

**JOGI-KÖZIGAZGATÁSI SZÓHASZNÁLAT
ÉS A KÖZÉRTHETŐSÉG IRÁNTI IGÉNY
JELENTŐSÉGE
AZ IGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉG
DEMOKRATIZMUSÁNAK TÜKRÉBEN**

JELIGE: ZSARGON

TARTALOMJEGYZÉK

A PÁLYAMUNKA RÖVID ISMERTETÉSE	3
BEVEZETÉS	4
I. A JOGI-KÖZIGAZGATÁSI SZÓ- ÉS KIFEJEZÉSKÉSZLET NÉHÁNY SAJÁTOSSÁGA	6
1. A beszédaktus-elmélet a jogban	6
II. A NYELVI IGÉNYESSÉG SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN. <i>KÖZÉRDEK, KÖZÉRTHETŐSÉG ÉS NYELVI PONTOSÁG</i> A KÖZIGAZGATÁS DEMOKRATIZMUSÁNAK TÜKRÉBEN	12
1. A közérdek és a közérthetőség kapcsolata, mibenléte	12
2. Politikai vonatkozások: párhuzam a demokrácia és a demokratizmus között	14
3. A közérthetőség helye és szerepe a demokratizmus különböző formáiban	17
4. A hivatali nyelvezet az állampolgárok szemszögéből.....	20
5. Nemzetközi kitekintés – a közérthetőség iránti igény megjelenése más országokban	22
6. A magyar közigazgatás törekvései a közérthetőség megvalósítására	27
7. A közérthetőség szükségessége egy szakértő szemével – a Polgári Törvénykönyv tervezetének kiemelkedő jelentősége	31
8. Nyelvhelyesség az egyértelműség és a közérthetőség szolgálatában. A jogalkotói, jogalkalmazói és hatósági munka vizsgálata – jogszabályi háttérrel	33
UTÓSZÓ	38
IRODALOM- ÉS JOGFORRÁSJEGYZÉK	40

A PÁLYAMUNKA RÖVID ISMERTETÉSE

Kevés az olyan, közigazgatással kapcsolatos téma, amely közvetlenebbül érintené az állampolgárokat, mint a hivatali szóhasználat és annak (anti)demokratizmusa. Állítom ezt annak ellenére, hogy a jog- és a közigazgatás-tudomány szerteágazóságának köszönhetően természetesen számtalan, közelebbi vizsgálatot érdemlő kérdés merülhet és merül is fel. Lehet elemezni az államszervezetet, a különböző jogokat, illetve azok megvalósulását, a jogszabályokat; összehasonlítás tehető más országok berendezkedésével kapcsolatban, stb. Ezek azonban „csak” a felépítményt jelentik. Minden jogi intézkedésnek ugyanis kizárólagos alapja, sőt alfája és ómegája – a népszuverenitás elvéből is fakadóan – a nép, az állampolgárok; legalábbis ideális esetben. A demokratikus berendezkedés, a törvények rendelkezései azonban a gyakorlatban is meg kell, hogy valósuljanak. Ez alatt általában azt értjük, hogy a demokratikus rendszernek tényleg demokratikusnak kell lennie, és a jogok ne csak papíron legyenek garantálva. Mindez azonban még korántsem elegendő. Szükséges, mi több: *létfontosságú* az is, hogy az állampolgárok megértsék, magukévá tegyék a rájuk vonatkozó szabályokat, és hogy jogaikkal, illetve kötelezettségeikkel teljes magabiztossággal élhessenek. Ezek fontos záloga a *közérthető* – s egyben *közérdekű* – megfogalmazás a hivatalok részéről. Pályamunkám megírása során az a cél vezérelt, hogy e kiemelt gyakorlati jelentőséggel bíró, de általában figyelmen kívül hagyott – vagy legalábbis ténylegesen meg nem valósított – követelmény szükségességét elméleti és gyakorlati példákkal, illetve ellenpéldákkal támasszam alá; hitet téve amellett, hogy a közigazgatási szervek a közérthető fogalmazásmód alkalmazásával *gyümölcsöző kapcsolatot, együttműködést teremthetnek* az ügyfelekkel.

Dolgozatom – amint az a címből is kiderül – két egységre oszlik. Első részében – még csak a téma alapjait némileg kibontakoztatva – a jogi-közigazgatási szaknyelv egy sajátos vonásáról teszek említést, és összefüggéseket keresek egy hasonló, de nem közigazgatási, hanem filozófiai elmélettel – ezzel is hangsúlyozva, hogy a jog- és a közigazgatás-tudomány egyes fogalomkörei milyen közvetlen kapcsolatban állnak más tudományok feltevéseivel, illetve a hétköznapi jelenségekkel is. Az egyes megállapításokat a jogból hozott példákkal támasztom alá. Az ún. *beszédtett-elmélet* néhány alapelvét a közigazgatási gyakorlat tükrében vizsgálom.

A dolgozat második, nagyobb egységében a *közérthetőség* jelentőségéről írok, amelyre az egyes alpontokban – azok témájától függően – mindig újabb érveket hozok. Az általános megjegyzéseket követően a *politikában való részvétel* egyik – Robert A. Dahl által megfogalmazott – kívánalmát elemzem a közigazgatás és az állampolgárok kapcsolatának viszonylatában – a témának megfelelően. A harmadik alegységben a közérthetőséget a *közigazgatás demokratizmusával* hozom összefüggésbe. A negyedik részben tanulmányok adatai alapján vizsgálom az előző két elv *állampolgárok szemszögéből* történő megvalósulását. Ezt követően – pár oldal erejéig – *nemzetközi kitekintéssel* is élek. Megemlítek néhány külföldön indult, közérthető szerkesztésmódot (s egyben közigazgatási egyszerűsítést) célzó programot. Mindezek után visszatérek a magyar rendszer vonatkozásaira, felelevenítve egy-két, *hazánkban megfogalmazott*, szintén a közérthetőségre irányuló kezdeményezést. A következő fejezetben *egy ügyvéd véleményét* tolmácsolom egy törvénytervezet nehézkessége kapcsán. Végül a közérthetőségről rendelkező *jogszabályi háttér* felvázolásával zárom pályamunkámat, áttekintve a *jogalkotási folyamat* egyik kiegészítő fázisát, a *nyelvhelyességi ellenőrzést* is.

Az Utószóban a felhasznált szakirodalom segítségével levont következtetésekből néhány *megvalósításra érdemes célt* fogalmazok meg.

BEVEZETÉS

A közigazgatás elméleti és gyakorlati oldalát egyaránt nagymértékben meghatározza a jogi terminológia. Minden tudománynak, tudományágnak megvan a saját szakzsargonja, a jog- és a közigazgatás-tudomány azonban kiemelkedik abból a szempontból, hogy létezik egy, nem a tudományos, hanem a „hétköznapi”, hivatali életben is igen gyakran használt nyelvezete, mégpedig azon egyszerű okból kifolyólag, hogy az állampolgárok és a közigazgatási szervek között minőségében és mennyiségében is meglehetősen intenzív kapcsolat áll fenn. A közigazgatási szaknyelv egészét tehát lehetetlen megismerni csupán a szakkönyvek segítségével: a jog- és közigazgatás-tudomány egyes részterületeit bemutató értekezések, tanulmányok ugyan számtalan szakszót tartalmaznak, emellett viszont érdemes a gyakorlati, azaz a hivatali szó- és kifejezőkészletet és -használatot is vizsgálni.

A téma többet rejt magában, mint amennyit elsőre sejtenénk. A közigazgatás(-tudomány) és a jog(tudomány) kapcsolata, pontosabban elválaszthatatlansága ugyanis

egyfelől a közigazgatás demokratizmusában, azon belül a közigazgatás törvény alá rendelésében, másfelől pedig a szakszókészlet – részint a két tudomány egyéb összefüggéseiből is fakadó – hasonlóságában nyilvánul meg. Egy nagyon egyszerű példával alátámasztva az előbbieket: ha a közigazgatás a törvénynek alárendelten működik, akkor az adott közigazgatási döntésben is „óhatatlanul” megjelennek a jogi kifejezések.

A közigazgatásban használatos szó- és írásbeli nyelvi eszköztárat tehát két részre osztom. Elkülöníthető (elkülönítendő) egymástól a „klasszikus” jogi terminológia, azaz:

- a (rég)i törvényhozási, törvénykezési-igazságszolgáltatási gyakorlat, valamint a tudományos művek, szakfolyóiratok szóhasználata, a jogi nómenklatúrával együtt;
- a sokszor pejoratív értelemben használt hivatali nyelv,
- illetve az utóbbival – jellegét, nem pedig tartalmát tekintve – majdnem megegyező ún. „jogász-nyelv”.

S habár a téma jellegéből adódóan nem lehet (s talán nem is kell) teljesen kizárni a nyelvi vonatkozásokat sem, a hangsúlyt ezúttal mégis a *jogi-közigazgatási aspektusokra* kell helyeznünk.

Mivel pályamunkám egyes altémáit a *közigazgatás demokratizmusának* elvéből származtatom, az elkövetkezendőkben a felosztás második pontját mutatom be; nevezetesen azt, hogy a mai hivatali nyelvhasználat mennyiben felel meg a közérthetőség s így a demokratizmus kívánalmainak. (A jogi terminológia történeti része inkább elméleti jelentőséggel bír.) A kettő azonban nyilvánvalóan nem választható el teljesen egymástól: a jogi terminológia kialakulásának folyamata bizonyos mértékben hatással volt és van a joggyakorlatra, a közigazgatásban manapság használatos szavakra és kifejezésekre is, azok alaki, formai és funkcionális sajátosságaira, azaz írásmódjukra, előfordulásuk gyakoriságára, illetve adott szöveggörnyezetben történő alkalmazásukra. A hasonlóságra és különbözőségekre Kovács Ferenc is felhívta a figyelmet; szerinte „Nagyon határozottan és félreérthetetlenül el kell határolni a magyar jogi terminológiát az ún. »jogász-nyelv«-tól, ami az egyszerűből bonyolultat csinál (...) Mert ilyen »fiskális-nyelv« volt – maradványai máig élnek - , de ennek nem sok köze van a jogi terminológiához! Hogy mégis vele együtt élt és »hatott«, az nem sajátos magyar jelenség.”¹

A jogi-közigazgatási szókészlet egészéből tehát – legalábbis a *gyakorlati hasznosságot* s ebből kifolyólag a *demokratizmus* és egyébként a *hatékonyság* jelentőségét is tekintve – az állampolgárokkal való hivatalos érintkezés jelenleg alkalmazott módszereit érdemes görcső

¹KOVÁCS, 1964: 6

alá vennünk. Annál inkább, mivel a kimondottan a közérthetőséget célzó egyszerűsítés egyben a „jó közigazgatás” (*good/fair administration*) eszméjének részét is képezi.

I. A JOGI-KÖZIGAZGATÁSI SZÓ- ÉS KIFEJEZÉSKÉSZLET NÉHÁNY SAJÁTOSSÁGA

1. A beszédaktus-elmélet a jogban

A jogi-közigazgatási szakzsargon egyedülállóságát egy elmélet segítségével próbálom kiemelni. A közigazgatási aktustanban használatos *konstitutív*, illetve *deklaratív hatály* fogalma és a dolgozat következő részében bemutatni kívánt ún. *beszédtett-elmélet* lényegében ugyanarra mutat rá: érdekes az összefüggés.

Mindenekelőtt tehát a *beszédtett- vagy beszédaktus-elmélet* mibenlétét szükséges tisztázni. Elsőként, csak nagyon röviden, mintegy „alapvetés” gyanánt talán azzal érdemes kezdeni, hogy az elmélet szerint a *kimondott szó* nem a *tett* ellentéte, hanem éppenséggel a *beszéd* maga a *tett*. Léteznek ugyanis olyan szavak, mondatok, pontosabban *igék* – méghozzá igen szép számmal –, amelyek kimondása valamely cselekvés végrehajtását is jelenti egyben. S ami fontos: különösen elterjedtek ezek a jogi nyelvhasználatban. Talán egyik tudományágban sem fordulnak elő ilyen gyakorisággal. J. L. Austin *performatív* és *konstatív* mondatokat különít el.²

Teljes általánosításra nincs lehetőség, legtöbbször mégis bátran állítható, hogy a *performatívumok* esetében a kimondott mondat egyenlő a cselekvéssel (pl. *elrendelem, felmentem, megparancsolom, elnézést kérek, ígérem*), hiszen nem egyszerűen csak nyilatkozom arról, hogy megteszek valamit, hanem amit mondok, az már maga a cselekedet. A másik típushoz, a *konstatívumokhoz* pedig a ténymegállapító, leíró mondatok sorolhatók (pl.: A személyi igazolvány a polgárok adatait közhitelűen *igazolja*). Összehasonlításképp, illetve a könnyebb érthetőség végett: ha például kimondom, hogy: *Írok egy könyvet*, attól a könyv még nem készül el; ellenben: azzal, hogy azt mondom, hogy *elnézést kérek*, a kívánt cselekedetemet, a bocsánatkérést már végre is hajtottam.

Először is: számos performatívum *szerződő* jellegű vagy *bejelentő* típusú – ezért különösen érdekes a jog, illetve a közigazgatás szempontjából. Austin szerint „Talán még az »operatív« szakkifejezés áll legközelebb ahhoz, amire szükségünk van abban a szigorú

²AUSTIN, 1990

értelemben, ahogyan a jogászok használják egy szerződés érdemi részére, azon pontjaira, amelyek a szerződésbe foglalt ügyletet (átruházást és hasonlókat) befolyásolják, míg a dokumentum többi része pusztán »felsorolja« azokat a körülményeket, amelyek közt az ügyletnek végbe kell mennie.”³ Természetesen a cselekvések sikeres, érvényes végrehajtásához többnyire nem csak a leírás vagy a kimondás, hanem más, fizikai vagy szellemi aktus is szükségeltetik:

- kell, hogy egyáltalán jogosultságom legyen valaminek a megtételére;
- kell, hogy valós akarat, illetve felelősség legyen mögötte;
- valamint minimális elvárás, hogy olyat ígérjek, ami teljesíthető.

A közigazgatási jog mindezt szakszerűbben írja le, a lényegi elemek azonban megegyeznek:

- A közigazgatási szervnek jogi felhatalmazottsággal kell rendelkeznie egy aktus kibocsátására.
- Az aktusnak jogi normán kell alapulnia, megfelelően a jog előírásainak.
- Fontos az eljárási rend betartása is,
- illetve a már említett valódi akarat, továbbá
- a tárgyilag és jogilag lehetséges eredmény.⁴ (A magánjogban a szerződés lehetséges és megengedett volta.)

Austin hasonlóképpen mutatja be az érvényességi kellékeket:

(A1): Konvencionális eljárás, melynek alkalmával bizonyos személy(ek)nek adott körülmények között meghatározott szavakat kell kimondaniuk, valamint

(A2): az érintett személyeknek, illetve a körülményeknek alkalmazkodniuk kell az eljárás kívánalmaihoz.

(B1): Az eljárást valamennyi résztvevőnek helyesen és

(B2) maradéktalanul végre kell hajtania.

³ Uo. 34. o.

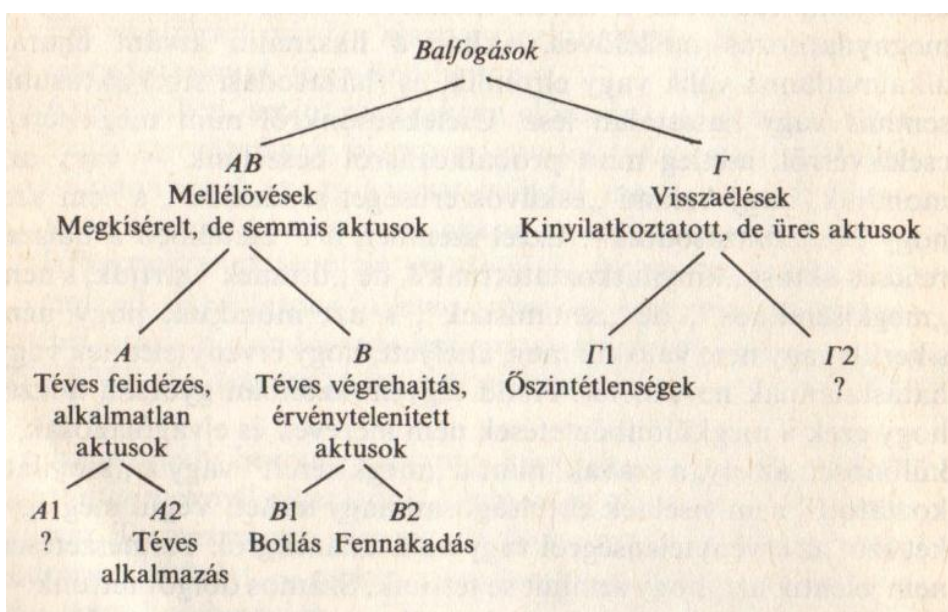
⁴DR. LŐRINCZ (szerk.), 2007: 190-191.

($\Gamma 1$): Esetenként az eljárást végző személyeknek a cselekvéssel egyidejűleg bizonyos gondolatokat, magatartást, illetve ezekre való hajlandóságot is kell mutatniuk, ezen felül pedig

($\Gamma 2$): később ténylegesen is ilyen viselkedést kell tanúsítaniuk.⁵

Amennyiben e hat szabályból egyet (vagy akár többet is) megszegünk, akkor – Austin szerint – performatív megnyilatkozásunk *sikerületlennek* minősül. Több lehetséges esetet különít el, s osztályozási módszere szakdolgozati témám szempontjából *azért bír kiemelkedő jelentőséggel, mert meglepő hasonlóságot mutat a közigazgatási aktusok, döntések érvényességi kellékeivel, illetve azok hiányával, végső soron tehát a hibás aktusok rendszerével.*

A könnyebb érthetőség végett Austin ábrájával is szemléltetem a hibás beszédaktusokat:



1. ábra (saját szerk.): Hibás beszédaktusok – „balfogások”⁶

Ha az A és B szabályok valamelyike ellen vétünk, akkor a cselekvés nem is jön létre, nem teljesül, azaz *semmis* vagy *hatástalan*. Ezek az Austin által „balfogások”-nak nevezett eseteken belül a *mellélővések*”-hez tartoznak – szintén Austin szavaival élve. A két, Γ -val jelölt esetben ezzel szemben az aktus megvalósul, annak ellenére is, ha – ilyen-olyan okokból

⁵AUSTIN, 1990: 40.

⁶ Uo. 42. o.

kifolyólag – lebonyolítása nem más, mint az eljárással való „visszaélés”, amely cselekedet nem sikerült, vagy nem valósult meg. Nyilvánvalóan nem mondhatjuk, hogy nem tettünk semmit, hiszen több dolgot is tettünk, de amit megkíséreltünk, azt nem hajtottuk végre. (Austin nagyon is személetes példáját előhívva: A szó jelentésével ellentétben a bigámista nem házasodik kétszer, még ha egyébként el is követte a bigámia aktusát.⁷⁾

Csak a legfontosabbakat áttekintve: mindkét A esetben az eljárás *téves felidézéséről* beszélhetünk. Azaz A1: vagy nincs is ilyen eljárás, vagy A2: nem hajtható végre a megkísérelt módon. Austin csak az A2 esetet nevesíti, mégpedig *téves alkalmazásként*. A jogban többféle terminus létezik ennek kifejezésére, pl. „*ultra vires*” vagy „*nincs feljogosítva*”. A B esetekben az eljárás alkalmassága nem kifogásolható, azonban a végrehajtási körülmények már nem megfelelőek. A *téves végrehajtások* osztályán belüli esetek B1 osztályát *botlásnak*, a B2-t *fennakadásoknak* nevezi. A jogban természetesen léteznek ún. elővigyázatossági rendszabályok az említett balfogások megelőzése végett, például végzések vagy idézések kézbesítésénél. Egyébiránt pedig felmerül az a kérdés, mely szerint szükség van-e a helyes megértés biztosítására, jelen esetben a közigazgatási hatóság részéről az ügyfél számára ahhoz, hogy az aktus végrehajtása tényleg *maradéktalanul* s ezáltal *demokratikusan* – mehessen végbe? Vagy a következőt is mérlegelhetjük: követelménynek számít-e az elfogadás? Sokszor igen, hiszen a közös akaratnyilvánítás az egyik legelemibb feltétel a szerződéskötésnél. A közigazgatásban hasonlóképpen: a hatóságnak ki kell kényszerítenie a döntését, így végső soron azt az ügyfélnek, ha nem is jó szívvel, de el kell fogadnia.

Austin egyébként ezen kívül is tesz egyenes utalást a jogi párhuzamokra: „... érdemes rámutatni arra (...), hogy milyen sok, jogász berkekben előforduló »aktus« áll performatívumok kimondásából, netán valamilyen konvencionális eljárás végrehajtásából, vagy legalábbis tartalmaz ilyeneket. Méltánylandó, hogy a jogi szakírók így vagy úgy mindig is tekintetbe vették a balfogások különböző változatait, időnként még a performatív megnyilatkozások különlegességét is.” Egyedüli hibaként azt rója fel, hogy a jogi gondolkodás szerint „a törvényekben és a »jogi cselekményekben« használt megnyilatkozásoknak valahogyan igaz vagy hamis kijelentéseknek kell lenniük.”⁸, ugyanis Austin szerint egy olyan állítás, amely valami nemlétezőre utal, talán inkább semmis,

⁷ Uo. 41. o.

⁸ Uo. 43. o.

mintsem hamis. A nézőpontok egyeztetése talán nem feladatom, éppen ellenkezőleg: a párhuzamokat szeretném hangsúlyozni, mintsem az ellentéteket.

Most pedig a közigazgatási fogalmakat tisztázva: *konstitutív*nak tekintendő minden olyan aktus, amelyből a jog közvetlenül eredeztethető. A jogokat, kötelezettségeket keletkeztető, módosító és megszüntető aktusokról van tehát szó. Vagyis amikor a hivatalos szerv *jóváhagy, engedélyez, helyben hagy, elutasít, hozzájárul valamihez, x Ft segélyt állapít meg stb.*, akkor a *jóváhagyás, az engedély, a helyben hagyás, az elutasítás* a döntés pillanatától válik érvényessé. A *deklaratív* aktus ezzel szemben nem hoz létre jogosultságot vagy kötelezettséget, hanem azok fennállását igazolja.⁹

Mindezeknek megfelelően az említett négy fogalom között keresek összefüggést úgy, hogy a *performatív*at a *konstitutív*val, a *konstatív*at pedig a *deklaratív*val párosítom. Még egyszer tehát: azzal, hogy a hivatal konstitutív aktust hoz meg, az írásba foglalással vagy a szóbeli rendelkezéssel *egyidejűleg* már cselekvését (amiről rendelkezett) is megvalósította. Persze lehet vitatkozni azon, hogy az írás mennyire egyenértékű a beszéddel... Az viszont talán kijelenthető, hogy – *persze az adott eljárási szabályoktól függően* – attól fogva, hogy a hatóság megadta a ház építési engedélyét, elkezdődhetnek a munkálatok. Attól kezdve, hogy az önkormányzat megállapította a segély összegét, azt folyósítani lehet. Azaz a kulcsszó (*pl. engedélyez, kinevez*) egyben magát a cselekedetet (az engedélyezést, a segélyezést), az adott állapot, rendelkezés *életre hívását* foglalja magában. Amikor azonban a közigazgatási szerv deklaratív aktus formájában igazolja *pl.* a tulajdonjogot, „csupán” megállapít egy adott, már fennálló helyzetet, tényállást.

Austin elméletét tovább vizsgálva újra és újra felfedezhetünk néhány, szintén közigazgatási aktusokkal is kapcsolatos ismérvet. Tudjuk például azt, hogy a performatívum, s így a konstitutív aktus is csak akkor tekinthető beszédettnek, s végső soron érvényesnek, ha megfelel bizonyos követelményeknek. Az ún. *sikerülési (vagyis érvényességi) feltételeket* A magyar nyelv könyve ugyan egy bírósági eset példájával – szóbeli formával – írja le¹⁰, a lényeg azonban kivehető. „A kétévi börtönbüntetésre *ítélem* csak akkor érvényes beszédaktus, ha azt az *erre feljogosított személy* (bíró) mondja, bizonyos *intézményesült körülmények között* (indoklást követően, tárgyalás végén, bíróságon), a vádlott jelenlétében, *megfelelő, elfogadott nyelvi formulát* alkalmazva”. A közigazgatási aktusok meghozatalának

⁹LŐRINCZ (szerk.), 2007: 181-182.

¹⁰A. JÁSZÓ (főszerk.), 2007: 710.

nyilvánvalóan nem (feltétlenül) feltétele az állampolgár jelenléte (az aktusok egyoldalúak), de ettől a kivételtől eltekintve: mintha csak a közigazgatási aktus jellemzőit olvasnánk a fentiekben! Azaz:

1. Minden jogi hatású cselekményt aktusnak kell tekinteni, ha azt közigazgatási (vagy annak minősülő) szerv bocsátotta ki.
2. Az aktusokat meghatározott eljárási rendben kell meghozni – ez a *formalizáltság*.
3. Természetesen az aktusokban használt szó- és kifejezőkészlet is állandóan visszatérő elemként szerepel.¹¹

S még egy – ezúttal jogforrásokra vonatkozó – kapcsolódási pontot meg kell vizsgálnunk. Austin szerint az ige akkor lehet performatívum, ha jelen időben és első személyben áll. Ez is egy feltétel tehát, melynek értelmében – mint már írtam – kiejtéskor, a kiejtéssel együtt történik meg a cselekvés. (Nem véletlen, hogy a rendeletek sok esetben a kihirdetésüket követő napon vagy még aznap hatályba lépnek.) A személy és igemód viszont nem mindig alapvető: sokszor használatos a többes szám első személyű megnyilatkozás, éppen formális közegben, jogi helyzetekben; ennek jó példái az „*ezennel*” vagy „*ezúton*” szavak: *ezennel kinevezem, ezúton tájékoztatjuk*. S ennek kapcsán gondoljunk bele: a hivatalvezetők és a rendeletalkotásra jogosult személyek írásban is gyakran jelen időben, egyes szám első személyben rendelnek el valamit: *A rendkívüli munkavégzést elrendelem*, vagy: *X. Y.-tól kapott felhatalmazás alapján, feladatkörömben eljárva, X miniszterrel egyetértésben a következőket rendelem el*. Az országgyűlés, a kormány vagy például az önkormányzatok képviselőtestülete – testületi szervek lévén – ugyan nem első, hanem harmadik személyben, de – jelen időben fogalmaznak, nyilvánvalóan a fenti előírásnak megfelelően: „A jogszabály tervezetében a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondattal, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni.”¹² (Pl. *X Község Önkormányzat képviselő-testülete (...) az alábbiakat rendeli el, határozza meg, állapítja meg...*) Az egyes szám harmadik személy ellenére nyilvánvaló, hogy beszédaktus-szerű megnyilatkozásról van szó, hiszen a képviselő-testület éppen azzal valósítja meg szándékát, vagyis *rendel el, határoz meg, állapít meg* valamit, hogy kollektíve dönt, és döntését írásban közzéteszi.

¹¹LÖRINCZ, 2007: 174-175.

¹² A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 3. §, (2) bekezdés

Természetesen vitatható, hogy egy rendelkezés (*elrendelem, felkérem* stb.) írásban – főleg pedig egyes szám harmadik személyben – mindig beszédítettnek számít-e. Sőt, ha a testületi szerveket nézzük, azok nyilvánvalóan nem is tudnak beszélni, hanem a tagok nézeteinek közös egyeztetésével, írásban adják ki tervezetüket. (Azaz szükségeltetik valamiféle megegyezés, elfogadás, *consensus ad idem*, ahogyan korábban már említettem.) Az írott formát, az írásba foglalás igényét – amely elengedhetetlen a közigazgatásban – azonban felfoghatjuk úgy is, mint egy *érvényességi kelléket, sikerülési feltételt* a beszédaktus sikeres megvalósításához.

Látható, hogy beszédített-elmélet bizonyos elemei igen intenzíven vannak jelen a jogi-közigazgatási nyelvezetben. Ráadásul a fent felsorolt, példaként említett szavak és kifejezések néhány, éppen a beszédaktus-elmélettel összefüggésbe hozható jellemzőik miatt is elkülönülnek a köznapi szavaktól; ezzel is kiemelve a jogi-közigazgatási szaknyelv egyedülállóságát.

II. A NYELVI IGÉNYESSÉG SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN. KÖZÉRDEK, KÖZÉRTHETŐSÉG ÉS NYELVI PONTOSSÁG A KÖZIGAZGATÁS DEMOKRATIZMUSÁNAK TÜKRÉBEN

„Enyésszen az egyén, ha él a **köz**,
Mely egyesekből nagy egészt csinál.”

(*Madách Imre: Az ember tragédiája – IV. szín*)

1. A közérdek és a közérthetőség kapcsolata, mibenléte

A közigazgatás fogalmi meghatározásakor a legtöbb esetben a szervezet–tevékenység –személyi állomány hármasságát szoktuk megemlíteni. Természetesen más definíciók is léteznek; Magyary Zoltán például egészen tömören, ennek ellenére nagyon is lényegre törően fogalmazott: a közigazgatást az „állam adminisztrációjának” tekintette¹³. Ha kizárólag magát a szót elemezzük s bontjuk részeire, félretéve a szakmai-tudományos megközelítést, értelemszerűen „csak” annyit mondhatunk, hogy a közigazgatás a *köz* érdekében végzett

¹³MAGYARY, 1942: 39.

igazgatási tevékenység – amely természetesen magában foglalja a szervezetet és a közigazgatási szakembereket is. Ez a már-már végletekig egyszerű megállapítás azonban nagyon is sokat elárul.

Az állami apparátusnak ugyanis mindenkor szükségszerűen a közös érdeket, azaz az emberek, s így végső soron a társadalom érdekeit kell szem előtt tartania. (Természetesen előfordul, hogy a magánérdeket kell védenie, de semmiképpen sem a közérdek ellenében.) Valahányszor egy-egy intézkedést fogantatosít, nem tekinthet el a társadalmi igazságosságtól. Akár tilt, akár bírságol, akár kényszerít; annak oka, eljárási szabálya és következménye van. A közhatalom birtokában végzett tevékenységnek természetesen pozitív tartalma is lehet: engedélyek, közszolgáltatások, segélyek formájában.

Bármilyen jellegű intézkedésről is legyen szó, a közérdek és a közhatalom együttese – mondhatni oszthatatlanul és elválaszthatatlanul – mindig jelen van. S nálunk – mint ismeretes – nem egyszerűen az egyéni érdekek összességét, spontán halmazát jelenti, hanem olyan jelentéstöbbséggel bír, amelynek köszönhetően önmagán túlmutató fogalommá vált. Azaz a fenti Madách-idézetet előhívva „egyesekből nagy egészt csinál”, méghozzá olyan egészet, olyan egységet, mely fölötte áll a magánérdeknek. (Madách Imre egyébként kellő megalapozottsággal vetette papírra a fenti mondatot *Az ember tragédiája* című nagyhatású művében, hiszen nemcsak íróként remekelt, hanem élete során számos közhivatalt töltött be – tiszteletbeli aljegyző, táblabíró, főbiztos is volt.¹⁴)

A közigazgatás működésének ilyen nézőpontból történő vizsgálata alapján lehet eljutni a két legfontosabb alapelvhez vagy ún. *tudományos konstrukcióhoz*¹⁵, nevezetesen a *demokratizmus*hoz és a *hatékonyság*hoz. Ezek sokszor azonban nem feltételezik, hanem akadályozzák egymást: a jogszerűség és a hatékonyság nem minden esetben egyeztethető össze. Noha a hatékonyságról is említést teszek, szakdolgozatom témájából adódóan elsősorban a demokratizmus elvét szeretném kiemelni. Ez utóbbin belül két alappillért lehet megkülönböztetni: a közvetlen (részvétel, alkalmazás nyitottsága) és a közvetett (közérdekűség, törvénynek való alárendeltség, átláthatóság) formákat.¹⁶ Ezeket később külön-külön elemzem.

¹⁴Kulturális Enciklopédia <http://enciklopedia.fazekas.hu/palyakep/magyar/Madach.htm> (Utolsó letöltés: 2012. 06. 20.)

¹⁵LÖRINCZ, 2010: 71.

¹⁶Uo. 74. o.

A következőkben arra szeretnék rávilágítani, hogy – meglátásom szerint – más szempontoknak is érvényesülniük kellene a közigazgatás demokratizmusa keretében, mégpedig a *közérthetőségnek* és a *nyelvi pontosságnak*. Előbbiről már Werbőczy is tett említést; erre a későbbiekben még visszatérek. A tartalom és forma egységének klasszikus követelménye alól egyetlen szöveg sem mentesülhet, így a jogszabályok és a hivatali dokumentumok sem. Úgy hiszem, joggal várható el a közszférában dolgozóktól – akik általában generalisták –, hogy ne csak a jog, hanem – szintén a szakmai (!) vonatkozásnál maradva – a hivatali nyelvhasználat alapvető elemeinek is birtokában legyenek. Előbbi természetesen magától értetődő: a közigazgatás a jognak alárendelve kell hogy működjék. Utóbbi szempont jelentősége azonban szintén nem elhanyagolható. Valamennyi köz- vagy kormánytisztviselő számára íratlan szabályként, sőt belső indíttatásként kellene megjelenjék az igényes munkára való törekvés, mert talán azt sem szükséges különösebben hangsúlyozni, hogy helyes és világos mondatszerkesztés, érthető és egyértelmű megfogalmazás, valamint helyes írásmód hiányában a közigazgatási szerv – még ha magát az ügyet érintően egyébként jogszerűen is jár el – hitelét veszti. Azaz a demokratizmus elvével ellentétben egyre nő a közigazgatási szervek és a lakosság közötti távolság. A ködös, nehézkes fogalmazásmód pedig egyébként is sérti az ügyfél jogait.

S arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy az egyes kiadványok, tájékoztatók sokakhoz eljutnak, s nem mindegy, hogy jót vagy rosszat lehet belőlük tanulni. Már csak ezért sem szabad(na) engedni a dokumentumok színvonalából.

2. Politikai vonatkozások: párhuzam a demokrácia és a demokratizmus között

A demokrácia eszményének megvalósulása és érvényesítésének lehetősége valamennyi ország, illetve nemzet alapköveként kellene hogy szolgáljon. A népuralom – az aktuális politikai rendszer működésétől függően – vagy létre tud jönni, vagy nem. Mivel pedig a demokratizmus a demokrácia elve és megvalósítása, a két elv nemcsak kiegészíti, hanem feltételezi is egymást. Az összefüggést a szótó (vagy akár előtag) azonossága mellett az az elgondolás is alátámasztja, mely szerint a politika, illetve a politikai pártok és a közigazgatás között igen szoros a kapcsolat. Sőt, konkrétan a személyi állományt tekintve: „A szó szoros

értelmében vett semlegesség tehát valójában teljesíthetetlen előírás.”¹⁷ Vagyis a közigazgatás demokratizmusa nyilvánvalóan már eleve feltételezi egy demokratikusan működő politikai rendszer meglétét. Ott, ahol bizonyos jogok nem illetik meg az állampolgárokat, demokratikus közigazgatásról sem lehet beszélni. Az *Idegen szavak és kifejezések szótára* a demokrácia másodlagos jelentéseként a jogegyenlőséget említi, amely „a többség uralmának és egyenjogúságának elismerése”¹⁸. A lényeg ezúttal az egyenjogúságra helyeződik, hiszen korántsem mindegy, hogy a közigazgatás mindenki számára egyenlő mértékben ismerhető-e meg. Pontosabban: a demokratizmus legfontosabb, mondhatni sarkalatos pontja – sok más egyéb kíváncságot mellett, illetve véleményem szerint azokat megelőzően! – a közigazgatás átláthatóságának, megismerhetőségének biztosítása, amelyhez pedig éppen az állampolgárok egyenlőségének megvalósítása szükségeltetik. Vagyis senki sem szenvedhet hátrányt amiatt, mert nem érti a közigazgatás működését, vagy mert nincs tisztában a jogaival.

„A hatékonyan működő *demokrácia* lényeges feltétele, hogy a kormányzat és önkormányzatok folyamatosan aktív párbeszédet folytassanak a polgárokkal. A lakosok az őket érintő közügyekről tájékozódni, kormányzati, önkormányzati döntésekről és azok okairól tudni szeretnének. Ezt a természetes igényt szem előtt tartva kellene a közigazgatási szerveknek üzeneteiket *pontosan, érthetően megfogalmazni*, úgy, hogy azok a társadalom minden szegmentumához eljussanak. Ez a fajta gondolkodás tudatosságot és következetességet tükrözne, és azt sugallná, hogy a polgárokat egyenrangú félként, felnőttként kezelik.”¹⁹ (kiemelések tőlem)

Robert A. Dahl (1915-) is hasonlóképpen vélekedik: a demokrácia eszményének feltételei között tartja számon a véleményalkotáshoz szükséges tájékozottságot: „... minden polgárnak megfelelő és egyenlő lehetőséggel kell bírnia ahhoz, hogy megfontolt ítéletet alkothasson a legkívánatosabb végeredmény felől.”²⁰ S ha ez a választások idején s általában a politikai életben ilyen fontos, akkor – ha lehet – még nagyobb jelentőséggel bír a közigazgatást illetően. Való igaz, hogy a közigazgatást sokszor a politika működteti, tehát a kettő kölcsönös hatással bír a másikra, mégis a közigazgatás, a bürokrácia az, amelyik nem

¹⁷LÖRINCZ, 2010: 70.

¹⁸BAKOS, 1973: 169.

¹⁹BAKARECZNÉ RÁKÓCZI, 2006:4.

http://www.kozigkom.feek.pte.hu/hun_pages/download/dolgozatok/szakdolgozat_03.pdf (Utolsó letöltés: 2012. 11. 11.)

²⁰DAHL, 1996: 14.

pusztán intenzívebb, hanem pontosabban megfogalmazva *szembetűnőbb, közvetlenebb*, a mindennapi életben is *rendszeresen jelen lévő* befolyást gyakorol az állampolgárok életére, természetesen az éppen időszerű politikai döntésektől függően.

Számtalan tanulmány született a politikától való elfordulás témájával kapcsolatosan. Jó néhány szerző vizsgálta már, hogy mi lehet az oka a választásokon való részvételi arány csökkenésének, a politikai iránti érdeklődés hiányának mind Magyarországon, mind más országokban. S valóban, a jelenség igen gyakori, hiszen az emberek bármiféle felelősségre vonás nélkül megtehetik, hogy nem politizálnak, nem mennek el szavazni, nem vesznek tudomást a politikában történő eseményekről. A közigazgatás azonban „tájékoztatni” fogja őket a változásokról: az adóbevallást már más szabályok szerint kell elküldeni a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak, a felsőoktatásban esetenként tandíjat kell fizetni, módosulnak a pályázati feltételek, stb. A különbség tehát az, hogy a közigazgatástól – a politikával ellentétben – nem lehet „elfordulni”, senki sem teheti meg, hogy nem fizeti be a tandíjat (ha egyszer előírták a számára), vagy nem igényel személyi igazolványt. S ha Dahl szerint a döntésekben, a politikában – amelytől egyébként elfordulhat az ember – ilyen nagy jelentőséggel bír a „megfelelő és egyenlő lehetőség” az ítéletalkotáshoz, akkor a közigazgatásban – amely folyamatosan elvárja az állampolgár aktív közreműködését – még fontosabb a jogok ilyen szempontból történő biztosítása.

S a hatóságokkal nem csak a magasan képzett állampolgároknak van dolguk, hanem az ún. „egyszerű” (?) embereknek is, akiknek természetesen ugyanolyan jogokat kell biztosítani, már csak emberiességi szempontból is: a képzettség mértéke nem (feltétlenül) jelenti az ember értékének fokmérőjét! Látszólag persze megvalósul a jogegyenlőség: manapság nem csak a „gazdag patrícusok”, a művelt emberek juthatnak előnyös pozíciókba. A szegények, az alacsonyabban iskolázottak is ugyanazokkal a jogokkal rendelkeznek – amelyekkel azonban a gyakorlatban esetleg mégsem tudnak élni: a közigazgatás bonyolult nyelvezete miatt sokan nem látják át a rendszert, nem értik meg a nekik címzett dokumentumokat. Jogaik ilyen módon, azaz nem elméleti, hanem gyakorlati szempontból csorbulnak. Az igazságosságnak tehát nem szabad csupán mondjuk az alkalmazási feltételekre (pályára kerülés, kiválasztás), illetve azok biztosítására (középfokú-felsőfokú végzettség megszerzésének lehetősége) korlátozódnia, hanem magának a közigazgatásnak is rugalmasnak, nyitottnak kell lennie a változásokra. Világos, érthető hangon kell szólnia valamennyi állampolgárhoz.

Ahogy a demokrácia egyik kulcsszava lehet a képviseleti jelleg, a közigazgatás demokratizmusában is adott a közvetett részvétel lehetősége nyomásgyakorló, érdekképviseleti és civil szervezeteken keresztül. Azonban az állampolgár – kissé más értelemben véve – akkor is közvetlenül, nem pedig képviselőkön, képviseleti szervek útján jár el, amikor saját, személyes közigazgatási ügyeit intézi. Azaz sokszor magára van utalva: senki sem készíti el helyette az adóbevallást (hacsak nem fizet valakit erre a feladatra), senki sem fog fellebbezni helyette a közigazgatási döntés ellen, stb. Ezeket magának kell intéznie. Fontos tehát, hogy – akárcsak egy szerződés esetében – ügyintézése gördülékenységét ne akadályozzák megértési nehézségek.

S természetesen korántsem csak a jogok érvényesítése szempontjából fontos mindez, hanem a kötelezettségek érvényesítése miatt is. Nyilvánvalóan *a közigazgatási szerv is egyszerűbben, gyorsabban és hatékonyabban tudja kikényszeríteni akarátát*, ha az állampolgár tudja, hogy valójában hogyan, milyen feltételekkel és egyáltalán milyen ügyben kell eljárnia, s melyik szervhez kell fordulnia.

A demokratizmus alapja – mint azt maga a szó is elárulja – a nép uralma; a lakosság, az állampolgárok, a közérdek elsőbbsége. S mivel a közigazgatás napjainkban szervezési, igazgatási és szolgáltatási feladatokat egyaránt ellát, alig van olyan terület, amelyet ne érintene. Ebből kifolyólag pedig nincs olyan ember, akinek ne lenne kapcsolata a közigazgatással. Tehát a társadalmi bázis szélessége talán elég meggyőző érv arra, hogy a közigazgatás *emberközelibbé, polgárbaráttá* váljon. Arról lehet vitatkozni, hogy legyen-e adóemelés vagy -csökkentés, legyenek-e újra járárok vagy sem, de az nem kérdés, hogy az állampolgárok számára biztosítani kell a közigazgatás közérthetőségét.

3. A közérthetőség helye és szerepe a demokratizmus különböző formáiban

Ami mégis a legszembetűnőbben mutatja meg számunkra a nyelvi igényesség szerepét a közigazgatásban, az az, hogy az említett három pontban foglaltak nem pusztán a helyesírási, nyelvhelyességi, stilisztikai pontosságot, hanem az általuk eredményezett *közérthetőséget* mint alapvető állampolgári elvárást is szolgálnák, hiszen a két – általam (is) megfogalmazott – követelmény egymást egészíti ki, azaz az utóbbi az előbbi feltételeként értelmezhető.

Világos tehát, hogy a közigazgatás demokratizmusának megvalósulásához szükséges pillérek közé – ahogyan már említettem – be kellene illesztenünk még egyet: a

közérthetőséget. Ezt azonban természetesen nem feltétlenül szükséges teljesen új szempontként megfogalmaznunk, hiszen a közérthetőség a *demokratizmus* valamennyi „klasszikus” követelményéhez – legyen az annak közvetett vagy közvetlen formája – egyaránt illik.

1. Közvetlen formák

a) Részvétel

Az állampolgár minél magasabb fokon ismeri a közigazgatás működését, minél magabiztosabban igazodik el a közigazgatás bonyolult rendszerében, értelemszerűen annál nagyobb a valószínűsége, hogy aktívan, esetleg kezdeményezőként kíván részt venni akár a döntések meghozatalában – persze amennyiben ez lehetséges –, akár a feladatok ellátásában, akár a közigazgatási tevékenység ellenőrzésében. Míg ellenkező esetben, vagyis amikor olyan hivatalos leveleket kap kézhez az államigazgatási vagy önkormányzati szervektől, melyeknek értelmezése nehézséget okoz számára (ennek külön fejezetet szánok), amellet, hogy jelentős hátrányt szenved, a részvétel iránti kedve is nyilvánvalóan csökken.

b) Nyitottság

Nyitottság alatt az érdemeken alapuló kiválasztást, az egyenlő bejutási esélyeket, az oktatás nyitottságát értjük. A közigazgatás ebben az értelemben vett demokratizmusáról akkor beszélhetünk, ha a kívánt állás betöltéséhez szükséges iskolai végzettség megszerzése mindenki számára lehetséges.²¹ Ehhez annyit tennék hozzá – ismét a közérthetőség megvalósítása céljából –, hogy a középiskolákban bizony nagy szükség lenne *alapvető közigazgatási ismeretek oktatására*. Ez nagymértékben megkönnyítené a kézhez kapott hivatalos levelek értelmezését. Mivel ugyanis a közigazgatással való kapcsolatot lehetetlen megkerülni, a közigazgatás megismerése kétségtelenül nagy *gyakorlati haszonnal járna*. Nem is beszélve arról, hogy ily módon a tanulók valószínűleg nagyobb számban választanák a közszolgálati életpályát.

²¹LÖRINCZ, 2010: 76-77.

2. Közvetett formák

a) Közérdekűség

A közérdek–magánérdek ellentétpárról már esett szó. Tudjuk, hogy a térben és időben egyaránt viszonylagos közérdek mibenlétét az államnak kell megfogalmaznia és képviselnie – társadalmi legitimációjából adódóan. Ehhez a ponthoz is érdemes megjegyzést fűzni, nevezetesen azt, hogy a közérdek relativitása – véleményem szerint – nem mindig kizárólagos. Minden esetben van ugyanis egy állandó eleme, ez pedig éppen a *közérthetőség*. Azaz nem lehet vita tárgya, hogy a közérthetőség egyben a *közérdekűséget* szolgálja. Csak az lehet közérdekű, ami közérthető is egyben. Az, hogy a közigazgatás közérthetően szóljon az állampolgárokhoz, mindenkinek érdeke. Igaz ugyan, hogy a legjobban képzett szakemberek számára nem okoz gondot a közigazgatási dokumentumok értelmezése, azért valószínűleg ők is üdvözölnék az egyszerűsítési törekvéseket. Külön részben foglalkozom azzal, hogy az állampolgárok a nem túlbonyolított szövegeket esetleg nem tartanák-e szakszerűtlennek.

b) Törvénynek való alárendelés

Nem nehéz belátni, hogy a törvényesség és a közérthetőség között is szoros a kapcsolat, hiszen valamennyi embernek *joga* van ahhoz, hogy számára *érthető* formában kapja meg a hivatalos iratokat. A világosan, egyszerűen szerkesztett szöveg egyben fontos eszköz az állampolgár kezében az esetleges igazságtalanságok, illetve *visszaélések ellen* is. Nem utolsósorban pedig az egyén hozzá nem értéséből fakadó *félreértések* is kiküszöbölhetők.

c) Átláthatóság

Az átláthatóság a közérdekű adatok megismerhetőségét, a közvélemény hiteles tájékoztatását foglalja magában.²² Ez is természetesen csak akkor valósulhat meg, ha az egyén kellőképpen járatos a közigazgatási ügyeket illetően. Hiszen ki tanúsítana érdeklődést olyan dokumentum iránt, amelynek tartalmát nem ismeri, nem érti?

²² Uo. 79. o.

Összefoglalva elmondható tehát, hogy a *közérthetőséget* és az annak szerves alapját képező *nyelvi pontosságot* a *demokratizmus* elvének talán legfontosabb alappilléreként kell értelmeznünk. Azonban a *hatékonyságról* sem szabad megfeledkeznünk. Hiszen míg a két alapelv számos esetben kizárja egymást, a közérthetőség és a nyelvi igényesség éppen egy *kapcsolódási pontot* képez a demokratizmus és a hatékonyság között, mert egyfelől *jogszerűséget*, másfelől *állampolgári megelégedettséget* eredményez.

4. A hivatali nyelvezet az állampolgárok szemszögéből

Még mindig a demokratizmus keretein belül maradva röviden szeretném vázolni az állampolgárok hivatali nyelvhasználathoz való viszonyát. A tanulmány, mely alapján a következő sorokat írom, mindenekelőtt a *hivatalos–közvetlen*, illetve a *formális–informális* stílus közötti ellentétre hívja fel a figyelmet.²³ Azaz: az emberek tudatában lényegesen elkülönül a gyakran körülményes, bonyolult mondat szerkesztésű, sok sablont és többszörös alárendeléseket tartalmazó *hivatalos*, illetve a jóval hétköznapibb, s ennél fogva érthetőbb, egyszerűbb *közvetlen* stílus. Vagyis: ami formális, az legtöbbször nem lehet közvetlen, s következésképp könnyen értelmezhető sem. Gondot okoznak továbbá az idegen eredetű szavak és a köznyelvben nemigen használt szakszavak. Szintén ugyaninnen idézve: „Ez a gyakorlat értelemszerűen előnyhöz juttatja azokat, akik jól kezelik a formálisabb stílusváltozatokat, s hátrányba kerülnek azok, akik a »hivatalos« szövegeket nehezebben értik meg – azaz *antidemokratikus*. Sem az önkormányzati, sem egyéb nyelvhasználati tartományokban (pl. politikai élet, egészségügyi ellátás stb.), nem kívánatos ez a nyelvhasználati gyakorlat, hiszen *az embereket akadályozza állampolgári jogaik gyakorlásában.*”²⁴(kiemelések tőlem) A személytelenségből pedig a hivatal elzárkózási szándékára is következtethetünk.

Tehát – mint azt már az előbbieken kifejtettem – állíthatjuk: ahogyan a közigazgatás három meghatározó eleméből a *személyi állomány* a legfontosabb, úgy a közigazgatás és a lakosság viszonyát rendező demokratizmus elvének is az emberek, az *állampolgárok* állnak a centrumában; s érdekük, a közérthetőség a demokratizmus sarkalatos pontja. Minden más elem ezen áll vagy bukik. Vagyis konkrétan az a kérdés, hogy az állampolgár képes lesz-e *jogait gyakorolni*, illetve *kötelességeit teljesíteni*.

²³SÁNDOR, 2002: 57.

²⁴Uo. 57. o.

Ha azonban ez ilyen egyszerű lenne, akkor nem kellene mást tennünk, mint azonnal megtenni a szükséges intézkedéseket, azaz elkezdni a kötött, formális szövegek kevésbé hivatalossá alakítását. Azonban joggal fogalmazódhat meg bennünk a kétely: nem éppen ebben – azaz a szigorú formalításban (ebben az értelemben: *alaki feltételben*) – áll a hivatal tekintélye? Nem ez az, ami a szabályszerűség, a szakértelem, a hozzáértés egyik megnyilvánulási formája? Azt kell mondanunk: nem. A hivatali stílus ilyenformán nem lehet a szakszerűség fokmérője. Kritikával kell tehát kezelnünk azokat az elképzeléseket, amelyek a hagyományos és sokszor egyben nehezen érthető szövegek megtartása mellett tesznek hitet. A következők miatt van szükség a változtatásra:

1. A közérthetőséget nem írhatja felül semmi, a *hivatali tekintély* nem lehet előbbre való. Ráadásul a tekintély elsősorban nem is az adott szerv hatalmi presztízsén, hanem az *állampolgárok pontos, szakszerű, érthető tájékoztatásán alapszik*.
2. A tanulmányban ismertetett felmérés eredménye azt is világossá tette, hogy *a lakosság* egyáltalán nem gondolja kevésbé szakszerűnek, netán komolytalanabbnak az érthető szövegeket, sőt, *örömmel fogadná az egyszerűsítési törekvéseket*. Ezt kortól, nemtől, iskolázottságtól függetlenül meglehetősen egybehangzóan állították.²⁵ Noha a kérdőív tárgyát nem csak közigazgatási dokumentumok képezték (bár ezekre is találunk adatokat: önkormányzati levél, útlevelekérő űrlap), általánosságban elmondható, hogy az adatközlők mindössze 29,7%-a válaszolta azt, hogy még nem fordult elő vele, hogy nehezen értett meg vagy félreértett valamilyen hivatalos levelet, űrlapot vagy formanyomtatványt. Érdekes az is, hogy a válaszolók 94,5%-a (!) gondolta úgy, hogy sokaknak gondot okoz a hivatalos iratok megértése, s ennek megfelelően csak 14,1% nem változtatna semennyit a nyelvezeten; 42,3% szerint kisebb módosításokra lenne szükség, 43,6% pedig megváltoztatná a dokumentumok szövegét a könnyebb értelmezés végett.²⁶

Azt is érdemes vizsgálni, hogy mik a megértési nehézségek. A megkérdezettek, illetve a válaszadók 51,3%-a – nemtől, életkortól, iskolázottságtól függetlenül – a lehetőségek közül a *nem hétköznapi szavakat* említi. 19,9% a *túl hosszú mondatokat*

²⁵ Uo. 74. o.

²⁶ Uo. 59-60. o.

okolja. A „nyakatekerttség” – vagy szebben: a *bonyolult mondat szerkesztés* – is a nehézségek közt szerepel.²⁷

A „miért”-ekre szintén három válasz született:

- „...a hivatalos szövegek azért érthetők nehezen, mert a hivataloknak a *jogi értelemben vett pontosságra* kell törekedniük.”
- Mások azt mondták, hogy „...a hivatalos szövegek fogalmazói egyszerűen nem figyelnek rá, hogy érthetőbben írjanak, illetve hogy semmilyen különösebb oka nincs a hivatalos szövegek nehezen érthetőségének, *egyszerűen ilyen a hivatalos nyelv.*”
- Nagyon kevesen gondolják, hogy „...a hivatal azért nem figyel oda, mert nem érdeke, illetve mert *nem akarja*, hogy az állampolgárok megértsék az iratokat.”²⁸

3. Végül a harmadik ok, ami miatt nem lehet kérdés a hivatalos iratok közérthetővé tétele, az az, hogy az egyszerűsítés természetesen *nem járna komolytalansággal, szakszerűtlenséggel*. Nyilvánvalóan nem úgy kell elképzelnünk a jövőbeni hivatali dokumentumokat mint egy merőben más, szleng kifejezésekkel tarkított, stílustalan irathalmazt. Az *ésszerű határokon belüli egyértelműség*re van szükség. Ennél nem lehet *sem több, sem kevesebb!* A közérthetőségre való törekvés *nem tehető kizárólagossá*.

5. Nemzetközi kitekintés – a közérthetőség iránti igény megjelenése más országokban

A közérthetőség, illetve az arra való törekvés kapcsán talán érdemes némi nemzetközi kitekintéssel is élni. Joggal merülhet fel ugyanis a kérdés: Vajon más országokban is nehézséget okoz az átlagember számára a hivatali dokumentumok értelmezése? Ha igen, akkor indult-e valamilyen törekvés a probléma megoldására? További vizsgálandó szempont lehet esetleg, hogy a kezdeményezéseket pusztán az *embereknek való megfelelés szándéka*

²⁷ Uo. 63-64. o.

²⁸ Uo. 64. o.

vezérelte, vagy még más, *a közigazgatási szervezetrendszer működését szembetűnőbben érintő okok*, megfontolások is voltak-e a háttérben.

Talán meglepő, de az Amerikai Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában igen elszántan tettek hitet az egyszerűsítés elve mellett; éppen azért, mert a jogi szaknyelv mindkét országban ugyanolyan bonyolult és nehezen érthető, mint nálunk.²⁹ Megdöbbentő adat: Nagy-Britanniában 1985-re a közigazgatási szervek több mint 15 ezer formanyomtatványt vontak vissza (!), és mintegy 21 ezret (!) módosítottak azok bonyolult nyelvezete miatt.³⁰ Szintén elgondolkodtató az a becslés, mely szerint a *rossz megfogalmazás* évente 6 milliárd font (!!)*kárt okoz*.³¹ A *Plain English Campaign* (*Közérthetően angolul*) szembehelyezkedett a zsargon és a klisé használatával, s azt az eredményes kommunikáció, a gyakorlati, gazdasági hatékonyság megrontójának tekintette. Egy – részben – moralizáló szempontot is felvetett, nevezetesen, hogy a hatalom ne tudja megkárosítani a népet a nyelv eszközeivel – sem a jogban, sem a közigazgatásban, sem az üzleti szférában. A vezetők szerint nem a régi iratok megsemmisítése kerül horribilis összegekbe, hanem *a nem megfelelő kommunikáció okozta pluszkiadás az, ami igazán drága*. Arról nem is beszélve, hogy az elképesztő *mennyiségű többletmunka* (évente több ezer levél megválaszolása, telefonhívások fogadása) is megspórolható lenne.

A mozgalom előtt, az 1950-es években is több, a bürokrácia nyelvét kritikával illető kötet látott napvilágot. Ezt követően pedig a hetvenes évek hozott gyökeres változást, amikor is a közigazgatás által vállalt feladatok mennyisége rohamosan növekedni kezdett; csakúgy, mint az ezek ellátásával kapcsolatos adminisztratív teher is. A *kormány* aktív, sőt *kezdeményező félként jelent meg az egyszerűsítési törekvések életre hívásakor*; ezt számos szövetségi szintű törvény és rendelet jelzi. S hogy mit jelentett a közérthetőség az USA-ban? A leírás a következő kívánalmakat tartalmazta: „világos, összefüggő fogalmazás, a szavak általános köznapi értelemben történő használata, megfelelően tagolt és alcímekkel ellátott

²⁹HELTAI Pál–NAGY Róbert: Nyelvművelés Angliában és Amerikában: a Plain English Campaign

<http://www.c3.hu/~nyelvor/period/1214/121402.htm> (Utolsó letöltés: 2012. 10. 20.)

³⁰KURTÁN, 2003: 178.

³¹CRYSTAL, 1995: 377. Hivatkozik rá: HELTAI Pál–NAGY Róbert: Nyelvművelés Angliában és Amerikában: a Plain English Campaign

<http://www.c3.hu/~nyelvor/period/1214/121402.htm> (Utolsó letöltés: 2012. 10. 20.)

szerkesztésmód”³². A *Plain English* egyébként a szenvedő szerkezet kerülésére és a személyes megszólításra is felszólít.

Nagy-Britanniában a közérthetőség nincs törvényben előírva, a *Közérthetően angolul* mozgalom azonban már a '80-as évek végétől szervezetten működik. Az alapítás 1979-ben, a parlament épülete előtt több száz úrlap összetépésével történt. A *Plain English* több országban is kiépült. Tevékenysége a magán- és közszféra megbízásain alapul: dokumentumok szerkesztésén, fogalmazásán és tervezésén. E területeken egyébként képzést és továbbképzést is kínál. Emellett számos ország számos intézménye és vállalata vette már igénybe tanácsadói tevékenységét. Érdekesség viszont, hogy nyelvészek nem is működnek közre ebben, a konferenciák előadói többnyire jogászok!

Ami pedig az eredményeket illeti: természetesen nem mondhatjuk, hogy Angliában és Amerikában minden dokumentum a közérthetőség jegyében íródik. Ezt a mozgalmat is az „általános” akadályok gátolják, úgymint:

- *időhiány, határidők*
- „*túlzott szakértelem*” (az iratok megszövegezői nem képesek – akarva vagy akaratlanul – a laikusok számára is érthető stílusban fogalmazni)
- *hivatali tekintélyhez való ragaszkodás*
- hivatalos stílus *merevsége*
- *hatalmi viszonyok* (a vezetők nem foglalkoznak ilyen kérdésekkel, a beosztottak pedig nem érzik magukat felhatalmazva a változtatásokra)
- *ügyintézők nyelvi kompetenciájának hiánya*, amely egyben
- az *oktatás hiányosságaira* is felhívja a figyelmet.

Szerencsére a mai napig sokan vallják azt a nézetet, hogy minden lehetséges eszközt és alkalmat meg kell ragadni az állampolgárok minél eredményesebb megszólítására, mert a közérthetőség igenis *kifizetődő* – *a szó szoros és átvitt értelmében* egyaránt. Így léphetett hatályba 2010. október 13-án Obama elnök aláírásával *a kormányzati kommunikáció közérthető megfogalmazását célzó törvény*, amely az előzőekhez képest új elveket is megfogalmazott. A *Plain Writing Act of 2010*-re nemcsak a már említett okokból kifolyólag, vagyis azért volt szükség, „mert az érthetetlen, homályos fogalmazás pénzben is mérhetően növeli az adminisztratív, szabályozási terheket.”, hanem azért is, mert „...a nyílt kormányzat,

³²REDISH, 1985: 130. Hivatkozik rá: HELTAI-NAGY (1997): Nyelvművelés Angliában és Amerikában: a Plain English Campaign <http://www.c3.hu/~nyelvor/period/1214/121402.htm> (Utolsó letöltés: 2012. október 20.)

az állampolgárok erőteljesebb bevonása a közügyek intézésébe, megvalósítása előfeltételezi az érthető kormányzati információt.”³³ Vagyis elsőként az aktív, pontosabban proaktív állampolgári részvételt célozza meg, ez áll a középpontban, és ehhez feltételként biztosítja a közérthetőséget. Ami pedig a jogszabályban foglaltak tényleges betartását szolgálja: a szövetségi kormányzati szervezetek webhelyein be kell mutatni, hogy az adott szervezet hogyan valósítja meg a törvényt.³⁴

Témám szempontjából Svédország és Franciaország számít „mintaországnak”. Svédországban a közérthetőség iránti igény a tettek szintjéig jutott. Az utóbbi harminc évben jelentős lépések történtek. „Az Igazságügyi Minisztériumban működő Jogi és Nyelvészeti Felülvizsgálati Osztályon több szakértő és jogi tanácsadó dolgozik a demokrácia biztosításának ilyen irányú megvalósításában. A svéd jogi rendszerben az állampolgárok és a kormány között a jogi szabályozás világos, közérthető nyelvezetét illetően a »szakadék« elhanyagolhatóan kismértékű. A kormány által 1994-ben meghatározott új ötletek, elgondolások kitalálójaként, illetve vitafórumként tekinthető „Plain Swedish Group” (Klarspråksgruppen) elnevezésű csoport célja, hogy ösztönözze az ország területén az állami szerveket „közérthető, világos, egyszerű nyelvezet” projektek indítására.”³⁵

Franciaországban a COSLA (*Le Conseil pour la simplification du langage administratif*) nevű szervezet is hasonló célokat tűzött ki. A jogszabályok felülvizsgálatát az egyszerűség, érthetőség, tömörség elvének megfelelően látja el, természetesen az alábbiak figyelembe vételével:

- a jogszabályhoz való alkalmazkodás megléte,
- a segítő, útmutató dokumentumokra való szükségesség csökkentése,
- a használó számára érthetőség, világosság elvének megléte,

³³ eGov Hírlevél, Törvény a közérthető fogalmazásról <http://hirlevel.egc.hu/2010/11/28/torveny-a-kozertheto-fogalmazasrol/> (Utolsó letöltés: 2012. október 20.)

³⁴ Az egyes szervezetek stratégiái az alábbi táblázatából könnyen előkereshetők: <http://www.plainlanguage.gov/plLaw/fedGovt/index.cfm> (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

³⁵ Presentation, Martina Elfgren Lilja: Administrative tools for preventing and addressing customer complaints. Expert meeting on Administrative Simplification – Best Practices in OECD Countries, 2001, Paris. Hivatkozik rá: DR. GÖRÖG, 2011: 50. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/gorogk_mhelyi.pdf (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

- a közigazgatási szervekhez „járás” szükségességének csökkentése³⁶

Mindezeknek megfelelően összeállítást készített a műszaki és jogi szavak, kifejezések mindennapi megfelelőiről. Továbbá a formanyomtatványok újraírásával, digitalizálásával és számuk csökkentésével nyújtott segítséget a hivatali iratok megszővegezésekor.³⁷

Természetesen az Európai Unió szervezetrendszerében is próbálnak hangsúlyt fektetni az állampolgárok bizalmának e téren történő erősítésére. Az európai ombudsman az Európai Unió intézményei által okozott hivatali visszasságokat vizsgálja ki, s közben maga is arra törekszik, hogy „az olvasók számára közérthető, egyszerű üzeneteket közöljön”³⁸. Mivel a jogszerűtlen, tisztességtelen adminisztratív magatartás forrását leggyakrabban valamilyen hátrányos megkülönböztetés képezi, számos olyan esettel találkozhatunk, amely például nemen, fajon, bőrszínen, nyelven, valláson, politikai meggyőződésen, koron vagy fogyatékosságon stb. alapszik.

Meggyőződésem szerint azonban a *diszkrimináció* fogalma nem meríti ki teljesen a fent felsorolt s – azokon kívül – az általában a diszkrimináció kapcsán eszünkbe jutó eseteket. Úgy vélem, kirekesztésnek számít az is, ha valakinek akár „csak” végzettségéből adódóan, akár a hivatali szervek dolgozóinak túlzottan bonyolult fogalmazásmódja miatt sérülnek a jogai, mégpedig oly módon, hogy az adott irat olvasásakor *értelmezési nehézségei* adódnak. A 2001-ben az Európai Parlament által elfogadott, *A helyes hivatali magatartás európai kódexe* a szóbeli tájékoztatás ideális jellegéről is rendelkezik, a következőképpen: „A tisztviselő köteles tájékoztatni az ügyfelet az általa kért információkról olyan ügyekkel kapcsolatban, amelyekre hatásköre kiterjed. Szükség esetén a tisztviselő tanácsot ad arról, hogy hogyan lehet hivatali eljárást kezdeményezni illetékességi területén. A tisztviselő biztosítja, hogy a közölt információ *világos és érthető* legyen.”³⁹ (kiemelések tőlem)

³⁶Administrative Simplification – Best practices in OECD Countries Expert seminar. Paris, 2001. 155-181. o. Hivatkozik rá: DR. GÖRÖG, 2011: 50-51. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/gorogk_mhelyi.pdf (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

³⁷Uo. (http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/gorogk_mhelyi.pdf) 52. o.

³⁸ Az Európai Ombudsman honlapja <http://www.ombudsman.europa.eu/press/introduction.faces> (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

³⁹A helyes hivatali magatartás európai kódexe, 22. cikk, 1. bekezdés <http://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces> (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

[A magyar ombudsmannak is feladata, hogy – többek között – a fenti követelmények betartásának elmulasztását vizsgálja – nyilvánvalóan a magyar hatóságok eljárására vonatkozólag. „Természetesen ezek a vizsgálatok is alkalmasak arra, hogy segítsék a *gyenge jogérvényesítő képességgel rendelkezőket*. Kevésbé alkalmasak viszont arra, hogy megerősítsék a polgárok alacsony szintű jogismeretét, jogtudatát, fejleszthetik az állami szervek körében és a társadalomban az emberi jogi kultúrát, az alkotmányos alapjogi értékek tiszteletét.”⁴⁰ (kiemelés tőlem)]

A fentiekén túl az Európai Unió három fő intézménye, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság megállapodást kötött a jobb jogalkotásról.⁴¹ Az ún. Joint Practical Guide-ban a világos, könnyen érthető, egyértelmű megfogalmazás; illetve a *felesleges elemeket nélkülöző, bizonytalanságot nem okozó* elvek jelentőségét emelik ki.⁴²

6. A magyar közigazgatás törekvései a közérthetőség megvalósítására

Ne higgyük, hogy hazánkban a jogi-közigazgatási nyelv egyszerűsítésére csak mostanában indultak kezdeményezések. Az 1978-ban megjelent Hivatalos nyelvünk kézikönyve például éppen az akkori Pénzügyminisztérium Államigazgatási Szervezési Intézete által összegyűjtött, a közigazgatásban leggyakrabban használt kifejezéseket, illetve azok egyszerűbb, érthetőbb, azaz: *jobb, helyesebb* változatait tartalmazza. Az első kiadás kifejezetten a minisztériumok és a tanácsok munkatársai számára íródott. Dr. Villányi Miklós pénzügyminiszter-helyettes kiemelte azt is, amit az eddigiekben már kifejtettem, nevezetesen,

⁴⁰ Hajas Barnabás – Prof. Dr. Szabó Máté: A közigazgatás ellenőrzésének ombudsmani tapasztalatai https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:oaAEdLj87qYJ:www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2010szept_konf/Prof_Dr_Szabo_Mate_R.doc+&hl=hu&pid=bl&srcid=ADGEESj18-KWmj_nMjza3g2wJXxb8EzLkjtE7neeFchoUPCFHCc0KZx-aUQnqolK_mfUfKYLiyCFeLHCQHbXwLXLXHKG6ScWEeckWw1nOF1tmVgIF_0d5bnSOrGTuYsk0I80MyxvXCI&sig=AHIEtbQaONiy95zJ5rXbnnrKFFpCUbBouA 4. o. (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

⁴¹European Parliament, Council of the European Union, Commission of the European Communities interinstitutional agreement on better law-making. (2003/C 321/01) HL C 321, 2003.12.31.25. pont; hivatkozik rá: DR. GÖRÖG, 2011: 50. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/gorogk_mhelyi.pdf (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

⁴²A szövegezésről szóló közös gyakorlati útmutatásukat lásd: <http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/1.htm> (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

hogy: „A bonyolult vagy túlzottan szakmai nyelven írt hivatalos szöveg *félreérthető*, így *erkölcsi és anyagi veszteséget, többletmunkát okoz*. Ezért egyszerűbb, közérthetőbb nyelven kell – különösen az állampolgárokkal – érintkezni.”⁴³ (kiemelések tőlem) Talán az sem lehet véletlen, hogy éppen a Pénzügyminisztériumtól indult a kezdeményezés, éppen az anyagi veszteségek mértékének felismerése miatt. Azaz már az „előző rendszer” vezetői is tisztában voltak azzal, hogy változtatásokra van szükség. A magyar nyelv művelők nemkülönben. Szarvas Gábor, a Magyar Nyelvőr megindítója és első szerkesztője már a 19. században problémaként vetette a következőket: „... a hatóságok, de különösen a magyar hatóságok néha oly kuszált nyelven szólnak a közönséghez, mintha csak az lenne a céljuk, hogy senki meg ne értse őket.”⁴⁴

S ami még kiemelten fontos: tekintettel kell lenni arra is, hogy az állampolgárok igen gyakran az egyébként alapvetőnek számító fogalmakkal sincsenek tisztában. A Szonda Ipsos közvélemény-kutatói azt állapították meg, hogy az 1997-es földtulajdonlás körüli vitákban a kormány népszavazási kérdésében (*Egyetért-e azzal, hogy külföldi természetes és jogi személy ne szerezhessen termőföldtulajdont mindaddig, amíg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unió hoz történő csatlakozásáról népszavazás nem dönt?*) is szereplő *természetes személy* és *jogi személy* kifejezések jelentésével a felnőtt magyar állampolgárok többsége nem volt tisztában. A mindkét kifejezés tartalmát ismerők a választásra jogosultak csupán 12%-át (!) tették ki. (A termőföldről szóló kérdés tárgyában 52/1997. (X. 14.) AB határozat értelmében egyébként nem lehetett népszavazás kiírni.⁴⁵) „A politikai elit magában beszél, és egy népszavazással a demokrácia látszatát kelt(het)i.”⁴⁶ Természetesen a példában említett fogalmak ismeretének hiánya meggyőződésem szerint már nem annyira az antidemokratizmus, mint inkább az *oktatás hiányosságainak* terméke. Sajnálatos módon a közoktatásban mellőzik a jog és a közigazgatás alapjainak megismertetését.

Az elmúlt években a szintén pénzügyminiszteri felhívásra létrejött program újra megerősítette a fent említett igények jelentőségét.⁴⁷

⁴³W. BÍRÓ – GRÉTSY – KEMÉNY, 1978: 5.

⁴⁴Uo. 8. o.

⁴⁵Az Országgyűlés által tárgyalt népszavazási kezdeményezések 1989-
http://www.mkogy.hu/fotitkar/nepszav/nepszav_1989_.htm

⁴⁶KONTRA, 1999: 10.

⁴⁷Mérjük csapást a bürokráciára! A pénzügyminiszter kezdeményezése az adminisztratív terhek csökkentésére. Pénzügyminisztérium, 2005.

Egy érdekes párhuzamra is szeretném felhívni a figyelmet. Miképp a bürokrácia – túlzott merevsége miatt – gyakran pejoratív fogalomként van jelen az emberek tudatában, úgy a hivatali nyelvhez is szintén negatív jelentéstartalmú képzettársítás kapcsolható. Eszerint a hivatalos megfogalmazás nem egyszerűen a hivatalban használatos nyelvi eszközök alkalmazását, hanem a már említett nyakatekertséget s az egyébként nyelvi szempontból is sokszor kifogásolható szó- és kifejezőképességet foglalja magában.

Szó sincs azonban arról, hogy bizonyos kötöttségekre ne lenne szükség, elvégre valamennyi közigazgatási szerv (a mögötte álló állami impériummal együtt) működése nagyfokú tárgyilagosságot követel meg, azaz: „nem szórakoztatni kíván, hanem pontosan tájékoztatni.”⁴⁸ A komolyság, a pontosság és a tárgyilagosság mind-mind elengedhetetlen feltétel. Amikor azonban eluralkodik a körülményesség, a hivataloskodó stílus, akkor igenis közbe kell lépni. Annál is inkább, mivel a latin–német mintán alapuló, fordításnyelvű magyar közéleti stílustól igen messze áll a hétköznapi élet nyelve.

Általános észrevételként megfogalmazhatjuk, hogy a hétköznapi nyelvben is sokszor előforduló nyelvi vétségeken (pl. igekötők elhagyása vagy felesleges alkalmazása, egybe- és különírás kérdése, mondattagoló vessző hiánya stb.) kívül általában a *terjengősség*, az *idegenszó-halmozás* és a *közhelyszerűség*⁴⁹ válik a félreértések forrásává, vagy egyszerűen „csak” a bonyolítás eszközévé. S ez a jogi nyelvre, „az egyik legnagyobb múltra visszatekintő, legrégebben kialakult szaknyelv”⁵⁰-re különösen igaz. Néha azonban előfordul, hogy éppen a túlzott tömörség, rövidség okoz félreértést, vagy az, hogy az idegen eredetű szavak nem minden szövegkörnyezetben helyettesíthetők magyar megfelelőjükkel.

Fontos lenne viszont, hogy a szakzsargon maradjon a szakirodalom, továbbá a szervek közötti kapcsolattartás keretein belül! Amennyiben lehetséges, ne terheljük az állampolgárokat a szakkifejezések megfejtésével!

A nehézkesség természetesen nem (csak) a magyar bürokrácia önkényességének számlájára írható. A hivatali ügyintézés nyelve ugyanis hazánkban évszázadokon keresztül a latin, majd a német volt. A magyar nyelv használata csak fokozatosan, a másik nyelvekkel párhuzamosan kezdődhetett meg. Az oroszról lefordított szövegek is hozzájárultak az idegen hatás fokozódásához.⁵¹ Néhány idézet a pár évtizeddel ezelőtti gyakorlatból:

⁴⁸ W. BÍRÓ – GRÉTSY – KEMÉNY, 1978: 9.

⁴⁹ Uo. 130. o.

⁵⁰ Uo. 164. o.

⁵¹ Uo. 140. o.

Terjengősség, zavarosság

„A devizabűntett megvalósulása a vámkezeléshez szükséges engedély megadását befolyásoló olyan lényeges körülmény, amely által a vámárúnak vámszempontról lényeges körülményei tekintetében hatóság előtt adott valótlan nyilatkozat megvalósul.”⁵²

Biztosítékot, felhatalmazást, felmentést, jogot ad. Természetesebben: biztosít, felhatalmaz, felment, jogosít.⁵³

Nemcsak helytelenek, hanem egyenesen értelmetlenek a következők: szabálysértést valósít meg, halottilag anyakönyvez.⁵⁴

„Az államhatár nemcsak a felszínen, hanem az arra merőleges síkban elhelyezkedő föld felszíne alatti és légtérre is érvényesül.”⁵⁵

S végül egy elrettentő, példának nem éppen megfelelő cím: *„Közlemény a szocialista országok akadémiai információs intézményei vezetőinek berlini konzultatív tanácskozása megtartásáról szóló javaslat előzetes jóváhagyásáról.”⁵⁶* A birtokos szerkezetek ilyen fokú halmozásával napjainkban szerencsére már nemigen lehet találkozni.

Idegen szavak, divatszavak halmozása; igekötők

Nemcsak a csoport- és rétegnyelvekben, hanem a hivatalos nyelvben is rengeteg idegen szó és divatos kifejezés használatos. Csak néhány a sok közül: *alternatíva, fázis, kompetens, optimális, prevenció, szanál, volumen* – ezek mind-mind helyettesíthetők magyar szavakkal. A következő szerencsére már a múlté: *„A vertikálisan összefogott funkcionális és ágazati feladatok vonatkozásában elsősorban azokat a lineáris programozási és optimalizálási módszereket lehet megemlíteni, amelyek az ágazati kapcsolatok mérlegén alapulva a tervidőszak ágazati fejlesztési koncepcióinak koordinált, különböző szempontok alapján optimalizált és aggregált variánsait képesek kidolgozni.”⁵⁷* Nem lehet alapelvárás, hogy az ügyfél tisztában legyen az ilyen és ehhez hasonló szavak jelentésével!

⁵² Uo. 165. o.

⁵³ Uo. 17. o.

⁵⁴ Uo. 90. o.

⁵⁵ Uo. 326. o.

⁵⁶ Uo. 51. o.

⁵⁷ Uo. 130. o.

Számos idegen szó esetében még egy fontos dologra kell felhívni a figyelmet: az igeekötők használatára. Az *amortizál*, *redukál*, *degradál* igeik már önmagukban teljes értékű – általában negatív – jelentéstartalommal bírnak, ezért helytelenek a következő alakok: *leamortizál*, *leredukál*, *ledegradál*. Ugyanez a helyzet az *investál* és az *integrál* igeik esetében. Sokszor egyébként a magyar szavakban is tartózkodnunk kell az igeekötőktől: *becsatol*, *leköszöl*, *leigazoltat*, *felvállal*, *feljavít*, *kiértésít*, *megkifogásol* – mind helytelen és felesleges.

S még egy szó ennek kapcsán: habár az igeekötőkre sokszor tényleg nincs szükség, a jogi ügyeket nem *bonyolítjuk* (elég bonyolultak azok maguktól is), hanem *lebonyolítjuk*. Nem ugyanaz! Egyértelműnek tűnik, néhányszor azonban mégis a helytelen változatot használják. Működik például olyan internetes portál, amely „...mindenkinek segítséget nyújthat, aki valamilyen jogi ügyletet *bonyolít*.” Tudunk továbbá „Közbeszerzési Bonyolító- és Tanácsadó Kft.”-ről is.

7. A közérthetőség szükségessége egy szakértő szemével – a Polgári Törvénykönyv tervezetének kiemelkedő jelentősége

A következőkben egy több mint négy évtizedes igazságszolgáltatási tapasztalattal rendelkező ügyvéd véleményét foglalom össze. Dr. Szitás Benedek a jogi szaknyelv és a közérthetőség kapcsolatát elemzi, emellett pedig kitér a 2010-es Polgári Törvénykönyv tervezetének magyartalanságaira is. Leszögezi, hogy: „A jogi szaknyelv sajátossága a közérthetőségi igény vonatkozásában mutatkozik meg. (...) ... *a jogi nyelv az, amely a legteljesebb közérthetőséget igényli*. Tudvalévő, hogy a miniszteri rendeletnél magasabb szintű jogszabályok minden állampolgárra egyaránt kötelezőek, de az ennél alacsonyabb szintű jogszabályok is területileg vagy szakmai alapon ugyancsak *az állampolgárok* meghatározott, de *széles körét érinthetik*. (...) ... *az szinte beláthatatlan negatív következményekkel járhat*, ha a mindennapi életviszonyokat rendező jogszabályok az átlagember számára teljesen érthetetlenek.”⁵⁸ – kiemelések tőlem. (A közigazgatásra vonatkozólag is sokszor a Ptk. elvei az irányadóak, így a tervezet szövege az igazgatási szervezet és tevékenység szempontjából is fontos.) Felhívja a figyelmet azonban a korábban már szóba hozott vélekedésre is: a közérthetőségi igényt sem a jogalkotó és jogalkalmazó,

⁵⁸DR. SZITÁS, 2010: 8. <http://edesanyanyelvunk.anyanyelvapolo.hu/pdf/ea1012.pdf> (Utolsó letöltés: 2012. október 28.)

sem pedig az állampolgár részéről *nem szabad abszolutizálni*. Azaz: nem jelent megoldást az sem, ha a szakmaiságot, a jogi szakkifejezéseket teljes egészében mellőzve „magyarosítanánk”! Ez ugyanúgy problémát jelent, mintha az „elkülönülés” szándékától vezérelve, szakzsargonnal, homályos megfogalmazásokkal teli szöveget adnánk ki kezünkől az állampolgárok részére.

Megkülönbözteti egymástól a szakmai és az állampolgári közérthetőségi igényt, előnyben részesítve az előbbit. „A jogalkalmazó szakemberek számára is *értelmezhetetlen vagy többesen értelmezhető jogszabály a téves, jogsértő és végrehajthatatlan döntések meghozatalának melegágya.*” (kiemelések tőlem) Ez még annál is nagyobb hiba, mint ha az állampolgár egy rendelkezést nem ért. A közérthetőség problémája tehát kettős. A Dr. Sztás Benedek által példaként említett Polgári Törvénykönyv tervezete – meglátása szerint – még a gyakorló jogászok számára sem lesz könnyen értelmezhető – az állampolgárokról már nem is beszélve...

A címzettek (azaz a jogalkalmazók és az állampolgárok) közérthetőségi igényei között meg kell találnunk az optimumot. A jogalkotás színvonala azonban még nem a megfelelő mértékben szolgálja ezt a törekvést. Nehezíti a helyzetet az is, hogy a közérthetőségi igény – a címzetti kör szélességét tekintve – más szinten jelentkezik például a családjogi vagy a munkajogi rendelkezések, valamint a szakmai törvényeket illetően.

Az előbbi eset kiváló szemléltetője a Polgári Törvénykönyv tervezete. Nincs olyan állampolgár, akire az új Polgári Törvénykönyv akár csak egyetlen rendelkezése ne vonatkozna. Dr. Sztás Benedek szerint ezért: „...*nincs, nem is lesz olyan törvényünk, amellyel szemben nagyobb lehetne az állampolgári közérthetőségi igény...*” A profi nyelvészeti kontroll hiánya meglátszik a jogszabály (tervezetének) szövegén. A magyartalanság az alábbiakban mutatkozik meg:

- a nehezen vagy alig értelmezhető megfogalmazásban,
- a túlzottan bonyolult szövegezésben,
- egy-egy rendelkezés alkalmazási feltételeinek halmozásában.

Mindössze egyetlen példát kiemelve a sok közül: „Azt, hogy mely vagyontárgyakat, terheket és tartozásokat kell különvagyonként figyelembe venni, a törvényes vagyoni jogi rendszer különvagyonra vonatkozó rendelkezései alapján kell megállapítani. A különvagyonhoz kell számítani a meglévő különvagyon mellett annak a különvagyonnak az értékét, amit a házastársi életközösség alatt a házastársak a közszerzeményi vagyoni vagy a másik házastárs különvagyonára fordítottak; a hiányzó különvagyon megtérítésének erre

irányuló kifejezett kikötés esetén van helye.”⁵⁹ Az értelmezési nehézségeket az fokozza, hogy a törvényhely ide emeli be a törvényes vagyoni rendszer különvagyoni szabályozását, így azzal összefüggésben kell értelmezni. A jogalkotó tömörítési szándéka ugyan észrevehető, de a hosszú jogszabályi bekezdést – mivel az az *értelmezést és az alkalmazást egyaránt megnehezíti* – talán célszerű lett volna részekre bontani. Emellett pedig számos egyéb szövegezési és jogtechnikai megoldás is rendelkezésre áll.

(Tekintettel arra, hogy Dr. Sztás Benedek írása 2010-ben jelent meg, a fenti, általa is idézett rendelkezést a jelenlegire cseréltem, a mostani változat azonban sajnos nem sokkal rövidebb, s ilyenformán érthetőbbnek sem mondható.)

8. Nyelvhelyesség az egyértelműség és a közérthetőség szolgálatában. A jogalkotói, jogalkalmazói és hatósági munka vizsgálata – jogszabályi háttérrel

A 66/2011. (IX. 29.) OGY-határozat 3. pontja a magyar nyelv védelmét, továbbfejlesztését, népszerűsítését megcélzó intézkedési terv elkészítésére kérte fel a kormányt.⁶⁰ Ehhez a szakmai-társadalmi nyilvánosság bevonása szükséges, így az *Emberi Erőforrások Minisztérium Kultúráért Felelős Államtitkársága* nemcsak szakértők, hanem „egyszerű” állampolgárok véleményét is várta⁶¹. A konzultáció a www.magarynyelvert.hu internetes oldalon zajlott. A fölvetett témák között jogalkotással és közigazgatással kapcsolatos okfejtéseket is találhattunk, az *A magyar nyelv és az állam* című részben.

Mivel a törvények és a kormányrendeletek szó- és kifejezőkészlete gyakorlatilag megegyezik, a törvény elfogadása során elkövetett helyesírási, nyelvhelyességi, stiláris hibák rendre felbukkannak a többi, alacsonyabb szintű jogforrásban. Vagyis az Országgyűlésben különösen nagy szükség van a nyelvi pontosságra.⁶² Ezt felismervén, az Országgyűlés

⁵⁹ T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről, 4:69. § /4/ bekezdés
<http://www.parlament.hu/irom39/07971/07971.pdf> (Utolsó letöltés: 2012. október 28.)

⁶⁰ 66/2011. (IX. 29.) OGY határozat a magyar nyelv napjáról, 3.

⁶¹ <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/kulturaert-felelos-allamtitkarsag/hirek/internetes-konzultacio-a-magyar-nyelv-ertekeinek-vedelmerol> (Utolsó letöltés: 2012. június 21.)

⁶² Jelentés a magyar nyelv napjáról szóló 66/2011. (IX. 29.) OGY határozatban foglaltak végrehajtásáról. Nyelvhasználati helyzetkép és javaslatok intézkedési terv előkészítésére. Az Emberi Erőforrások

Főtitkársága a *törvényjavaslatok nyelvhelyességi vizsgálatát* kiemelten kezeli. A nyelvi követelmények teljesüléséért a kijelölt bizottság felel.⁶³ 2004 óta valamennyi tárcával együttműködve bevett gyakorlat, hogy az Országgyűlés elé kerülő előterjesztések szakvéleményét még a zárószavazás előtt megküldik az első helyen kijelölt bizottságnak, amely a nyelvi hibák javítására módosító javaslatot nyújthat be. A hiteles jegyzőkönyv készítésekor korrektorok is közreműködnek. A munkacsoport vezetője végzi a benyújtott előterjesztés nyelvhelyességi vizsgálatát, melyekről összesítő tájékoztatókat készít. Ezeket eljuttatja az előterjesztőhöz és a kijelölt bizottsághoz. A vizsgálat során legtöbbször csak helyesírási korrekcióra van lehetőség (pl. egybe- és különírás, kis és nagy kezdőbetűk, elválasztás, központosítás, gépelési elütések, ékezethibák). Mondatszerkesztési, szóhasználati és stilisztikai javításokra – mivel azok tartalmi változást is jelentenének – csak a módosító javaslatot benyújtók körének van házszabályi lehetősége. Az első helyen kijelölt bizottság által készített módosító javaslat bekerül az ún. előterjesztő által támogatott javaslatok körébe. Erről az Országgyűlés dönt.

Előfordulhat természetesen, hogy a módosító javaslatok által kerülnek be a hibák az előterjesztésbe. Az egységes javaslat vizsgálata azonban a házszabályi határidők miatt nehezen kivitelezhető.

A nyelvhelyességi vizsgálatnak köszönhetően ma már a törvényjavaslatok nagy része nyelvtanilag (többé-kevésbé) korrektnek tekinthető. Törvényt módosító törvényeknél azonban gondot jelent az, hogy a hatályos törvényekben lévő hibák javítására nincs lehetőség.

Nemcsak nyelvhelyességi, hanem grammatikai, mondatszerkesztési és stilisztikai korrekcióra is nagy szükség lenne. A munka jelentős részét még a törvény-előkészítés során kellene elvégezni, hiszen a kormányzati szerveknél készülnek a végrehajtó rendeletek és az alacsonyabb szintű jogforrások is. Az Alaptörvény a jogrendszer jelentős részének cseréjével jár, ez pedig jó alkalmat kínál a törvények szövegeinek nyelvi felülvizsgálatára.

A jogszabályi háttérrel tekintve pedig elmondható, hogy egyes jogforrások *konkrétan* rendelkeznek a közérthetőségről:

Minisztériumának megbízásából, Budapest, 2012. Összeállította: É. Kiss Katalin, Kardos Tamás, Kiss Jenő, Péntek János.

A magyar nyelv és az állam, 26. o.

<http://www.kormany.hu/download/c/a8/b0000/Magyar%20nyelv%20napja.pdf>

⁶³ HSZ. 95. § (3) bekezdés c) pont.

- A *jogalkotásról szóló törvény* szerint „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”⁶⁴
- A jogszabályszerkesztésről szóló rendelkezések is az igényességet célozzák meg. A 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet szerint alapvető kritérium a jogszabály tervezetének világos, érthető, ellentmondásmentes megszövegezése.⁶⁵
- Hasonlóan fogalmazott az egyébként már hatályon kívül helyezett, A *jogharmonizációs célú jogalkotásról szóló 7001/2005. (IK. 8.) IM irányelv* is.

Fontos mindezek mellett a *jogbiztonság* elve, amely „az Európai Bíróság döntései során fejlődött és csiszolódott, kimondva, hogy az egyének számára jól érthetően meg kell szövegezni a magatartásukat irányítani hivatott jogi normákat, hogy előre láthassák cselekedeteik várhatókövetkezményeit. A közérthetőség tehát fontos eleme, mondhatni feltétele a jogbiztonságnak, amely az egyéni jogvédelmet szolgálja azáltal, hogy a jog kiszámíthatóvá válik az emberek számára.”⁶⁶ A világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény.⁶⁷

- Egy „klasszikus” példát kell említenünk elsőként, mégpedig Werbőczy István *Hármaskönyvét* 1514-ből, melynek Előbeszéd nevű részében, a 6. Cím 12. §-ában a következőket olvashatjuk: „Innét a törvénynek igazságosnak, tisztességesnek, mind a természet, mind a hazai szokások szerint lehetségesnek, helyhez és időhöz illőnek, szükségesnek és hasznosnak kell lennie, világosnak is, nehogy olyasmit foglaljon magában, a miből homályossága miatt csűrös-csavarás valami előre nem látott dolgot hozhat ki, vagyis *nehogy azt valaki csavarosan magyarázhassa*. Ha mégis kétséges vagy homályos volna, *annak kötelessége magyarázni, a ki alkotta*, vagy, nehogy

⁶⁴A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. 2. §, (1) bekezdés

⁶⁵A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 2. §

⁶⁶Ld. Case T-37/97, *Forges de Clabecq v. Commission*, 1997 E.C.R. II-859. Hivatkozik rá: FRANCHINI, Claudio: *European principles governing administrative proceedings. Public Law*, Winter, 2004. 189., illetve: DR. VÁCZI, 2011: 49. <http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/VacziP/Disszert%E1ci%F3%20-%20V%E1czi%20P%E9ter.pdf> (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

⁶⁷DR. VÁCZI, 2011: 49.

<http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/VacziP/Disszert%E1ci%F3%20-%20V%E1czi%20P%E9ter.pdf> (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

valakit törbe ejtsen, senkinek se magán hasznára, hanem a polgárok közjára legyen hozva.”⁶⁸ (kiemelések tőlem)

- Az *Alkotmánybíróság* azonban az esetleges kedvezőtlen következményekre is felhívja a figyelmet: „A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmai, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalomkörébe tartozik-e. Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót, és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a *szubjektív jogalkalmazói döntésre*, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez *csorbítja a jogbiztonságot*.”⁶⁹ (kiemelések tőlem) A jogbiztonság azonban kettős követelményrendszert jelent. Ennek megfelelően nemcsak a létrejött *jogviszonyok stabilitását*, hanem azok *eljárásjogi biztosítékait* is meg kell teremtenie. Azaz nem elegendő biztosítania az igazságszolgáltatás, illetve az államigazgatás kiszámítható és hatékony működését, hanem a címzettek joggyakorlásáról is gondoskodnia kell.⁷⁰ Sem az előbbi, sem az utóbbi feltétel, nem élvezhet előnyt a másikkal szemben: „megfelelő egyensúlyban kell lenniük a jogi szabályozásban.”⁷¹
- A *Magyary-program* is megfogalmazott néhány olyan elvet, amely minden kétséget kizáróan a *könnyebb érthetőség* és a *hatékonyabb ügyfélkapcsolat* megvalósítása érdekében jött létre. Ezek értelmében tehát „A minőségi jogalkotás elve több elemet foglal magába, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok alkalmazásán túl beleértjük a színvonalas jogszabályszerkesztést, a jogszabályok *nyelvi egyszerűsítését*, a jogi

⁶⁸WERBŐCZY István: Tripartitum (1514) http://www.staff.u-szeged.hu/~capitul/analecta/trip_hung.htm (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)

⁶⁹1160/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 607, 608.)

⁷⁰A hatékonyságról bővebben ld. FÁBIÁN Adrián (2004): 143-200. Hivatkozik rá: DR. VÁCZI, 2011:50. <http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/VacziP/Disszert%E1ci%F3%20-%20V%E1czi%20P%E9ter.pdf> (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

⁷¹DR. VÁCZI, 2011: 50.

<http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/VacziP/Disszert%E1ci%F3%20-%20V%E1czi%20P%E9ter.pdf> (Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

szabályozás alternatíváinak vizsgálatát és az adminisztratív terhek csökkentését is.”⁷² (kiemelés tőlem) Továbbá: „Az állam és az állampolgárok viszonyát döntően befolyásolja, hogy *az ügyfelekre mekkora terheket rónak* azok a közigazgatási eljárások, amelyekkel találkoznak. A hazai gyakorlatban az állammal való érintkezést és kapcsolattartást megnehezíti az ügyfelek számára, hogy szinte az összes hivatal saját eljárásokkal, űrlapokkal, szokásokkal és arculattal rendelkezik. Ez önmagában jelentősen fokozza az *ügyfelek tájékozódásának nehézségét*, és *növeli az eljárás idő- és költségigényét*, vagyis az adminisztratív terheket. (...) Komoly probléma az ügyfelek tájékoztatásának elégtelensége, ami az *emberek kiszolgáltatottságához vezet*. Ez annak is köszönhető, hogy az elmúlt években nem volt kialakult gyakorlata az állampolgári kezdeményezések érdemi megvizsgálásának és kezelésének.”⁷³ (kiemelések tőlem) Azaz tehát a *megfelelő tájékoztatáshoz* minden ügyfélnek, minden eljárás során joga van. Ez pedig nem tudható le egyszerűen csak azzal, hogy az ügyfél tudomására adjuk, mit és hogyan kell tennie. Mindenféleképpen meg kell győződni arról is, hogy jogait és kötelességeit *teljes mértékben megértette-e*. Ez a kötelezettség kiemelkedő jelentőséggel bír már azért is, mert korántsem csak a közigazgatási jog sajátja: a felek nem megfelelő tájékoztatása per indokául szolgálhat a magánjogban is!

- A kormány – szintén a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban, egészen pontosan annak 15. pontjában megfogalmazott célok megvalósítása végett – az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentése, valamint a jogszabályok nyelvezetének közérthetőbbé tétele érdekében határozatot adott ki.⁷⁴ Felhívta a minisztereket – különösképpen a közigazgatási és igazságügyi minisztert – a fenti, folyamatban lévő intézkedések tapasztalatainak összegzésére is.

⁷² Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10., 40. o.

<http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyar%20Kozigazgatas%20fejlesztesi%20Program.pdf>

(Utolsó letöltés: 2012. november 11.)

⁷³ Uo. 40-41. o.

⁷⁴ A Kormány 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozata a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról

UTÓSZÓ

A rendkívül szerteágazó tevékenységet lebonyolító közigazgatásban igen nagy mennyiségű írásos (elektronikus) dokumentációt kell vezetni. Az intézményrendszer tagoltsága és a feladatok heterogenitása miatt szinte minden szervtípusnál merőben más jellegű iratokat bocsátanak ki. Általánosságban véve azonban elmondható, hogy valamennyi irattípus esetében követelmény az igényesség. A különböző területen működő szakemberek – jogászok, hivatalnokok, korrektorok, nyelvészek – együttműködése fontos előrelépés volt ebben a tekintetben. A közös munka ha nem is tökéletes, de gyümölcsöző eredményt, fontos előrelépést hozott. Az efféle kezdeményezések – mint láthattuk – amellett, hogy az állampolgárok megelégedettségét fokozzák, a hivatalt is segítik; természetesen nem csorbítva, hanem erősítve annak tekintélyét.

Persze többször tapasztalható, hogy az iratok szerkesztői a már korábban is megfogalmazott kívánalmak ellenére mégsem veszik figyelembe, kinek is szólnak ezek a dokumentumok. Ugyanazt az egyenzsargont használják, legyen szó egy konkrét ügyben hozott önkormányzati határozatról vagy a nagyközönségnek szóló tájékoztatóról.”⁷⁵ További változtatásokra van tehát szükség.

S mivel – mint már többször említettem – a nyelvi pontosság itt sem nyelvészeti kérdés vagy „esztétikai kíváncsi”, hanem a szövegértést szolgáló eszköz, ezért a jogi és igazgatási képzési területen tanuló hallgatók számára (is) több lehetőséget kellene biztosítani a hivatali stílus elsajátítására.

Feladat tehát akad bőven. A céloknak viszont nyilvánvalóan nemcsak anyagi vonzatuk (pl. korrektorok alkalmazása), hanem időbeli gátjuk is van, hiszen a határidők betartását szigorúan megkövetelő közigazgatásban a formai rendbetételre nem mindig adódik lehetőség. Ráadásul az egyetemi képzés tantervét is ésszerűen kell átalakítani ahhoz, hogy új, ám nagyon is hasznos gyakorlati ismeretek birtokába juthassanak a hallgatók.

Az erőfeszítések, az anyagi és szellemi ráfordítások azonban egy olyan, *demokratikusan* (azaz a közérhetőség követelményének megfelelően *jogszerűen*), *ugyanakkor*

⁷⁵Jelentés a magyar nyelv napjáról szóló 66/2011. (IX. 29.) OGY határozatban foglaltak végrehajtásáról. Nyelvhasználati helyzetkép és javaslatok intézkedési terv előkészítésére. Az Emberi Erőforrások Minisztériumának megbízásából, Budapest, 2012. Összeállította: É. Kiss Katalin, Kardos Tamás, Kiss Jenő, Péntek János.

A magyar nyelv és az állam <http://www.kormany.hu/download/c/a8/b0000/Magyar%20nyelv%20napja.pdf> 28. o.
(Utolsó letöltés: 2012. november 17.)

hatékonyan (vagyis az állampolgárok elégedettségét növelve) működő állami apparátus megvalósítását eredményeznék, amelynek létjogosultsága, sőt szükségessége megkérdőjelezhetetlen.

Nem maradt más hátra tehát, mint: „...rendezni végre **közös** dolgainkat, ez a mi munkánk; és nem is kevés.”⁷⁶

⁷⁶JÓZSEF Attila: A Dunánál (1936) http://mek.oszk.hu/05500/05570/html/jozsef_attila0024.html

IRODALOM- ÉS JOGFORRÁSJEGYZÉK

Nyomtatott szakirodalom

- A. JÁSZÓ (főszerk.) (2007): A magyar nyelv könyve. Budapest, Trezor Kiadó
- AUSTIN, John. L. (1990): Tetten ért szavak. Budapest, Akadémiai Kiadó
- BAKOS Ferenc (1973): Idegen szavak és kifejezések szótára. Budapest, Akadémiai Kiadó
- CRYSTAL, D. (1995): *The Cambridge Encyclopaedia of the English Language*. Cambridge. Cambridge University Press.
- DAHL, Robert A. (1996): A pluralista demokrácia dilemmái. Budapest, Osiris Kiadó
- DR. SZITÁS Benedek: A polgári Törvénykönyv tervezetének magyar(talan)sága. Édes Anyanyelvünk, 2010. december
- FÁBIÁN Adrián: A hatékony közigazgatás – A New Public Management és a magyar reformfolyamatok In: Szerk.: Ádám Antal (szerk.) (2004): PhD Tanulmányok 1. PTE ÁJK
- FRANCHINI, Claudio (2004): European principles governing administrative proceedings. *Public Law*, Winter
- KONTRA Miklós (1999): Közérdekű nyelvészet. Budapest, Osiris Kiadó
- KOVÁCS Ferenc (1964): A magyar jogi terminológia kialakulása. Budapest, Akadémiai Kiadó
- KURTÁN Zsuzsa (2003): Szakmai nyelvhasználat. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó
- LŐRINCZ Lajos (2010): A közigazgatás alapintézményei. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.) (2007): Közigazgatási jog. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- MAGYARY Zoltán (1942): Magyar közigazgatás. Budapest, Egyetemi Nyomda
- REDISH, J. C. (1985): The Plain English Movement In Greenbaum, S. (ed.): *The English Language Today*. Oxford. Pergamon Press.
- SÁNDOR Klára (2002): „Hivatalok, információs technológiák” – a nyelvi kérdőív adatainak első elemzése In: Lengyel György (szerk.) (2002): *Információs technológia és szolgáltató közigazgatás: Kutatási eredmények (Kaposvári kistérség): 1. kötet Stratégiai szereplők és hivatali nyelvhasználat*. Budapest, BKÁE Szociológia és Szociálpolitikai Tanszék

- W. BÍRÓ Ágnes – GRÉTSY László – KEMÉNY Gábor (1978): Hivatalos nyelvünk kézikönyve. Budapest, Pénzügyminisztérium, Államigazgatási Szervezési Intézet

Internetes hivatkozások

- Az Európai Ombudsman honlapja:
<http://www.ombudsman.europa.eu/press/introduction.faces> (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)
- Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös gyakorlati útmutatása (Joint Practical Guide) <http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/1.htm> (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)
- Az Országgyűlés által tárgyalt népszavazási kezdeményezések 1989-
http://www.mkogy.hu/fotitkar/nepszav/nepszav_1989_.htm (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)
- BAKARECZNÉ RÁKÓCZI Zsuzsanna (2006): Önkormányzati Kommunikáció – A dombóvári önkormányzat kommunikációs gyakorlata
http://www.kozigkom.feek.pte.hu/hun_pages/download/dolgozatok/szakdolgozat_03.pdf (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)
- DR. GÖRÖG Katalin: Közigazgatás-egyszerűsítési technikák az Európai Unióban. (PhD-értekezés, Miskolc, 2011) http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/gorogk_mhelyi.pdf (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)
- DR. VÁCZI Péter (doktori értekezés, Győr, 2011): A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői.
<http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/VacziP/Disszert%E1ci%C3%20-%20V%E1czi%20P%E9ter.pdf> (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)
- eGov Hírlevél, Törvény a közérthető fogalmazásról
<http://hirlevel.egc.hu/2010/11/28/torveny-a-kozertheto-fogalmazasrol/> (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)
- Emberi Erőforrások Minisztériuma, Kultúráért Felelős Államtitkárság – Internetes konzultáció a magyar nyelv értékeinek védelméről <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/kulturaert-felelos-allamtitkarsag/hirek/internetes-konzultacio-a-magyar-nyelv-ertekeinek-vedelmerol> (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)

- HAJAS Barnabás – PROF. DR. SZABÓ Máté: A közigazgatás ellenőrzésének ombudsmani tapasztalatai
https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:oaAEdLj87qYJ:www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2010szept_konf/Prof_Dr_Szabo_Mate_R.doc+&hl=hu&pid=bl&srcid=ADGEESj18-KWmj_nMjza3g2wJXxb8EzLkjtE7neeFchoUPCFHCc0KZx-aUQnqolK_mfUfKYLiYcFeLHCQHbXwLXLXHKG6ScWEeckWw1nOF1tmVgIF_0d5bnSOrgTUysk0I80MyxvXCI&sig=AHIEtbQaONiy95zJ5rXbnnrKFFpCUbBouA
 (Utolsó letöltés: 2012. október 8.)
- Heltai Pál–Nagy Róbert: Nyelvművelés Angliában és Amerikában: a Plain English Campaign. Magyar Nyelvőr, 1997. október–december
<http://www.c3.hu/~nyelvor/period/1214/121402.htm> (Utolsó letöltés: 2012. szeptember 19.)
- Jelentés a magyar nyelv napjáról szóló 66/2011. (IX. 29.) OGY határozatban foglaltak végrehajtásáról. Nyelvhasználati helyzetkép és javaslatok intézkedési terv előkészítésére. Az Emberi Erőforrások Minisztériumának megbízásából, Budapest, 2012. Összeállította: É. Kiss Katalin, Kardos Tamás, Kiss Jenő, Péntek János.
A magyar nyelv és az állam
<http://www.kormany.hu/download/c/a8/b0000/Magyar%20nyelv%20napja.pdf> (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)
- JÓZSEF Attila: A Dunánál (1936) Magyar Elektronikus Könyvtár
http://mek.oszk.hu/05500/05570/html/jozsef_attila0024.html (Utolsó letöltés: 2012. október 27.)
- Kulturális Enciklopédia <http://enciklopedia.fazekas.hu/palyakep/magyar/Madach.htm>
 (Utolsó letöltés: 2012. szeptember 1.)
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.
<http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyary%20Kozigazgasat%20fejlesztési%20Program.pdf> (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)
- Plain Writing Act of 2010: Plain Language in Federal Agencies
<http://www.plainlanguage.gov/plLaw/fedGovt/index.cfm> (Utolsó letöltés: 2012. november 10.)
- WERBŐCZY István: Tripartitum (1514) http://www.staff.u-szeged.hu/~capitul/analecta/trip_hung.htm (Utolsó letöltés: 2012. november 17.)

Jogforrások

- 1160/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 607, 608.)
- 52/1997. (X. 14.) AB határozat
- 66/2011. (IX. 29.) OGY határozat a magyar nyelv napjáról
- A helyes hivatali magatartás európai kódexe. Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2005.
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv.
- A jogharmonizációs célú jogalkotásról szóló 7001/2005. (IK. 8.) IM irányelv
- A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet
- A Kormány 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozata a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról
- A Magyar Köztársaság Házzsabálya, állásfoglalásokkal kiegészítve
- Case T-37/97, Forges de Clabecq v. Commission, 1997 E.C.R. II-859.
- European Parliament, Council of the European Union, Commission of the European Communities interinstitutional agreement on better law-making. (2003/C 321/01) HL C 321, 2003. 12. 31.
- Magyarország Alaptörvénye
- T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről, 4:69. § /4/ bekezdés

Egyéb források

- Administrative Simplification – Best practices in OECD Countries Expert seminar. Paris, 2001.
- Mérjük csapást a bürokráciára! A pénzügyminiszter kezdeményezése az adminisztratív terhek csökkentésére. Pénzügyminisztérium, 2005.
- Presentation, Martina Elfgren Lilja: Administrative tools for preventing and addressing customer complaints. Expert meeting on Administrative Simplification – Best Practices in OECD Countries, 2001, Paris