

## **Közérthetően a változó közigazgatás nyelvezetéről**

Előadásom témáját a közigazgatás nyelvezete adja, de tulajdonképpen az előadás címének minden egyes szava önállóan is értelmezhető.

### **Közérthetően:**

Ahhoz, hogy a laikus állampolgárok és itt laikus alatt feltétlenül a jó értelemben vett hétköznapi, ügyeiket intéző polgárookra gondolok, értsék és megértsék és helyesen alkalmazzák a jogszabályokat, mindenképpen az az elvárás, hogy a jogszabályok (törvények, rendeletek) számukra is közérthető módon legyenek megfogalmazva, világos és végrehajtható elveket közvetítsenek. Közérthető egy joganyag akkor, ha ezeknek az elveknek megfelel, azaz mindenki ugyanazt érti alatta és mindenki ugyanúgy hajtja végre.

Ez az alapelvi elvárás a közigazgatási hatósági eljárást jelenleg is szabályozó törvényben megfogalmazásra kerül.

Jogos kérdés: a mai magyar jogalkotás megfelel ezen elveknek?

A közérthető megfogalmazást sokszor akadályozza, vagy inkább behatárolja az, hogy a jogalkalmazói tevékenység során bizonyos szabályokat be kell tartanunk. Például: minden határozatban kötelező jogorvoslati kioktatást szerepeltetni az ügyfelek számára, amelyeknél bizonyos esetekben már ott elveszíti a fonalat az állampolgár, hogy a fellebbezés benyújtása mely szervhez és milyen illeték ellenében történhet.

A közérthető megfogalmazás korról korra változik. Egészen más volt a hétköznapi nyelvezet nemhogy évszázadokkal, de még néhány évtizeddel vagy 100 évvel ezelőtt is. Nem beszélve a jogi nyelvezetről.

Példaként hozom Werbőczy István Tripartitum (Háromkönyv) néven ismert szokásjogi gyűjteményét, amelyet az országbíróból nádorrá lett Werbőczy 1504-1514 között alkotott.

Lényege: a korabeli Magyarország jogi szabályainak és szokásjogainak összegyűjtése, rendszerezése és írásba foglalása.

A XV. században a feudális széttagoltság és a központosítási kísérletek a jogalkotás terén is jelentkeztek. Az oklevelekbe foglalt jogforrások bizonytalanok voltak, városenként eltérő jogi szabályok érvényesültek. Német, cseh és lengyel előzmények után Magyarországon is szükség mutatkozott egy egységes jogkönyvre.

II. Ulászló király Werbőczy István országbíróat bízta meg „az ország minden jogainak, törvényeinek, bevett és jóváhagyott szokásainak s rendeleteinek egybeszedésével, címekre és fejezetekre osztásával”. A Hármaskönyvet más jogszabálygyűjtemény hiányában alkalmazni kezdték a bíróságokon és a későbbiekben, mint szokásjog érvényesült. Erdélyben a Tripartitumot több fejedelem is a beiktatási eskütétel során megerősítette. A mű előszóra és három fő részre tagolódik. Az első részben van a híres „Partis primae titulus nonus” a nemeseknek négy kiváltásos fő szabadságáról, mely a magyar nemesség sarkalatos szabadságainak alaptörvényét képezte.

**Első kötet:** nemesi magánjog.

**Második kötet:** nemesi perjog.

**Harmadik kötet:** városi és jobbágyi jog és az 1514-es paraszttörvények.

Sarkalatos nemesi jogok: személyes szabadság, királyi bíróság alá tartozás, adómentesség, ellenállási jog. Ezek a jogok már az Aranybullában is megtalálhatók voltak.

Hatálya: az 1514-es Országgyűlés elfogadta, a király aláírta, de a királyi tanácsban ülő bárók nem akarták a köznemeseket is bevonni a kormányzásba, ezért a törvénné emelését és bevezetését elszabotálták. Werbőczy ezután saját költségén Bécsben kiadatta, és eljuttatta a vármegyékhez, ahol az előbb ismertetettek szerint a bíróságok használni kezdték. A Tripartitum a magyar szokásjog meghatározó gyűjteménye volt és egészen 1848-ig használták, egyes rendelkezései a II. világháború végéig érvényben voltak.

A Tripartitum a három részre szakadt országban az egység szimbóluma lett. Valamennyi politikai erő úgy vélekedett róla, hogy a nemzetet összetartotta és ez a Hármaskönyv nagy érdeme.

## **II. Változó, III. közigazgatás nyelvezete**

Ahhoz, hogy ezt a két címbeli fogalmat a mai előadásban megmagyarázhassam muszáj megcserélnem őket, ugyanis először kell, hogy beszéljek a közigazgatásról, annak nyelvezetéről és majd előadásom legvégén a változás jelenlegi folyamatairól.

A közigazgatás fogalmát számos jogtudós papírra vetette már, és eltérés is mutatkozhat ezen meghatározásokban attól függően, hogy mely korban került rögzítésre, de abban mindenképpen valamennyi meghatározás azonos, hogy közhatalmat gyakorló szervek (állam vagy önkormányzat) közfeladat ellátásáról van szó, amelyet helyi közügyekben az önkormányzati igazgatás, az országos jelentőségű ügyekben a központi közigazgatás lát el.

Az egyes közigazgatási szervek, szervezetek hatalmát területi szempontból az illetékességük, az általuk lefolytatható eljárások típusa szempontjából a hatáskörük határozza meg. Ezt a jogág vertikális és horizontális tagozódásának is nevezzük.

A közigazgatási eljárást hivatalból vagy az ügyfél kérelmére a köztisztviselők vagy újabban kormánytisztviselők folytatják le. A modern közigazgatás jellemzője, hogy a köztisztviselő vagy kormánytisztviselő a saját nevében vagy a szolgáltató szerv vezetője nevében valamilyen jogszabályt alkalmazva semlegesen és pártatlanul jár el. A modern közigazgatás az írásbeliségre épül, és erősen formalizált.

A modern bürokrácia első nagy teoretikusa Max Wéber volt. A bürokrácia fogalma Wébernél sem egyértelműen negatív, ő a rutinnal azonosította.

### **Történelmi visszatekintés:**

Valamifajta igazgatási (közigazgatási) szervezettel minden állami vagy helyi hatalom rendelkezett. A tisztségviselők többnyire személyre szóló megbízatást végeztek valamilyen hatalommal rendelkező személy szolgájaként, többnyire egy uralkodó megbízásából és akaratából. A római birodalom jelentős császári közigazgatást épített ki. A kínai Thang-dinasztia volt az első nagy uralkodó család, amely írásos versenyvizsgákon választotta ki hivatalnokait. A legjobbak a császári fővárosba utazhattak egy második rostára. Ezen vizsgarendszer módosult változata a XX. század elejéig működött. Egyébként a kínai közigazgatás áll fenn legrégebben a világon.

(Megjegyzés: párhuzamot vonhatunk a jelenleg zajló kormányablak ügyintézői képzésre történő kiválasztás folyamatával.)

## **A magyar közigazgatás története:**

Magyarországon egységes közigazgatás (állandó hivatalnoki rendszer, hasonló ügyek, hasonló szinten történő ügyintézése) csak a XVIII. század elejétől figyelhető meg. Ekkoriban alakult ki az úgynevezett kancellária-hivatal, amely a közigazgatás rendezését a magyar államterület több régióra való bontásával képzelte el.

Budán, Kassán, Zágrábban magasabb regionális hatóságot kívántak létrehozni, melyet Budán a nádor, Kassán az országbíró, Zágrábban pedig a horvát bán felügyelt volna. Ezt a tervet a bécsi haditanács elutasította, mert hatáskörüket csorbította volna.

Ezt követően 1723-ban sikerült helytartótanácsot felállítani, mint az igazgatást legmagasabb szinten intéző belügyi szervet.

1768-ban Mária Terézia adta ki azon utasítást, hogy a „vármegyék különböző igazgatásából származtatott és a közönségre nézve ártalmas hiányokat orvosolni kell, jó és egyenlő igazgatást létrehozni”.

(Ismét párhuzam vonható a jó állam születése elnevezésű 2011-ben meghirdetett Magyar-program irányelveivel.)

Mária Terézia vezette be, hogy a hivatalt élethivatásává választó tisztviselő nyugdíjban részesül – de ez csak az állami tisztviselőkre terjedt ki, az önkormányzati közhivatalnokok nyugdíjigényét csak a XIX. század 2. felében ismerték el.

Az 1848-as forradalom egyébként is megteremtette a polgári államigazgatás alapjait. Vármegyei és városi szervezetekről gondolkodtak. A kiegyezés után a vármegyék megerősödtek. A megyék szerepe a községek felett megmaradt és kiépítették a főispáni felügyeletet, amely a szabad királyi városokra is kiterjedt. 1883-ban létrejön a pénzügyi közigazgatási bíróság és törvényt alkotnak a tisztviselők képzéséről is. 1896-ban felállítják a közigazgatási bíróságot. Az 1930-as években a magyar polgári közigazgatás tudomány legismertebb képviselője Magyary Zoltán.

A modern közigazgatásról az volt a felfogása, hogy a közigazgatás is igazgatás, amelybe a tudományos munkaszervezés és üzemvezetés törvényszerűségei bevihetők és ezzel hatékonysága hallatlan mértékben növelhető. Hozzáteszi, a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének fokozása nem kívánja a jogállamiság feladását.

Magyary 1932-ben elkészítette a magyar közigazgatás racionalizálásának programját. A javaslat megvalósítására nem került sor.

A tanácsrendszer 1950-1990 között áll fenn, mely időszak alatt háromszor alakították át jelentős mértékben. A szocialista állam az egységes államhatalom elvi alapján állt, a tanácsok

is ennek helyi szervei voltak csupán. A központi beavatkozás szinte teljes körű volt, az egyes minisztériumok teljes ellenőrzés alatt tartották a tanácsi szervek tevékenységét. 1983-ig működtek a járások, ezt követően újabb részleges modellváltás történt, a helyi tanácsok önállósága növekedett, és előtérbe került a helyi ügyeknek a lakossághoz történő közelebb vitele. A rendszerváltozás során megszüntették a tanácsrendszert, felállították az új önkormányzati rendszert, melyet leválasztottak az államigazgatásról.

Az önkormányzatok közigazgatási funkciók egész sorát látják el.

### **III. Mondanivalóm további részében áttérek a közigazgatás változásának aktualitásaira és ezzel rátérek előadásom 3. fejezetére.**

Egészen a közelmúltig az államigazgatási és helyi önkormányzati igazgatási feladatok teljes mértékben és mind nagyobb terjedelemben keveredtek egy azon ügyintézési szinten. Éppen ez a nem kellően átlátható működés indokolja azt, hogy a közigazgatás teljes átszervezés alatt áll és a járások 2013. január 1-jével történő felállításával az állami és az önkormányzati szint és feladat egymástól újra elválasztásra kerül.

Ez az átalakítási folyamat számos kérdést rejt még magában, de a szándék és a politikai akarat egyértelmű. Az átalakítás szükségességét adja az is, hogy az elmúlt két évtizedben az önkormányzatok kötelező és nem kötelező feladataik ellátása során gazdálkodásuk eredményességében is igen heterogén képet mutattak. Az állam legújabb elképzelése szerint szoros pénzügyi egyensúlyt kíván tartani úgy, hogy csak a legszükségesebb mértékben finanszírozná a települési szintet és az állami (államigazgatási) feladatellátáshoz közvetlenül rendelné a forrást, amelyet saját hivatala (járási vagy kormányhivatal) útján lát el.

### **IV. Röviden szeretnék még néhány fogalmat megemlíteni, amely ugyancsak az elmúlt rövid időszak 1-2 év távlatában kerültek ismét előtérbe.**

Így például

- a Werbőczy Hármaskönyvből ismert sarkalatos törvény,
- Alaptörvény (Alkotmány helyett)
- Törvényszék (megyei bíróság helyett)
- Kúria (legfelsőbb bíróság helyett)

**Kedves hallgatók!**

Ezzel a rövid áttekintéssel szerettem volna rávilágítani arra, hogy a korok és a politikai rendszerek változnak és fejlődnek, de mégis vannak olyan évszázadokra visszanyúló iránymutatások, amelyek mellett semmiképp sem mehetünk el anélkül, hogy azok előremutató javaslatait ne vennénk figyelembe. Például Hármaskönyv, Iustianus-i kodifikáció terminus technikusai.

**Köszönöm megtisztelő figyelmüket.**