>

<http://magyarprogram.kormany.hu/szocialis-ellatasok-ugyleiras?foglalkoztatast-helyettesito-tamogatas-folyositasa> (2016. 11. 23.)

<sup>57</sup> Ld. pl. BOTH – KOVÁCS 2015.

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.<sup>58</sup> Mindkét listában közös az „*egyéb helyzet*”, melynek tartalommal való kitöltése a jogalkalmazás feladata.

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 érdekképviselési 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. állásfoglalása<sup>59</sup> 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 dinamikusán 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.”*<sup>60</sup>

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

<sup>59</sup> [http://www.egyenlobanasmod.hu/data/TTaf\\_201004.pdf](http://www.egyenlobanasmod.hu/data/TTaf_201004.pdf) (2016. 11. 23.)

<sup>60</sup> Uo. 4.

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.*”<sup>61</sup>

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 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.

---

<sup>61</sup> Uo. 7.

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 magyarázata<sup>62</sup>, 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.”*<sup>63</sup>

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.

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

<sup>63</sup> TÓTH 2012. 47..

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 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.”*<sup>64</sup>

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

---

<sup>64</sup> TILK 2014. 29.

rendelkezéseinek végigolvasását követeli meg, ahelyett, hogy a konkrét rendelkezés önálló alkalmazása lenne elegendő.<sup>65</sup>

### **III. Jogpolitikai és költséghatékonysági szempontok**

A bonyolult, nehezen értelmezhető jogszabályok ellehetetlenítik az „egyszerű” állampolgár jogérvényesítését: egyrészt nem tudja felülbírálni a hatóságok értelmezését, azt kénytelen elfogadni, mivel megértés hiányában nem tud érdemben vitatkozni vele. Másrészt, amennyiben mégis érzékel 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 bizzuk 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.

---

<sup>65</sup> 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.

#### 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 rászorulóakra), az *adequacy* (megfelelőség – milyen mértékben enyhíti összecszerúságában a támogatás a megélhetési gondokat) és a *take-up* (igénybevétel – milyen arányban veszik igénybe a jogosultak a számukra jogszabályban biztosított támogatásokat).<sup>66</sup> 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*<sup>67</sup> által szerkesztett 2015. évi kiadvány<sup>68</sup>, 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.<sup>69</sup> 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

<sup>66</sup> Ld. pl. FRAZER-MARLIER 2016.

<sup>67</sup> 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 kommunikációval foglalkozik.

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

<sup>69</sup> Uo. 18-19.

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).<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup> A nehézségek nagy része tehát egyszerűsítéssel kezelhető lenne. A kérdőívek és a juttatásokra vonatkozó információk nyelvezetének bonyolultsága jelentős tényezőnek bizonyult az elemzés szerint.<sup>72</sup>

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.<sup>73</sup>

## 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

<sup>70</sup> Uo. 22.

<sup>71</sup> Uo. 25-26.

<sup>72</sup> Uo. 32.

<sup>73</sup> „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.)

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. [http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1536en.pdf](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](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 összehasonlításban. 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](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](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2016_12_H_Szilagyi.pdf)

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

MARKOVICH Réka – HAMP Gábor – SYI: Jogszabályszevegek gépi elemzésének tanulságai. Jogelméleti Szemle, 2015/2. sz. 64-73.  
[http://jesz.ajk.elte.hu/2015\\_2.pdf](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 jogszabályszevegekben. Három tételben. Jel-Kép, 2015/3. szám, 13-24.  
[http://communicatio.hu/jelkep/2015/3/JelKep\\_2015\\_3\\_Syi\\_Hamp\\_Gabor\\_Markovich\\_Reka.pdf](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-](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.