

Nemzeti  
Köszolgálati Egyetem  
Vezető-és Továbbképzési Intézet

RIXER ÁDÁM

# Egyszerűsítés a közigazgatásban



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

**Szerző:**

© Rixer Ádám 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujszechenyiterv.gov.hu  
06 60 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

# Tartalom

I. Az egyszerűsítés fogalma a közigazgatásban .....	4
1. Bevezetés.....	4
2. Az egyszerűsítés előfeltétele: a hatásvizsgálatok léte.....	4
3. Az egyszerűsítés főbb (cél)területei és az azokhoz kapcsolódó célkitűzések .....	5
4. Az egyszerűsítés eszközei.....	10
5. Az egyszerűsítés célcsoportjai .....	10
6. Az egyszerűsítés korlátai .....	10
II. A legfrissebb fejlemények magyar közigazgatás egyszerűsítésében .....	12
III. Fogalommeghatározások .....	14
Irodalomjegyzék .....	16

# I. Az egyszerűsítés fogalma a közigazgatásban

## 1. Bevezetés

**Az egyszerűsítés a minőségi jogalkotás keretében értelmezhető elv, melynek végső célja a jog hatékonyságának növelése, akár az ügyfelek, akár a közigazgatás oldalán létező felesleges kötöttségek, terhek leépítése, és egyes formailag vagy tartalmilag zavaró elemek kiiktatása, illetve újakkal való felcserélése révén.** Ezen elv sajátossága, hogy erősen „ciklikus” jellegű, hol előtérbe kerül, hol pedig háttérbe szorul: azt látjuk, hogy néhány évenként (átlagosan 3-5 évenként) kerül sor egy-egy tágabban vett egyszerűsítési, illetve szűkebben vett deregulációs hullámra Magyarországon.<sup>1</sup>

Az egyszerűsítés nem lehet öncél, ahhoz, hogy tartós eredményre vezessen, szükséges az előzetes (és utólagos) hatásvizsgálatok elvégzése, illetve – részben annak keretei között – az érintettekkel folytatott konzultáció.<sup>2</sup> Pálné dr. Kovács Ilona a hazai reformtörekvések és új igazgatásszervezési megoldások egyik legnagyobb, általános hibájaként jelöli meg, hogy azok ritkán alapoznak szisztematikus, empirikus elemzésekre – sem a helyi önkormányzatok vonatkozásában, sem egyéb területeken.<sup>3</sup> A korábbi egyszerűsítési törekvések egy része esetében is megfigyelhető, hogy azok érdemi előkészítés nélküli, politikailag motivált intézkedési csomagokként jelentek meg.

Az egyszerűsítési tevékenység az EU egésze, illetve egyes intézményei számára is prioritás. E munka 2005 óta folyik, számos Bizottsági kezdeményezés is született e célt előmozdítandó.<sup>4</sup> Az EU-ban az egyszerűsítés egyik eszköze a hatályon kívül helyezés. A jogszabályok egyértelműbbé és érthetőbbé tétele érdekében a Bizottság az *acquis* közel 10%-át kitevő mintegy 1300 jogi aktus törlését javasolta csak 2009-ben.<sup>5</sup>

Ehhez azonban azt is hozzá kell tennünk, hogy miközben az egyszerűsítés Unió célkitűzése valóban előmozdítható másodlagos jogi aktusok racionalizálásával, az „elkerülhetetlen bonyolultságot” jelentős részben a Bíróság gyakorlata okozza.

## 2. Az egyszerűsítés előfeltétele: a hatásvizsgálatok léte

A közigazgatás egyszerűsítésének legáltalánosabb és egyúttal leglényegesebb előfeltétele, hogy a jogalkotásra, illetve jogalkalmazásra vonatkozó szabályok nagymértékben érvényesüljenek – ennek hiányában ugyanis minden, az egyszerűsítés irányába tett lépés relatív értékű, hatásait tekintve töredékes marad.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban Jat.) 17. § (1) bekezdése értelmében a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Sajnálatos módon a legutóbbi időkig előfordul, hogy erre nem kerül sor.<sup>6</sup>

Az előzetes hatásvizsgálat a jogszabály előkészítőjének a feladata, az utólagos hatásvizsgálatot a kérdéskör szerint illetékes miniszter szükség szerint folytatja le annak felmérésére, hogy mennyiben érte el a szabályozás a megalkotása idején várt hatásokat. Mindez elvileg nagyban hozzájárulhat a jogszabályok minőségének javításához, illetve a joganyag hatékony egyszerűsítéséhez.

1 Az egyszerűsítési törekvések jogi instrumentumai között – a teljesség igénye nélkül – említhetjük az 1004/1995. (I. 20.) Korm. határozatot a jogszabályok deregulációs követelmények szerinti felülvizsgálatáról, az 1058/2008. (IX. 9.) Korm. határozatot a piaci és a nem piaci szereplők adminisztratív terheinek csökkentésére, valamint az eljárások egyszerűsítésére és gyorsítására irányuló kormányzati programról, a 112/1994. (VIII. 6.) Korm. rendeletet a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa feladatairól, a 149/2005. (VII. 27.) Korm. rendeletet egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint a már hivatkozott, az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló 2012. évi LXXVI. törvényt.

2 Dr. Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-ORAC, Budapest, 2010. [a továbbiakban Drinóczi (2010)] 86.

3 Pálné dr. Kovács Ilona: Magyar Zoltán öröksége és a közigazgatási reformok. In: Dr. Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet. COMPLEX, Budapest, 2010. 138.

4 Ilyen kezdeményezés pl. az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az EU-ban [COM(2007) 23]. A további példákat lásd: Drinóczi (2010) 85.

5 A Bizottság munkadokumentuma – Harmadik jelentés a szabályozási környezet egyszerűsítését célzó stratégia eredményeiről [COM(2009) 15 végleges] [COM(2009) 16 végleges] [COM(2009) 17 végleges].

6 Pl. ilyen előzetes hatásvizsgálat a 2013 áprilisában Magyarország Kormánya által T/10750 számon benyújtott törvényjavaslathoz (a vallási közösségek jogállásával és működésével összefüggő törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról) nem történt, legalábbis arról az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 5. §-a által előírt hatásvizsgálati lap nem készült.

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 2. §-a (1) bekezdésének 2. pontja értelmében, a hatásvizsgálat olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékony megalapozása, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését. A hatásvizsgálat tehát valamennyi lényeges szempont és alternatíva feltárását jelenti, mind a szabályozási szükséglet, mind pedig a lehetséges megoldások tekintetében, legyen szó akár előzetes, akár utólagos hatásvizsgálatról. Ezek révén valósulhat meg a hatásvizsgálat másodlagos, közvetett célja, azaz a minőségi jogalkotás elősegítése: szilárdabb, átláthatóbb és ugyanakkor az igényekhez jobban igazodó jogrend megteremtése. Utóbbi elősegíti a hatékony deregulációt is, hiszen a jogszabályok „átfésülésének” hiánya hozzájárulhat a jog káros túlburjánzásához, illetve csökkentheti a rendelkezések tényleges időtállóságát, illetve az azokkal szembeni közbizalmat.<sup>7</sup>

Az egyszerűsítés körében a hatásvizsgálatok azért is megkerülhetetlenek, mert

- átfogó képet nyújtanak az adott szabályozó eszköz különböző hatásairól,
- a szükséges, illetve a lehetséges mértékig monetarizálnak, vagyis pénzben fejezik ki a hatásokat, ezáltal jobban összehasonlíthatóvá tesznek bizonyos elemeket,
- rámutatnak olyan rövid, közép- vagy hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásokra, következményekre, amelyekkel a jogszabályok előkészítői nem vagy csak korlátozott mértékben foglalkoznának,
- feltárnak olyan jelenségeket, amelyek nem közvetlenül kapcsolódnak az adott rendelkezéshez, illetve csak áttételesen érintenek bizonyos csoportokat,
- elősegítik az érdemi konzultáció létrejöttét a jogszabály-előkészítésben részt vevők és olyan külső szervezetek, személyek között, akik a jogalkotó számára hasznos információval rendelkezhetnek az adott szabályozás hatásával kapcsolatban.<sup>8</sup>

### 3. Az egyszerűsítés főbb (cél)területei és az azokhoz kapcsolódó célkitűzések

**Az egyszerűsítés – célkitűzésekként is felfogható – főbb (cél)területei között az alábbiakat kell feltétlenül említenünk:**

#### a. megfelelő társadalmi normatípusok alkalmazása az adott életviszonyok szabályozásában

E vonatkozásban hangsúlyoznunk kell, hogy a jogegyszerűsítés annak a szabályozáspolitikai célnak a szolgálatában is áll, hogy a jogi eszközök használata csak ott indokolt, ahol nincs hatékonyabb eszköz az életviszonyok rendezésére.<sup>9</sup> Azaz ott, ahol az életviszonyok szabályozása önszabályozással, illetve *társszabályozással* is megoldható, ott indokolt a „visszafogottság”, illetve „visszalépés” – a jog szabályai helyett, illetve mellett a normativitás egyéb formáira (erkölcs, vallás, szokás stb.) bízva ezen életviszonyok rendezését. Éppen a korábbi lobbiszabályozás sikertelensége<sup>10</sup> mutatta meg, **hogy bizonyos területeken az – egyébként a központi szabályozással szemben trendszerűen terjedő – önszabályozás hiánya esetén sem léphet be az állam a maga pótlólagos előírásaival: egyes társadalmi szférákban tartós eredmény csupán az önszabályozó mechanizmusok tartós stimulálásával érhető el, ami lassú, körülményes, de alternatíva nélküli megoldás.** Az új lobbiszabályozás – részben – ezért is választja azt a megoldást, *hogy az érdekérvényesítéssel összefüggő kötelező szabályokat immár csupán a lobbistát fogadó közszolgálat oldalán kreaál (erősítve a közigazgatás egészének integritását),<sup>12</sup> egyébként pedig megelégszik azzal, hogy egyrészt saját kialakuló gya-*

7 Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2005. 25. o.

8 Uo.; illetve a Jat. már említett 17. §-ának (2) bekezdése értelmében a(z előzetes) hatásvizsgálat során vizsgálni kell a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, ab) környezeti és egészségi következményeit, ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

9 Dr. Gyergyák Ferenc – Dr. Kiss László: Általános jogalkotási ismeretek. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. KszSzk KK, Budapest, 2007. 207.

10 A lobbitevékenységről szóló korábbi 2006. évi XLIX. törvény.

11 A törvény rendkívül rövid életű volt (alig négy évig létezett az önálló, törvényi szintű szabályozás): bukásának okai között a gazdasági érdekképviseletek döntő többségének az önszabályozás fenntartását-erősítését preferáló álláspontja; a magyar közegtől teljesen idegen angolszász elemek erőltetése; a magyar politikai, közigazgatási és jogi kultúra számára értelmezhetetlen intézmények megjelenése; az előbbiek nyomán a magyar közigazgatás egészének passzív rezisztenciája; a törvény kvázi *lex imperfecta* jellege, valamint a jogon kívüli kontrollmechanizmusok elégtelensége és a törvény szűk tárgyi hatálya feltétlenül említendő.

12 Magyarország vállalta, hogy 2013-ban a kormányzattól független hivatásrendi köztestületek által elfogadott Hivatásügyi Kódexeket készíti a kormánytisztviselői és a rendvédelmi állomány számára [Lásd pl. a Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés

korlata révén mintákat hozzon létre, másrészt a már kialakult büntetőjogi (pl. a vesztegetési tényállások stb.) és egyéb korlátok létrehozására bízta magát.<sup>13</sup>

Az **önszabályozás**, mint technika számos területen terjedőben van. Így pl. a fogyasztói bizalom növelése, az ügyfélközpontú piac erősítése, a fogyasztók megalapozott döntéshozatalának elősegítése, valamint a szolgáltatások feltételeinek átláthatósága érdekében, egyre jelentősebb szerepet kapnak a – piaci önszabályozás keretében létrehozott – felelős szolgáltatói magatartást megfogalmazó megállapodások. Az önszabályozás keretében létrejött megállapodások (esetleg egyoldalú vállalások) vagy más néven magatartási kódexek kialakításában elsősorban az érintett intézmények, valamint a szakmai érdek-képviselői szervek vesznek részt. Sőt vannak olyan igazgatási területek is, ahol az önszabályozás a domináns (pl. a sportigazgatásban<sup>14</sup>) az állami szabályozással (igazgatással) szemben.

A **társszabályozás** fogalma kapcsán ki kell emelnünk, hogy egy szintén viszonylag új „jogintézmény-csoportról” van szó. Lényeges, hogy már az Európai Bizottság által kiadott White Paper on European Governance is úgy említi a társszabályozást, mint a jobb és gyorsabb szabályozás egyik lehetséges példáját.<sup>15</sup>

**A társszabályozás – annak területétől függetlenül – az állami, piaci és egyéb szereplők együttműködésére épül, s vegyesen tartalmaz jogi és jogon kívüli elemeket, előbbinek általában akkor juttatva szerepet, ha utóbbi önmagában nem képes elérni a kívánt célt: a társszabályozó rendszerek jellemzően önszabályozáson alapulnak, amelynek eredményeit az állam folyamatosan felügyeli, s amennyiben szüksége, jogi eszközökkel korrigálja is.<sup>16</sup> A társszabályozás alapvető célja, hogy az önszabályozó szervezetek tipikusan tételes jogon kívüli tevékenységét becsatornázza, „hasznosítsa” a közhatalmi folyamatokban is.<sup>17</sup>**

A társszabályozás során a közhatalom – normatív módon – elérendő célokat tűz ki, és ezeket tölti ki az önszabályozás tartalommal. A társszabályozás lehetővé teszi a törvényhozó által meghatározott célok megvalósításának az érintett területen elismert érdekképviselőkre történő átruházását („szabályozott önszabályozás”), lehetővé téve az önszabályozó kezdeményezések becsatornázását.<sup>18</sup>

Ez a szabályozási mód alapvetően a különböző iparágak, illetve szolgáltatási területek vonatkozásában nyer teret, ám fogalmilag nem kizárt, hogy egyéb összefüggésekben is alkalmazzuk, bevezessük ennek formálódó eszköztárát. Így pl. Magyarországon különösen lényeges lenne a roma (cigány) érdekek feltárásában, megjelenítésében és képviseletében közreműködő, illetve kulturális, oktatási, szociális és egyéb szolgáltatásokat nyújtó szervezetekkel történő, társszabályozást is megjelenítő együttműködések kialakítása.<sup>19</sup> E körben és ettől függetlenül is lényegesnek mutatkozik a társszabályozás és az együtt döntés fogalmainak elhatárolása.<sup>20</sup>

Egy létező közigazgatási példát keresve, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban Mttv.) 190. § (1) bekezdése alapján a társszabályozás a Médiatanács és az önszabályozó szervezetek (pl. médiaszolgáltatók, műsorterjesztők, sajtótermékek kiadóinak szakmai szervezetei) között a „médiaigazgatás közhatalmi jogérvényesítési rendszerének rugalmasabbá tétele érdekében” történő együttműködésben realizálódik.<sup>21</sup> A társszabályozásnak az Mttv. kettős szerepet szán. Egyrészt a hatósági jogkörök tekintetében az Mttv. 191. § (1) bekezdése azt teszi lehetővé, hogy az önszabályozó szervezet – meghatározott ügytípusok körében – a konkrét hatósági hatáskörgyakorlást megelőzően önigazgatási feladatokat (pl. előzetes vitarendezést) lásson el, nem hatósági feladatként. Másrészt az önszabályozó szervezetek tartalmi kérdésekben segíthetik a médiatanács működését a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény alapvető szintű rendelkezéseivel (emberi méltóság védelme, nyilatkozattal való visszaélés tilalma stb.) kapcsolatban.<sup>22</sup>

Az Mttv. társszabályozási rendszere közigazgatás-tudományi szempontból alapvetően a **funkcionális decentralizációt** valósítja meg az önszabályozó szervezetek számára átruházható médiaigazgatási feladat- és hatáskörök vonatkozásában, azzal, hogy a média-társszabályozás nem közjogi jogi személyek, hanem magánjogi jogalany szervezetek (így önszabályozó típusú szervezetek, pl. egyesületek) számára biztosít részvételt a közfeladat-ellátásban. Fontos

(Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat 1. pontját].

13 A magyar közigazgatáson belül régóta vitatott kérdés, hogy a közszolgálatban érvényesítendő hivatásetikai normák milyen szinten, illetve milyen mélységben kerüljenek szabályozásra; a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program égisze alatt – elvileg – újra az az irány látszik megerősödni, amely – a törvényi keretek – között nagyobb szabadságot biztosítana az érintettek önszabályozásának.

14 A sportnak sportáganként külön-külön jelentős mennyiségű, saját szövetségei által elfogadott szabálytömege alakult ki, és az állam által alkotott jog – ezekhez a normákhoz képest – „csak” kiegészítő jellegű. Lásd bővebben: Princzinger Péter: Sportjog I. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 33.

15 Csink Lóránt – Mayer Annamária: Variációk a szabályozásra. Médiatudományi Intézet, Budapest, 2012. 62.

16 Csink – Mayer i. m. 63.

17 Csink – Mayer i. m. 66.

18 Csink – Mayer i. m. 62.

19 Rixer Ádám: A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban. Patrocinium, Budapest, 2013. 155-159.

20 Rixer i. m. 159-163.

21 Csink – Mayer i. m. 66.

22 Uo.

azonban, hogy a média-társszabályozó szervezet még közvetett módon sem lát, láthat el szűkebben vett közhatalmi, hatósági tevékenységet.<sup>23</sup>

## b. a jog nyelvezetének egyszerűsítése

A jogszabályok és egyéb jogi szövegek egy információs szempontból erősen kínálati közegben is rendkívül lényeges eszközei a társadalmi narratívák megteremtésének, és ebből következően a nyelvi tartalmak megformáltsága, illetve érthetősége igen nagy jelentőségű tényező.

Döntő jelentőségű tény, hogy a (még) hatályos jogszabályok nyelvezete számos esetben a régebbi beszélt nyelv – legyen szó sajátos nyelvtani szerkezetekről, egyes szavakról, szókapcsolatokról – utolsó előfordulási helye a ma használt nyelvben. Itt valóban fontosnak mutatkozik a használt és beszélt nyelv közötti különbségtétel, hiszen a jog sajátos nyelvezete mindig is mutatott valamilyen mértékű elkülönülést a beszélt nyelvtől (különösen mikor döntően német vagy latin nyelvű volt a jogi kultúra...), ám ma még a köznapi magyar nyelvben használt nyelvtani szerkezetek és a 30–40 évnél régebbi tételesjogi szövegek által használt nyelvtani szerkezetek között is szakadéknyi a távolság. E jelenség nyomán felvethető a nyelvi kapacitások csökkenésének veszélye; egészen egyszerűen a jogi műnyelv változatlan valósága (évtizedekkel korábbi nyelvi állapotokat rögzítő állapota) és a mai köznyelv napi valósága közötti különbség leginkább egy nyíló olló két szárának növekvő távolságával írható le. A megoldások, illetve lehetséges változási és változtatási tendenciák nyilvánvalóan nem merülhetnek ki az anglicizmusok és angol/amerikai jogi műnyelv elemeinek, illetve az Európai Unió sajátos nyelvezetéből átszüremkedő kifejezések beépülésében;<sup>24</sup> *középtávon egy jogi szaknyelvi, illetve általános nyelvújítás is időszerű lenne*

Itt említendő, hogy a jogi nyelv egyszerűsítése uniós szinten igen nagy nehézségekbe ütközik, hiszen pl. a Bíróság ítéleteinek „körmondataira” éppen azért van szükség, mert a használt jogi műnyelv egységesítése, „egyszerűsítése” a tagállamok jogrendszereinek különbözősége miatt igen korlátozottan lehetséges.

A 2005-ben kiadott „Guidelines for Terminology Policies. Formulating and implementing terminology policy in language communities” című, a nemzeti terminológiapolitika megalkotását, fenntartását sürgető UNESCO irányelv felhívja a figyelmet arra, hogy ha egy nyelv szaknyelvi terminológiája (esetünkben a jogi, igazgatási szaknyelvi terminológia) az egyes tárgykörökben nem vagy túlságosan lassan fejlődik ki, megeshet, hogy a mai gyors technikai fejlődés mellett egy idő után az adott nyelven egyes szakterületeken érdemi kommunikáció már nem valósítható meg (azaz funkcionális nyelvvesztés következhet be), és ez akár az egynyelvű közösségek tudományos és gazdasági fejlődésből való kizáródásához is vezethet.<sup>25</sup>

Lényeges, hogy a jogszabályok (és az írásban rögzített egyedi döntések) egyúttal egy kollektív társadalmi (közösségi) emlékezet lényeges elemei is. Maurice Halbwachs kollektív emlékezet fogalma az emlékezés alapvetően szociális jellegére utal; arra, hogy az emlékezés társas alapú értelmezés, azaz rekonstruktív folyamat.<sup>26</sup> Kérdés, hogy ez a rekonstrukció milyen személyi körben és milyen mértékben valósulhat meg, ha a nyelvi készségek (pl. a jogszabályok szövegének megértésében) csupán korlátozottan állnak rendelkezésre. Az egyes társadalmi egységek keretében vizsgálható kollektív emlékezet erősen időhöz és környezethez kötött jelenség. A kisebb csoportosulások életében – így a családokban is – jelen vannak a közös történetek; „minden családnak megvan a maga jellegzetes szellemi élete; a pusztán általa dédelgetett emlékei, s olyan titkai, melyeket csak saját tagjai ismernek”.<sup>27</sup> Ez nemcsak a család szintjén, de a teljes társadalom szintjén is igazolható állítás. „A történetek elemi, mindent átható szerepet játszanak életünkben, alakot, formát adnak tapasztalásunknak. Történetek nélkül élményeink csak amorf, differenciálatlan eseményfolyamok volnának. *Elbeszélés és történet* a világról való tudásunk szinonimái, általuk nyernek jelentést napi eseményeink, s jövővel kapcsolatos elvárásainkat is szavakba öntött történeteinken keresztül fogalmazzuk meg.”<sup>28</sup> S ki tagadná, hogy az államilag szervezett társadalomban a közös és feltétlenül értelmezendő történetetek a szükségesnél is nagyobb mértékben rekonstruálhatóak írott jogi normákból..., s ennyiben a magyar jogrendszer megújítása is egy sajátos narratíva-váltás igényét hordozza.

A magyar jogi, igazgatási műnyelvben (és jogtudományban, illetve legtágabban értelmezett közigazgatás-tudományban) is megfigyelhetők az új jogi terminológia kialakítására tett kísérletek: pl. a korábbi jogalkotási törvény (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény) a jogforrások között – a jogszabályok mellett – az állami irányítás egyéb

23 Csink - Mayer i. m. 66.

24 A témához lásd még: Lángos Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2012. /kézirat/

25 Guidelines for Terminology Policies. Formulating and implementing terminology policy in language communities; V-VI. Hivatkozva: Bölcskei Andrea: A szabványügy és magyar nyelv. Magyar Nyelvőr 2011/3. 28.

26 Andó Éva: A történetmondás kulturális szerepéről. In: Vállalkozás, személyiség, kultúra. XXI. Század – Tudományos Közlemények 2010 szeptember (24.) 55.

27 Uo.

28 Uo.

jogi eszközeiről rendelkezett; ezzel szemben az új jogalkotási törvény – szakítva az államszocializmusban bevezetett „paternalista hangulatú” terminológiával – bevezette a közjogi szervezetszabályozó eszköz kifejezést. Természetes igény lenne az is, hogy eltérő tartalmú, de azonos területen megjelenő jelenségeket, intézményeket ne illessünk azonos névvel (elnevezéssel). A magyar közigazgatási jog több szerencsétlen példát is kínál: pl. a kormányhivatal szó egyidejűleg központi államigazgatási szervtípus és a kormány területi szerveinek leírására szolgáló fogalom is.

Az írott nyelv és a beszélt nyelv sajátos átmenete az ún. SMS-nyelv. Ennek sajátos leképeződései megjelennek a jogszabályokban is, amennyiben a különböző rövidítések, sőt kifejezetten nyelvhelyességi hibaként megjelenő „szerkezet-összecsúszások” nagy számban vannak jelen az újabb jogi instrumentumokban is. *A beszélt nyelv hiányos szerkezetei a közlés és a befogadás egyidejűségére vezethetők vissza: az üzenet küldésének és fogadásának közös a kontextusa.*<sup>29</sup> Álljon itt egy konkrét példa is az SMS-nyelv jogrendszerünkben történő térhódítására: az egyik 2010-es Alkotmány-módosítás nyomán az Alkotmány 61. § (3) bekezdése a következő szövegezést kapta: „A Magyar Köztársaságban közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, *a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek* és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében.” A beszélt nyelvben fel sem tűnik a súlyos hiba, de a leírt szövegben elfogadhatatlan; helyesen nyilvánvalóan úgy hangzott volna a kiemelt szövegrész, hogy (...) *a magyar nyelv, valamint a kisebbségi nyelvek* (...), hiszen „magyar nyelvek” nem léteznek.

Egy friss példát említve, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény preambuluma a 2013: CXXXIII. törvény 152. §-a szerint módosított szövege a következőképpen szól: „A családok védelme és a családok jólétének erősítése az állam, az önkormányzatok, a civil szervezetek, a médiaszolgáltatók és a gazdasági élet szereplőinek egyaránt feladata”. Itt is egy „leépült”, köznapi beszélt nyelvet idéző, hiányos nyelvtani szerkezettel állunk szemben, amelyből hiányoznak a birtokos személyragok (hiszen az államnak vagy a civil szervezeteknek nincsenek „szereplői”). Rendkívül izgalmas kérdés, hogy a magyar közigazgatási joganyag vonatkozásában mikor kerül sor annak nyelvi szempontú revíziójára, tekintettel arra a fentebb is említett tényre, hogy egyes, hatályos rendelkezésekben szereplő szavak, kifejezések a köznyelvből már kikoptak. A polgári jog, illetve a büntetőjog előnyben van, amennyiben anyagi jogi kódexekkel rendelkeznek (melyek egyúttal újak is), s azok a jogalkotó tudatos törekvése alapján nyelvi szempontból is felülvizsgálatra kerültek.<sup>30</sup>

A deregulációhoz kapcsolódóan, azaz a könnyebb és eredményesebb jogalkalmazás érdekében a jogrendszer egy-fajta „méregtelenítése, salaktalanítása” céljából a KIM, együttműködve a Balassi Intézettel, a kormányirodán a jogszabályok érthetősége és nyelvhelyessége felett őrködő ún. nyelvőrök foglalkoztatását tervezi.

### c. a „jog” elérhetőségének fejlesztése, illetve a közigazgatás hozzáférhetőségének növelése

Az állampolgárok számára biztosítani kell a közigazgatással való kapcsolattartás érdemi és folyamatos lehetőségét, ami elemi előfeltétele a törvények uralma érvényre jutásának, az alkotmányos jogok megvalósulásának, különösen a törvényes eljáráshoz való jog (*due process*) megvalósulásának.<sup>31</sup> Magyarországon a jogszabályok kormányzati portálon keresztül elérhetőségének megteremtése (pl. a Nemzeti Jogszabálytár (<http://njt.hu/>), Magyar Közlöny (<http://magyarkozlony.hu/>), vagy éppen a járási hivatalok felállítása, illetve az egyablakos, illetve elektronikus ügyintézés fejlesztése egyértelműen szolgálja ezeket a célokat is.

A tényleges hozzáférhetőséget nagyban növeli a közigazgatási szervek szervezetének, működésének áttekinthetősége, ezt hivatottak biztosítani az újabb jogfejlesztés azon elemei, melyek előírják a honlapok működtetését, illetve azok tartalmát is. Lényeges továbbá, hogy a korrupció szempontjából is igen nagy jelentőségű a közszektorban – különösen a közpénzek felhasználásával kapcsolatban – alkalmazott felelősségviselési és ellenőrzési technikák léte és jellege is.<sup>32</sup>

29 Andó Éva: E-nyelv, netbeszéd. In: E-világ. XXI. Század – Tudományos Közlemények 2010 április (23.) 33.

30 Lásd pl. az új Btk. 219. §-ához fűzött indokolást: „[...] az egyszerűsítés érdekében az Előterjesztés összevonja [az] erőszakos közösülés és szemérem elleni erőszak tényállását, és új címet ad, ami mindkettőt lefedi és a köznyelv számára is egyértelmű. A tényállás új címe szexuális erőszak, ami egyszerűbb és korszerűbb is.” A jogalkotó az említett mellett további szexuális természetű és tilalmazott magatartások elnevezését is megváltoztatta (kiiktatta), tekintettel arra, hogy azok a köznyelvben bizonytalan tartalmúvá váltak, illetve használatuk megszűnt.

31 Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út. (szerk.: Lőrincz Lajos) MTA JI, Budapest, 2009. [Modernising Government című kiadvány fordítása. OECD, 2005.] 51. (a továbbiakban: Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást?)

32 Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? 201.



#### d. új intézmények (szervek) létrehozása

A közigazgatás egyszerűsítésének célja elsősorban az ügyfelek életének egyszerűbbé tétele. Szűkebb értelemben ez csupán a közigazgatási szervek eljárásaival, illetve az ügyfelek adminisztratív terheivel kapcsolatos direkt egyszerűsítést jelenti, ám tágabb, kiterjesztő megközelítésben minden olyan – a közigazgatás közreműködését igénylő – intézményszerű megoldást magában foglal, amely kifejezetten ilyen célokat szolgál. Azaz akár új intézmények (szervek) felállítása is szolgálhat ilyen célokat. Az egyszerűsítés fogalmával kapcsolatos látszólagos ellentmondás is éppen ebben áll: számos esetben ahhoz, hogy az állampolgárok egyes – nem a közigazgatással összefüggő – ügyeiknek gyorsabban a végére járassanak, illetve a közigazgatás tevékenysége, működése átláthatóbb, transzparenssebb és végső soron egyszerűbb legyen, *előbb szükséges egy intézmény bevezetése vagy szerv felállítása*.

*Az előbbi esetre* – amikor az állampolgárok nem közigazgatási jellegű, eredetű nehézségeire kínál gyógyírt a közigazgatás – jó példa az újabb jogfejlesztés eredményeként létrejött *Teljesítésigazolási Szakértői Szerv*. A közigazgatás egyszerűsítésében nem kizárólag a szűkebben vett közigazgatási (államigazgatási, önkormányzati) szervek játszanak szerepet, hanem a *paraadminisztratív* szervek is. Például a magyar gazdaság (azon belül is elsősorban az építőipar) egyik neuralgikus pontja a láncartozások, jelentős nagyságrendű körbetartozások problémája, melyre részleges gyógyírt jelenthet az említett **Teljesítésigazolási Szakértői Szerv, amely 2013. augusztus 12-étől működik a tervezési, építési, kivitelezési szerződésekkkel kapcsolatos vitás ügyek megoldását segítve a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett.**<sup>33</sup>

*Az utóbbi esetre pedig* – amikor is a közigazgatás átláthatóbb és ezen keresztül egyszerűbb működéséhez egy intézmény felállítása szükséges – a korrupció visszaszorítását célzó szervek jelentik a jó példát.

#### e. az eljárások egyszerűsítése, elsősorban a közvetlen adminisztratív terhek csökkentése révén<sup>34</sup>

Az eljárások egyszerűsítése elsősorban az adminisztratív terhek csökkentését jelenti (pl. eljárási lépések csökkentése, nyomtatványok hosszának csökkentése, felesleges nyomtatványok kiiktatása, többféle tájékoztatási kötelezettség harmonizálása, ügytípusokhoz közérthető leírások közzététele, elektronikus szolgáltatások körének növelése, bevallások időpontjainak ritkítása, egyéb – hasonló – kötelezettségekkel összefüggő terhek mérséklése). *Mindezek révén természetesen a közvetlen és közvetett adminisztratív költségek, illetve egyéb ráfordítások csökkentése is cél*. Az adminisztratív költségek mérésének Magyarországon is terjedő módszere a *Standard Cost Modell* (SCM), ami lehetővé teszi, hogy adott jogszabályi rendelkezések végrehajtása érdekében a vállalkozásoknál felhasznált erőforrásokról szabványosított költségadatokat állítsanak elő.<sup>35</sup> A jövőben ezek a szabványosított, ún. egység-költségek az Európai Unió által biztosított támogatások felhasználása és elszámolása tekintetében is egyre fontosabb szerephez jutnak majd (Simplified Cost Options – egyszerűsített költségelszámolási módszerek).

Figyelembe kell vennünk azonban azt is, hogy az egyszerűsítési lépéseknek (pl. a vállalkozókat terhelő adminisztratív terhek radikális és rövid időn belül megvalósított csökkentésének) nem csupán szűken értelmezett – a vállalkozók és az állam oldalán is jelentkező azonnali – pénzügyi megtakarítások lehetnek az eredményei, de a tágabban értelmezett közgazdasági, illetve politikai költségekkel is számolnunk kell. Egy-egy egyszerűsítési lépés esetén a „teljes rendszer” összes lényeges költségének alakulását is érdemes mérlegelnünk: pl. a „közigazgatás karcúsítása” körében az esetleges kormányzati létszámleépítésekkel járó pénzügyi (egyszeri, nagy összegű végkielégítések), illetve politikai (érdekképviseletek fellépése) „költségeket” is számításba kell venni.

Az egyszerűsítés nem minden esetben tekinthető az egyetlen, illetve a legegyszerűbb eszköznek. Fenti példánknál maradván *az egyszerűsítés szükségességének felmerülésekor azt is meg kell vizsgálnunk*, hogy melyek azok a lehetséges előnyök, melyekről az alternatív megoldások elvetésével mondunk le.<sup>36</sup> Utóbbi összevetésben segítségünkre lehet az ún. használdozat-költség elemzésének módszere.<sup>37</sup>

33 Az építésügyi láncartozások visszaszorítása érdekében született törvény alapján a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv a megrendelő, a tervező, a kivitelező vagy az alvállalkozó kérelme alapján ad szakvéleményt a teljesítésigazolás kiadhatóságával összefüggő vitás ügyekben. A teljesítésigazolási dokumentum kiadásának gyakori, sokszor indokolatlan késleltetése, megtagadása a láncartozások kialakulásának egyik legfőbb oka, s a szakértői vélemény hozzájárulhat a bírósági út elkerüléséhez, illetve ahhoz, hogy ha oda is kerülne az ügy, a vállalkozó a számára kedvező szakvélemény birtokában a neki járó pénz kifizetését a bíróságon nagyobb eséllyel érvényesítheti.

34 Drinóczy (2010) 27.

35 Drinóczy (2010) 32.

36 Természetesen fogalmilag semmi nem zárja ki, hogy ezen lépések (intézkedések) egyidejűleg vagy egymást követően mind megvalósuljanak, de ennek a gyakorlatban számos (jog)politikai, költségvetési, illetve egyéb akadálya lehet.

37 Lásd részletesebben: Paul A. Samuelson – William D. Nordhaus: *Közgazdaságtan. II. Mikroökönómia*. KJK, Budapest, 1990. 667-671., illetve Vigvári András: *Drága-e a magyar közigazgatás? Néhány szempont a közigazgatás költségeiről szóló diskurzushoz*. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Láttelek a magyar közigazgatásról*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2007. 169.

## 4. Az egyszerűsítés eszközei

Az **egyszerűsítés eszközeit** a hazai szakirodalom alapján többféle módon is csoportosíthatjuk, így jogalkotástani, illetve szabályozási tartalom alapján is.<sup>38</sup> A csoportosítástól függetlenül feltétlenül ilyen – jogi természetű – eszköznek tekinthető a

### a. a dereguláció

A dereguláció fogalmilag a tételes joganyag egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése, illetve formai vagy tartalmi egyszerűsítése. Különösen fontos a jogszabálytömeg „kordában tartása”, „a jogi előírások sokaságának csökkentése”<sup>39</sup> kontinentális típusú, valamennyi életviszonyt teljességre törekvő módon szabályozni kívánó jogrendünkben.<sup>40</sup> A jogi szempontból laikus személyek és a professzionális jogalkotás, jogalkalmazás közötti szakadék, a jog iránti bizalmatlanság egyik legjelentősebb oka az egyén számára átláthatatlan szabálytömeg, amely mind mennyiségileg, mind belső összefüggéseinek vélt vagy valós belső kuszasága miatt alkalmatlan az önálló tájékozódásra.<sup>41</sup>

A dereguláció két alapvető formája a technikai dereguláció és az érdemi dereguláció. Előbbi az egyébként sem alkalmazható szabályok kiküszöbölését szolgálja, javítva jogrendszer áttekinthetőségét, utóbbi pedig tényleges jogalkalmazási relevanciával is rendelkezik, egyszerűbbé téve a szabályozási környezetet.<sup>42</sup> Megjegyzendő, hogy a dereguláció fogalmilag kiterjeszthető az egyszerű (egyedi) aktusokra is, nem csupán a normatív előírásokra.<sup>43</sup>

### b. re-reguláció, illetve a konszolidáció

A *re-reguláció* a meglévő szabályok karbantartását, folyamatos revízióját, a *konszolidáció* pedig az adott joganyag érthetőbb, „alkalmazhatóbb” formában, eltérő tartalommal történő újbóli elfogadását jelenti.

### c. racionalizáció

A *racionalizáció* a horizontális jogalkotás alkalmazását jelenti a szektorális jellegű, vertikális típusú jogalkotás helyett, annak érdekében, hogy a párhuzamosságok és inkonzisztenciák kiszűrésére sor kerüljön.

## 5. Az egyszerűsítés célcsoportjai

Az adminisztratív terhek csökkentésének „**célcsoportja**” tipikusan az ügyfélként megjelenő állampolgár, illetve a vállalkozó (vállalkozás), de különösen az utóbbi időben gyakran a nonprofit szervezetek, sőt kifejezetten (és célzottan) pl. az egyházak is megjelennek e körben.<sup>44</sup> Lényeges, hogy maga a közigazgatás, illetve a közigazgatás személyi állománya is tárgya, végső soron pedig haszonélvezője lehet a költségek csökkentésére, illetve optimálisabb erőforrás-felhasználásra irányuló lépéseknek. Ezek között említhetjük eklatáns példaként a területi államigazgatási szakigazgatási szervek nagyfokú szétaprózódására a kormányhivatalok égisze alatt adott kormányzati integrációs választ is.

---

38 Drinóczi (2010) 28-29.

39 Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 406.

40 Gyergyák - Kiss i. m. 207.

41 Gyergyák - Kiss i. m. 208.

42 Gyergyák - Kiss i. m. 207.

43 Gyergyák - Kiss i. m. 208.

44 Drinóczi (2010) 30.

## 6. Az egyszerűsítés korlátai

Hangsúlyoznunk kell, hogy a jog- és intézményrendszer túlzott ütemű (és mértékű) „egyszerűsítése”, „használhatóbbá tétele” garanciális (alkotmányos) szabályokat és elveket sérthet, akkor is, ha az új rendelkezések mögött a hagyományos és tényleges gyakorlatokhoz igazítás szándéka húzódik meg. A kormánytisztviselőkre vonatkozó korábbi külön törvény (a Kjt.) vezette be pl. azt a szabályt, miszerint a kormánytisztviselő felmentését nem kellett megindokolni. Az indokolás szerint az új szabályozás „lehetőséget nyújt[ott] a minőségi szakembergárda kialakítására és a köz szolgálatában végzett munka színvonalának emelésére”, azaz arra, hogy „egyszerűbben” lehessen megválni az alkalmatlan kormánytisztviselőktől. Az Alkotmánybíróság azonban nem méltányolta ezt az igényt, 8/2011. (II.18.) számú határozatában a rendelkezést több – a jogrendszer alapvető garanciáihoz kapcsolódó – okból is alkotmányellenesnek mondván ki.

Lényeges tehát, hogy az egyszerűsítés nem vezethet egyes jogi garanciák eróziójához (adott esetben diszkriminációhoz). Példaként hozhatjuk fel az objektív közlekedési bírság kapcsán született 60/2009. (V. 28.) AB határozatot is, amely a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések kapcsán állapította meg, hogy „[az] egyszerűsített (standardizált) eljárási rendben a hatóság nem képes eleget tenni a Ket. 1. § (2) bekezdésében foglalt ügyféllel való együttműködési, valamint a Ket. 50. §-ában foglalt tényállás-tisztázási kötelezettségének sem”.

## II. A legfrissebb fejlemények magyar közigazgatás egyszerűsítésében

Magyarországon az ún. **Egyszerűsítési Program** a közigazgatási reform része, annak elindítását 2011-ben rendelte el a Kormány a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program részeként.<sup>45</sup> 2014-ig – több ütemben – előreláthatóan mintegy 230 ügyben (számos ügyben több ponton is) kívánta/kívánja egyszerűsíteni az állampolgárok életét a Kormány. Az Egyszerűsítési Program közvetlen és elsődleges célja, hogy a **lakosságot érintő hatósági eljárásokat felülvizsgálja**, és a különböző ügyek intézésével járó, az állampolgárokra háruló adminisztrációs terheket csökkentse.<sup>46</sup> „Az egyszerűsítés során igyekeznek a felesleges bürokráciát kiiktatni az eljárásokból, s elérni azt, hogy kevesebb papírmunka, kevesebb nyomtatvány, kevesebb sorban állás, minél egyszerűbb ügyintézési folyamat segítse az állampolgárokat és egyúttal magasabb sebességi fokozatba kapcsolja magát a közigazgatást is.”<sup>47</sup> A cél azon ügytípusok számának növelése, „amelyekben az állampolgárok az ügyintézés menetében, az azokra fordítandó idő mennyiségében és a pénztárcájukon is érezhetik a bürokrácia csökkenését”.<sup>48</sup>

A Magyar Program Egyszerűsítési Programjáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat 5. pontja alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kísérleti jelleggel elkészítette két jogszabály közérthető megfogalmazású szövegváltozatát. 2013 nyarán öt tárca közreműködésével további 26, törvényi szintnél alacsonyabb szintű jogszabály nyelvi szempontú felülvizsgálata történt meg, nyelvész szakértők bevonásával, amelyekre a szövegszerű módosító javaslatok elkészültek.

Az Egyszerűsítési Programból következő változásokkal párhuzamosan egyéb ügyfélbarátnak szánt változtatások is bekövetkeztek: pl. 2011 júliusától lehetőség van arra, hogy az ügyfelek **e-mailen vagy SMS-ben automatikus értesítést kapjanak** az okmány elkészültéről. Említendő továbbá, hogy 2011 januárjától már **naptári napokban, és nem munkanapokban számolják a hatóságok az ügyintézési határidőt, visszaállítva a korábbi megoldást. A legjelentősebb változtatás feltétlenül a Kormányablakok felállítása, illetve az egyablakos ügyintézés elindítása és folyamatos kiterjesztése újabb és újabb ügytípusokra – lehetővé téve számos ügy egy helyen történő elintézését.**

A lakosság adminisztrációs terheit csökkentő Egyszerűsítési Program mellett számos intézkedés szolgálja a **hazai vállalkozások adminisztrációs terheinek csökkentését is, elsősorban az Egyszerű Állam Program keretében.** Ezek egy része szintén a hatósági eljárások felülvizsgálatát célozta/célozza.<sup>49</sup> Jelentős segítséget jelenthetnek a hazai

<sup>45</sup> Lásd a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozatot. Ennek 2. melléklete alapján az eljárások egyszerűsítését úgy kell(ett) megvalósítani, hogy az alább felsorolt kimenetek közül egy vagy több megvalósuljon.

- a) az ügy megszüntetése;
- b) az ügy összevonása más üggyel;
- c) ügyintézési idő csökkentése;
- d) ügyfél-hivatal közötti kommunikáció fejlesztése, ügyfélbarát tájékoztatás kiterjesztése;
- e) az ügy folyamatának átszervezése;
- f) az ügy elintézésében részt vevő szereplők számának csökkentése;
- g) az ügy elektronizáltságának növelése;
- h) az ügy dokumentációs és információs igényének csökkentése;
- i) kézikönyv készítése a folyamatban részt vevő ügyintézőknek;
- j) az ügyfelek számára rövid és közérthető ügyleírás készítése és nyilvánossá tétele.

<sup>46</sup> A program végrehajtásában 2012-től gyakorlatilag minden tárca részt vesz, a lehetséges további egyszerűsítés szempontjából folyamatosan felülvizsgálva a hatáskörébe tartozó eljárásokat, elsősorban a családdal, gyermekekkel kapcsolatban; a munkavállalás, a munkanélküli ellátás intézésében, továbbá a szociális ellátásokban, az adózásban, a mezőgazdasági ügyekben, a köz- és felsőoktatásban, az ingatlan kapcsolatos ügyek intézésében, a közúti közlekedéssel kapcsolatos hatósági ügyekben, okmányok, hatósági igazolások kapcsán, a nyugdíjjal, a házassággal, kapcsolatos különféle ügyintézések során, valamint az egészségbiztosítási ellátásokban, továbbá halálozási, öröklési, valamint állampolgársági és bevándorlási ügyekkel kapcsolatban. A már megvalósult intézkedések között említendő, hogy egyszerűbb lett pl. a terhességi-gyermekápolási segély (TGYÁS), a gyermekgondozási díj (GYED) igénylése, egyebek mellett annak eredményeképpen, hogy a beadandó dokumentumok számának csökkentése mellett az korábbi 30 napos ügyintézési határidő is 18 napra csökkent. De például a mezőgazdasági östermelői igazolvány kiállításának határideje is gyakorlatilag a felére (15 napról 8 napra) csökkent 2013 januárjától. Érdemi egyszerűsítés az is, hogy az eddigi három hatóság helyett egy hatóság végzi pl. a csökkent munkaképesség és egészségkárosodás megállapítását, illetve hasonló könnyítés az is, hogy a lakástámogatással kapcsolatos igénylések esetén a jegyző közreműködésére már nincs szükség, mindent a Magyar Államkincstárnál lehet intézni. Az elektronikus közigazgatás fejlesztése körében említendő, hogy a Program nyomán a családi pótlék és a gyermeknevelési támogatás (GYET) folyósításának elbírálását egy informatikai fejlesztés tette gyorsabbá.

<sup>47</sup> <http://magyaryprogram.kormany.hu/egyszerusitesiprogram> (2013. 08.31.)

<sup>48</sup> Uo.

<sup>49</sup> Lásd a 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozatot a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programról, továbbá az azt hatályon kívül helyező 1416/2012. (X. 1.) Korm. határozatot a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati program egyes feladatainak módosításáról.

gazdasági szereplőknek, hogy egyszerűsödtek a cégbejegyzési, **közbeszerzési eljárások, a beruházási engedélyek, az Új Széchenyi Terv** pályázatai. Összességében több tucatnyi – a **Széll Kálmán Tervben is rögzített – intézkedésnek** köszönhetően csökkentek a vállalkozók terhei.<sup>50</sup> Ki kell emelnünk, hogy hasonló – a vállalkozások vonatkozásában tömeges jogszabályváltozást okozó – programra korábban is sor került már: pl. Az „Üzletre hangolva” programot a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium 2006 októberében hirdette meg, s a programmal összefüggésben számos törvény módosítására is sor került (vállalkozás-indítás megkönnyítésével, vállalkozások körbetartozásának mérséklésével, elektronikus kereskedelem fellendítésével vagy éppen a kötelező könyvvizsgálati értékhatár felemelésével könnyítve a vállalkozások terhein). Az egyszerűsítés – a vállalkozások oldaláról – természetesen nemzetközi összefüggésben is lényeges, a szolgáltatások áramlása előtti akadályok lebontását célozta a Belső Piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK Irányelv átültetése<sup>51</sup> is.

Növekvő jelentősége miatt külön kiemelendő, hogy az **e-közigazgatás** hazai meghonosításának is az a célja, hogy a régi, lassú, és esetenként bürokratikus jellegű állam helyett, modern, hatékony, a lakosság érdekeit és kényelmét szem előtt tartó közigazgatás valósuljon meg. Az e-közigazgatás magasabb fokú ügyfél-elégedettséget, szemléletváltást, költséghatékonyságot, a szolgáltatások minőségének javítását és a folyamatok automatizálását jelentheti – ahogyan erre az Európai Bizottság *2010 e-Government* cselekvési terve is utal. Magyarországon az elektronikus ügyintézés elvi és gyakorlati keretei lényegében adottak,<sup>52</sup> bár – különösen az adatvédelem területén – ezek további fejlesztésre szorulnak.<sup>53</sup> **Amennyiben az egyszerűsítéssel is összefüggő kitörési pontokra kérdezzünk rá, jelenleg feltétlenül ilyen a mobil eszközökben rejlő technológiai lehetőségek kiaknázása (m-kormányzat kialakítása), digitális interaktív televízió keresztül zajló kommunikáció lehetőségeinek megteremtése (t-kormányzat kialakítása), az elektronikus aláírások kiterjesztése, illetve középtávon az internetes szavazás lehetőségének megteremtése vagy éppen az elektronikus közszolgáltatások kiszervezésének kérdésköre<sup>54</sup>.**

Az Államreform Operatív Program (ÁROP) 1.2.10 projekt az ügyfelek kényelme, illetve védelme érdekében éppen az elektronikus ügyintézésre vonatkozó jogszabályi környezet felülvizsgálatát tűzte ki célul. A projekt 2013 nyarán lezárult szakaszának eredményei között említendő a rövidülő ügyintézési határidőkre, egységes nyitva tartásra, online ügyfélszolgálatokra, egyszerűbb azonosíthatóságra, akadályoktól mentes ügyintézésre vonatkozó konkrét javaslatok megfogalmazása.

Amint arra már utaltunk, a Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Programnak fontos része az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és minőségének javítása.<sup>55</sup> Ennek központi szereplője a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban KEK KH), melynek célja az ügyfélközpontúság erősítése, azaz a gyors és hiteles tájékoztatás, illetve a jogszabályoknak megfelelő, magas színvonalú ügyintézés és az ehhez kapcsolódó biztonságos és pontos adatkezelés. A KEK KH feladata kettős: egyrészt igazgatási szervként hatósági feladatokat lát el, és szolgáltató központként támogatást nyújt más szervezetek munkájához: nyilvántartásokat vezet, okmányokat állít ki, illetve adatot szolgáltat.

Kiemelendő, hogy a fenti célkitűzések megvalósulását az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) programjai is segítik. Szűkebb témánk szempontjából is lényeges fejlemény továbbá, hogy 2013 nyarán egységes elektronikus iratkezelési rendszert vezettek be a központi közigazgatásban (a nyolc minisztériumban, valamint a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalában és a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.-nél).

50 Lásd: a Nemzetgazdasági Minisztérium koordinálásával megvalósuló program részleteit a [www.egyszeruallam.hu](http://www.egyszeruallam.hu) honlapon (2013. 08. 31.)

51 Lásd a szolgáltatási irányelvet átültető kerettörvényt, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényt. Az irányelv célja a szolgáltatások valódi belső piacának megteremtése a tagállamok közötti szolgáltató tevékenységek fejlődése előtt álló jogi és adminisztratív akadályok kiküszöbölése révén.

52 Pl. a Ket. az online ügyintézés egyenrangúvá tette a hagyományos ügyintézésrel, bevezetésre került az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos szolgáltatás fogalma [Ket. 172. § d) pont], s elkészültek a szükséges végrehajtási rendeletek is; továbbá kialakításra került a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer, megalkotásra került az elektronikus információ szabadságáról szóló törvény is. Az elektronikus ügyintézés egyes lényegesebb szabályai – egyebek mellett – a 2011. évi CLXXIV. tv. által újraszabályozott Ket. X. fejezetében, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben, illetve a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendeletben, az egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendeletben, valamint az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendeletben találhatóak.

53 Balázs István: Magyarország közigazgatása. In: Szamel Katalin et al. (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. COMPLEX, Budapest, 2011. 754.

54 Erre nézve lásd: Digital Agenda (az Európai Bizottság közleménye az európai digitális menetrendről), mint a *Europe2020* stratégia része.

55 Részletesebben lásd: Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP 12.0). KIM, Budapest, 2012. augusztus 31. 41-45.

## Fogalom meghatározások

### **Közigazgatási egyszerűsítés:**

Az egyszerűsítés a minőségi jogalkotás keretében értelmezhető tevékenység, melynek végső célja a jog és egyéb társadalmi normatípusok hatékonyságának növelése, akár az ügyfelek, akár a közigazgatás oldalán létező felesleges kötöttséget jelentő elemek leépítése, illetve újakkal való felcserélése révén.

### **A közigazgatási egyszerűsítés célterületei:**

- a. a megfelelő társadalmi normatípusok alkalmazása az adott életviszonyok szabályozásában;
- b. a jogi, igazgatási műnyelv egyszerűsítése;
- c. a „jog” elérhetőségének (a szabályok megismerhetőségének) fejlesztése, illetve a közigazgatás hozzáférhetőségének növelése;
- d. a közigazgatási feladattelepítés – adott esetben a legtágabban értelmezett közigazgatási szervek létrehozásával, átalakításával vagy megszüntetésével is járó – megváltoztatása, illetve
- e. az eljárások egyszerűsítése, elsősorban a közvetlen adminisztratív terhek csökkentése révén.

### **Hatásvizsgálat:**

A hatásvizsgálat olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékony megalapozása, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.

### **Társszabályozás:**

A társszabályozás – annak területétől függetlenül – az állami, piaci és egyéb szereplők együttműködésére épülő tevékenység, amely vegyesen tartalmaz jogi és jogon kívüli elemeket, előbbinek általában akkor juttatva szerepet, ha utóbbi önmagában nem képes elérni a kívánt célt. A társszabályozó rendszerek jellemzően önszabályozáson alapulnak, amelynek eredményeit az állam folyamatosan felügyeli, s amennyiben szüksége, jogi eszközökkel korrigálja is. A társszabályozás alapvető célja, hogy az önszabályozó szervezetek tipikusan tételes jogon kívüli tevékenységét becsatornázza, „hasznosítsa” a közhatalmi folyamatokban is. A társszabályozás során a közhatalom – normatív módon – elérendő célokat tűz ki, és ezeket tölti ki az önszabályozás tartalommal.

### **Közigazgatási „SMS-nyelv”:**

SMS-nyelv. Ennek sajátos leképeződései megjelennek a jogszabályokban is, amennyiben a különböző rövidítések, sőt kifejezetten nyelvhelyességi hibaként megjelenő „szerkezet-összecsúsások” nagy számban vannak jelen az újabb jogi instrumentumokban is. *A beszélt nyelvnek a közlés és befogadás egyidejűségére visszavezethető hiányos és összecsúszt szerkezeteire utaló* fogalom, amely mind a közigazgatási jogalkotás, mind pedig a közigazgatási jogalkalmazás vonatkozásában növekvő jelentőségű jelenség utal.

### **Adminisztratív terhek csökkentése:**

Az adminisztratív terhek csökkentése elsősorban az eljárási lépések csökkentését, nyomtatványok hosszának mérséklését, felesleges nyomtatványok kiiktatását, többféle tájékoztatási kötelezettség harmonizálását, különféle ügytípusokhoz közérthető leírások közzétételét, az elektronikus szolgáltatások körének növelését, a különböző bevallások időpontjainak ritkítását, illetve egyéb – hasonló – kötelezettségekkel összefüggő terhek mérséklését jelenti.

### **Dereguláció:**

A dereguláció fogalmilag a tételes joganyag egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése, illetve formai vagy tartalmi egyszerűsítése.

### **Re-reguláció:**

A re-reguláció a meglévő szabályok karbantartását, folyamatos revízióját biztosító tevékenység.

### **Konzolidáció:**

A konzolidáció az adott joganyag érthetőbb, „alkalmazhatóbb” formában, eltérő tartalommal történő újbóli elfogadását biztosító tevékenység.

**Racionalizáció:**

A horizontális jogalkotás alkalmazását jelenti a szektorális jellegű, vertikális típusú jogalkotás helyett, annak érdekében, hogy a – jogrendszeren belüli – párhuzamosságok és inkonzisztenciák kiszűrésére sor kerüljön.

**A magyar e-közigazgatás egyszerűsítési törekvéseket tükröző „kitörési pontjai”:**

Amennyiben az egyszerűsítéssel is összefüggő kitörési pontokra kérdezzük rá, jelenleg feltétlenül ilyen a mobil eszközökben rejlő technológiai lehetőségek kiaknázása (m-kormányzat kialakítása), digitális interaktív televízió keresztül zajló kommunikáció lehetőségeinek megteremtése (t-kormányzat kialakítása), az elektronikus aláírások kiterjesztése, illetve középtávon az internetes szavazás lehetőségének megteremtése, valamint az elektronikus közszolgáltatások kiszervezésének kérdésköre.

**IV. Önellenőrző kérdések**

**1. Adja meg a közigazgatási egyszerűsítés fogalmát!**

.....  
.....  
.....  
.....

**2. Mit tekinthetünk bármely típusú közigazgatási egyszerűsítés előfeltételének?**

.....  
.....  
.....  
.....

**3. Melyek az egyszerűsítési törekvések legfőbb jogi eszközei?**

.....  
.....  
.....  
.....

**4. Meddig mehetünk el az egyszerűsítésben (hol vannak az egyszerűsítés korlátai)?**

.....  
.....  
.....  
.....

**5. Soroljon fel a magyarországi Egyszerűsítési Program már megvalósult intézkedései közül hármat!**

.....  
.....  
.....  
.....

## Irodalomjegyzék

- Andó Éva: A történetmondás kulturális szerepéről. In: Vállalkozás, személyiség, kultúra. XXI. Század – Tudományos Közlemények 2010 szeptember (24.)
- Andó Éva: E-nyelv, netbeszéd. In: E-világ. XXI. Század – Tudományos Közlemények 2010 április (23.)
- Balázs István: Magyarország közigazgatása. In: Szamel Katalin et al. (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. COMPLEX, Budapest, 2011.
- Bevir, Mark: Key Concepts of Governance. SAGE, Delhi, 2009.
- Bölcskei Andrea: A szabványügy és magyar nyelv. Magyar Nyelvőr 2011/3.
- Chronowski Nóra: A magyar közigazgatás korszerűsítése. Közjogi Szemle, 2009. június, 2. évfolyam, 70-71.
- Craig, Paul: EU Administrative Law. Oxford University Press, 2006.
- Csink Lóránt – Mayer Annamária: Variációk a szabályozásra. Médiatudományi Intézet, Budapest, 2012.
- Donelan, Edward: Administrative Simplification, an Overarching Policy to Maintain a Balance between the Protection of the Public Interest and Interests of Businesses. 2008. (online) [www.oecd.org/dataoecd/2/1/41322050.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/2/1/41322050.pdf)
- Dr. Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-ORAC, Budapest, 2010.
- Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004.
- Dudás Ferenc: A fenntartható fejlődés a minőségi közigazgatás, valamint a közigazgatás minősége jegyében. Európai Tükör, 2009. február, 14. évfolyam, 10-20.
- Dr. Görög Katalin: Közigazgatás-egyszerűsítési technikák az Európai Unióban. PhD. értekezés. Miskolci Egyetem ÁJK Deák Ferenc DI, Miskolc, 2011.
- Dr. Gyergyák Ferenc – Dr. Kiss László: Általános jogalkotási ismeretek. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. KszSzK KK, Budapest, 2007.
- Hazafi Zoltán: Beszélgetés Stump Istvánnal Erős állam, társadalmi megállapodás, a jó kormányzás feltételei és eszközei. Új Magyar Közigazgatás, 2009/6. szám, 1- 4.
- Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út. (szerk.: Lőrincz Lajos) MTA JI, Budapest, 2009. [Modernising Government című kiadány fordítása. OECD, 2005.]
- Józsa Zoltán: Adalékok a közigazgatási reform fogalmához. Magyar Közigazgatás, 2005/7. LV. évfolyam, 405- 418.
- Kovács Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2005.
- Láncos Petra Lea: Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog –és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2012. /kézirat/
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). KIM, Budapest, 2012. augusztus 31.
- Martin, David: Tax Simplification. How, and why, it must be done. (online) [www.cps.org.uk/cps\\_catalog/CPS\\_assets/347\\_ProductPreviewFile.pdf](http://www.cps.org.uk/cps_catalog/CPS_assets/347_ProductPreviewFile.pdf)
- Pálné dr. Kovács Ilona: Magyary Zoltán öröksége és a közigazgatási reformok. In: Dr. Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet. COMPLEX, Budapest, 2010.
- Princzinger Péter: Sportjog I. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010.
- Rixer Ádám: A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban. Patrocinium, Budapest, 2013.
- Rixer Ádám: A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után. Patrocinium, Budapest, 2012.
- Rixer Ádám: Új közigazgatás – változó társadalom. Közigazgatási Szemle, 2007/2. szám, 14-33.
- Samuelson, Paul A. – Nordhaus, William D.: Közgazdaságtan. II. Mikroökonomia. KJK, Budapest, 1990. 667-671.
- Szigeti Péter: A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989-2006. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008.
- Szigeti Szabolcs – Frivaldszky János (szerk.): A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások. L'Harmattan – JTMR - OCIFE, Budapest, 2012.
- Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett. Századvég, Budapest, 2009.
- Verheijen, Jilis A. J.: Administrative Capacity Development – A Race Against Time? WRR Scientific Council for Government Policy, Working Document W107, The Hague, 2000 (online) [www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=2892](http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=2892)
- Vigvári András: Drága-e a magyar közigazgatás? Néhány szempont a közigazgatás költségeiről szóló diskurzushoz. In: Lőrincz Lajos (szerk.): Látletek a magyar közigazgatásról. MTA Jogi Tudományi Intézet, Budapest, 2007.