

## A közintézmények közérthetősége

### *Az állampolgári bizalom és az intézményi kommunikáció összefüggései*

#### I. BEVEZETÉS

Az állampolgárok és a közintézmények közötti kommunikáció napjainkban egyre jelentősebbé válik, különösen akkor, ha a „jó állam” fogalmából indulunk ki. A „jó állam”, illetve a „szolgáltató állam” fogalma, a közjó és a közszolgálati etika normáira támaszkodva szorosan összekapcsolódik a jó kormányzás és a polgárközpontú közigazgatás fogalmával.

Az állam és a kormányzat társadalmi felelősségvállalása, valamint a sokrétű közszolgálati feladatok ellátása jelentős kapacitásokat és adminisztratív képességeket igényel. E képességek körében pedig egyre nagyobb jelentőségű a közszolgálati kommunikáció, amelynek hatékony működtetése nélkül elképzelhetetlen a válasz a közigazgatás korszerűsítésének kihívásaira.

A kommunikáció nem önmagában létező entitás, hanem a mindenkori közszolgálati modellek és társadalmi meghatározottságok által behatárolt jelenség, amely visszahat az állam társadalmi megítélésére és az állampolgári bizalom kialakulására. A bizalomépítéshez szükséges kommunikáció minősége azonban meghatározó szerepet játszik a közintézményekkel kapcsolatos attitűdök kialakulásában. Ilyen minőségi jellemző az állami intézmények kommunikációjának közérthetősége. A témának világszerte egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítanak, folyamatos fejlesztésére több ország kormánya külön programokat és ösztönző rendszereket működtet.

Az elkövetkezőkben a közintézmények közérthetőségét mint az állampolgári bizalom és az intézményi kommunikáció összefüggésének nélkülözhetetlen alapelemét tárgyaljuk. A közérthetőséget befolyásoló kommunikációs tevékenység ugyanakkor elválaszthatatlan a szervezetektől, illetve a működésüket meghatározó közszolgálati modellektől, ezért elemzésünket ezek bemutatásával kezdjük.

## I. A KÖZSZOLGÁLAT ÉRTELMEZÉSE

A közzszolgálat mint a közösség érdekében tett szolgálat definícióját – a pontosabb meghatározás érdekében – rendszerint a közzszféra szervezetrendszeréhez kapcsolják. Az állami feladatokat ellátó közzszférát olyan szervezeti rendszerek alkotják, mint a közzszigazgatás, az igazságszolgálat, a törvényhozás, a fegyveres és rendfenntartó szervek, valamint az állam által működtetett közzszfeladatot ellátó egyéb intézmények. „Az OECD országok többségében a közzszolgálat fogalmát szűkebb értelemben a közzszponti közzszigazgatás végrehajtói és jogalkotói feladatot ellátó személyi állományára stb. alkalmazzák.”<sup>[1]</sup>

Ebben a felfogásban a közzszolgálat nem más, mint valamely közzszigazgatási szerv feladatellátása. Ebben a redukcionista felfogásban értelmezett közzszolgálati feladatellátásban is éles különbségek mutatkoznak aszerint, hogy stratégiai vagy taktikai célok vezérlik a szervezeteket.

A politika különféle döntési szintjein születő elképzelések és szándékok rövid- és középtávú hatásokat eredményeznek. Ezzel szemben az intézményrendszer hosszabb távú befolyásolása a közzszolgálati működési modellekhez kötődik.

## II. KÖZSZOLGÁLATI MODELLEK

Ahogy megkülönböztetünk különféle társadalomirányítási modelleket, ugyanúgy megkülönböztetünk közzszolgálati modelleket is. A különféle közzszolgálati modellek létrejötte a modern közzszigazgatás kialakulásához köthető. Európában például a karrier jellegű vagy zárt modell vált uralkodóvá, míg az Egyesült Államokban egy dinamikusabb, nyílt rendszer alakult ki.

### 1. A karrier (zárt) modell

A kontinentális jogrendszerekben meggyökeresedett, tiszta formában csak megjelenésekor, a XIX. században létező modell máig meghatározó mintát nyújt számos európai közzszolgálati struktúrának. A modell az élethivatásszerű közzszolgálat alap gondolatára építhető fel. Ebben a modellben alapvetően az a cél érvényesül, hogy a szakképzettségét megszerzett személy fiatalon kerüljön a rendszerbe, és ott önmagát folyamatosan fejlesztve, a szükséges szaktudást és tapasztalatot megszerezve a szervezeti hierarchiában folyamatosan haladjon felfelé. Ebben a modellben kifejezett hangsúly van a stabilitáson, így a személyi állomány magas fluktuációja veszélyfaktorként jelenik meg. A tervezhetőség és a stabilitás e modellben együttesen határozza meg az élethivatásszerű munkavégzés feltételeit.

[1] Czékmann, 2010 [http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/kozszigazgatasi\\_jogi\\_tanszek\\_tansegedletek](http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/kozszigazgatasi_jogi_tanszek_tansegedletek).

A stabilitás biztosítását célozza a személyi állománnyal szemben támasztott politikailag semleges munkavégzés követelménye.

A modell főbb jellemzői:

- élethivatásszerű munkavégzés
- stabilitás
- tervezhetőség
- folyamatos képzés lehetősége
- alulmotiváltság veszélye
- az egyéni elképzelések megvalósításának szűk lehetősége
- passzív, ügymenethez kapcsolódó sablonos kommunikáció.

## 2. A zsákmány (nyílt) modell

A közszolgálati modellek másik, markáns változata az Egyesült Államokban alakult ki. Ebben a modellben elsődlegesen a politikusok feladata, hogy a lojális tisztviselőket juttassák a közszolgálati intézményekben státuszokhoz. Ez végső soron azt eredményezi, hogy a tisztviselő és az őt támogató politikus sorsa össze van kötve. E modellben kiemelt jelentőségű a hatékonyság érvényesítése, jórészt teljesen ennek a célnak alárendelve történik a humánerőforrások felhasználásának tervezése. Itt is fontos szerepet kap ugyan a kiválasztás, de itt már messze nem a pályakezdők állnak a fókuszban, hanem a különféle képességek és tapasztalatok figyelembe vételével az adott poszt betöltésére legalkalmasabb személy kiválasztása a cél. A rendszert általánosságban erős dinamika jellemzi, ennek megfelelően az előmenetel alapja sem a szolgálatban eltöltött idő, hanem a munkavégzés során mutatott teljesítmény és az elért eredmények. A modell egyik alapjellemezője a politikai célokat kiszolgáló, de önmagában soha nem kezdeményező kommunikáció.

A modell főbb jellemzői:

- szoros kötődés a politikához
- jelentős fluktuáció a személyi állományban
- gyors alkalmazkodó képesség
- a valódi hivatalnoki réteg hiánya.

A két modell tiszta formában csak a XIX. században létezett, azóta folyamatos kölcsönhatásban alakítják egymást, korábbi tiszta formájukban már egyik nemzeti közigazgatási rendszerben sem érvényesülnek. Általánosságban ugyanakkor most is igaz, hogy Európában alapvetően a zárt karrierrendszer a domináns, és ezt csak tovább erősíti az Európai Unió kifejezett törekvése a zárt rendszerű hivatalnoki karrierpályák fenntartására. Az 1. sz. táblázat néhány példát jelenít meg a karrier-, a zsákmány- és a vegyes rendszert működtető országokra.

1. táblázat

karrierrendszer	zsákmányrendszer	vegyes rendszer
Ausztria	Egyesült Királyság	Magyarország
Belgium	Dánia	Olaszország
Franciaország	Svédország	Szlovákia

### 3. Az NPM modell

A XX. század második felében jelent meg az Új közmenedzsment elnevezésű (*New Public Management*, vagy NPM) irányzat, amely nagy hatást gyakorolt a közszolgálati rendszerekre. Az új közmenedzsment elmélete a magánszféra értékrendjét, metodikáját implikálta a közigazgatásba, azaz a gazdasági szférában bevált gyakorlatot próbálta meghonosítani a közszektorban. Ezen túl magát a magánszektort is igyekezett bevonni a közigazgatásba, ennek elsődleges módja a közfeladatok bizonyos körének kiszervezése volt a magánszférába. Európában először Svédországban bontakozott ki az NPM, innen terjedt el az európai országok körében és alakította át jelentős mértékben a zárt karrier rendszerben működő közigazgatást.<sup>[2]</sup>

### 4. Neo-weberi modell

A 2008 őszen kirobbant pénzügyi-gazdasági világválság nyomán egyre szélesebb körben vált világossá, hogy a neoliberális eszmék mentén formálódó NPM irányzat stratégiai céljaként tételezett „kicsi és olcsó” állam – bármennyire is előtérbe állítja a hatékonyság követelményét – nem képes feladatait megfelelően ellátni.<sup>[3]</sup> Nem véletlen, hogy ebben az időszakban jelennek meg Magyarországon is a neo-weberi államról érkező publikációk.

A neo-weberi állam koncepciója a kontinentális európai államok közigazgatásának reformelképzelései között tűnik fel. Lényege tömören, hogy az NPM kudarcai miatt a klasszikus karrierrendszert megtartva kívánja a közigazgatást a gazdasági és társadalmi követelményekhez adaptálni. „A neo-weberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés. Az NPM felismeréseinek, helyzetértékelésének, illetve jó oldalainak átvétele és egyesítése a weberi megfontolásokkal.”<sup>[4]</sup>

[2] Linder, 2014 [http://khsz.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/arop-2\\_2\\_21-nemzetkozi-trendek-a-kozszoalgalatban.original.pdf](http://khsz.uni-nke.hu/uploads/media_items/arop-2_2_21-nemzetkozi-trendek-a-kozszoalgalatban.original.pdf).

[3] A neo-weberi állam elnevezés Pollitt és Bouckaert nevéhez fűződik. Lásd bővebben: Pollitt – Bouckaert, 2004.

[4] G. Fodor – Stumpf, 2007.

Magyarországon például a 2010-es kormányváltás után kapott erős érvényesülési lehetőséget ez az irányzat. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program közszolgálati beavatkozási területei a neo-weberi elvek erőteljes érvényesülését mutatják.

### III. A SZERVEZET, MINT A KÖZSZOLGÁLATI KOMMUNIKÁCIÓ CSELEKVŐJE

A szervezet szociológiai fogalom-meghatározásainak körében Max Weber gondolatainál maradva: „Szervezetnek nevezünk egy kifelé szabályokkal korlátozott vagy zárt társadalmi kapcsolatot akkor, ha a kapcsolat rendjének betartását az biztosítja, hogy bizonyos emberek – egy vezető, esetleg az igazgatásban résztvevők csoportja, s az utóbbiaknak normális körülmények között esetleg egyúttal képviseleti hatalmuk is van – arra specializálták a viselkedésüket, hogy érvényt szerezzenek a rendnek.” Ugyanebben a gondolatkörben: „Szervezeti cselekvésnek nevezzük: a) magának az igazgatást végző csoportnak a rend megvalósítására irányuló – s a csoport kormányhatalma, vagy képviseleti hatalma folytán – legitim cselekvését, b) a szervezet tagjainak az igazgatást végző csoport rendelkezései által irányított [szervezetre vonatkozó (1.3. pont)] cselekvését.”<sup>[5]</sup>

Weber felhívja még a figyelmet, hogy a modern polgárosodás eredményeként a szervezet jellegzetes típusa a bürokratikus szervezet lett. Ebben az értelemben a szervezet fogalmának legfontosabb elemei a szabályozottság, az igazgatás, a hierarchia, a munkamegosztás, a bürokrácia, amelyeket végső soron a hatalom érvényesülése foglal keretbe. A bürokrácia itt természetesen nem valamiféle negatív jelzőként jelenik meg, hanem a folyamatos, üzemszerű működés feltételeként, amely biztosítja az alaptevékenység ellátását, méghozzá az igazgatási apparátus által összehangolt belső munkamegosztás által.

Az ilyen módon értelmezett szervezet belső és külső kommunikációja cselekvési logikájában és tartalmiságában szinte azonos működési rendet mutat: utasításos rendszerű, merev, sablonos, alapvetően írásbeli kommunikációra épül, ahol meghatározó a jogi nyelv és a szakzsargon alkalmazása.

#### 1. A szervezeten belüli kommunikáció működését meghatározó tényezők

Weberi értelemben a szervezeten belüli, a szervezeti céloknak és feladatoknak alárendelt kommunikációt nevezük belső kommunikációnak, melynek fő célja a szervezeten belüli működés biztosítása, beleértve a döntéshozatali folyamatok működtetését is.<sup>[6]</sup> Ha ebből az értelmezésből indulunk ki, akkor a szervezeten belüli kommunikáció és a szervezeti információáramlás közötti határvonalak

[5] Weber, 1987, 72–80. és 226–232.

[6] Vö. Weber, 1987, 72–80.

könnyen elmosódnak. Ez azt jelenti, hogy a hivatalos belső kommunikáció a munkafolyamatokhoz kapcsolódó közlésekre redukálódik. Az információ itt felülről lefelé haladva tipikusan az utasítás, míg alulról felfelé haladva a jelentés formáját ölti. Másként fogalmazva, a felülről jövő információhoz valamiféle hatalmat reprezentáló erő társulhat, míg az alulról jövő információ tipikusan tájékoztatást, maximum javaslattételt tartalmaz. E mellett meghatározó szerepe van a leginkább talán a „parancs egysége” kifejezéssel meghatározható elvnek is, vagyis annak, hogy egy egységnek (egyén, szervezeti egység) csak egyetlen feletese van, csak egyetlen felettestől kaphat utasítást.

A szervezet belső kommunikációja az NPM és a neo-weberianus modellek ötvözésével azonban úgy is értelmezhető, mint egy belső Public Relations (PR) tevékenység: azaz a szervezet munkatársai, szervezeti egységei közötti kohézió megteremtése és a kommunikációs felületek és csatornák tudatos szervezése. A bürokratikus köztisztviselők esetében sem lehet ugyanis figyelmen kívül hagyni az emberi tényezőt, miszerint az alkalmazottak identitásukat nem rendelik teljes mértékben alá a szervezet céljainak és feladatainak. A szervezeten belüli kommunikáció így informális csatornákon is zajló diszfunkcionális, vagyis a szervezeti feladatoktól és céloktól független és eltérő kommunikációt is magába foglalja.

Mindezek mellett a bürokratikus szervezetekkel gyakran azonosított probléma, a környezeti kihívásokra való lassú reakálás, különösen akkor, ha ezek a kihívások nem kezelhetők egy szervezeti egységen belül. De ugyanilyen nehézkes a hierarchizált szervezeti struktúrák mozgása olyan komplex és/vagy strukturálatlan (nem rutin jellegű) feladatok megoldásában, mint a közérthető kommunikáció. E problémák kezelésére vonatkozó elképzelések eredményezték a módosított lineáris szervezeti struktúra kialakulását, amelynek jellemzői:

- A törzskar tagjai olyan magasan kvalifikált szakemberek, akik rendelkeznek az átfogó meglátás képességével. Alkalmasak arra, hogy a feladatokat ne csak egyetlen vagy néhány szempontból vizsgálják, hanem azokat komplexen, problémaorientált módon kezeljék. Éppen ezért a törzskar alkalmas nagy horderejű, komplex, stratégiai feladatok megoldására, továbbá jelentős változások kimunkálására. A törzskar saját hatáskörben ugyanakkor nem rendelkezik önálló döntési jogkörrel, hanem a vezető tanácsadó testületként funkcionál, ez biztosítja a „parancs egysége” elvének érvényesülését a szervezetben.
- Létrejöttek a szervezet belüli csapatok, méghozzá a céllal, hogy számos szakterület és szervezeti egység együttműködését, különféle szakismeretek együttes alkalmazását igénylő komplex feladatokat oldjanak meg. Ennek érdekében a csapatok egy adott feladat megoldására jönnek létre a szervezet különböző egységeiből és szintjeiről rekrutált alkalmazottakból, s addig működnek, amíg az adott feladatot megoldják. A csapatok általában csak javaslatokat dolgoznak ki, a döntést a szervezeti hierarchiában erre kijelölt egyén hozza.

- A szervezeten belül megnyílik az azonos szinten elhelyezkedő szervezeti egységek, illetve alkalmazottak közötti közvetlen kommunikáció lehetősége. Ez biztosítja, hogy X és Y hivatalnok a feladatai ellátása során információt cseréljen egymással, anélkül, hogy ehhez igénybe vennék a legalacsonyabb beosztású közös vezetőhöz irányuló szolgálati utat. Ezeknek a horizontális kommunikációs kapcsolatoknak a protokollját általában írásban rögzítik, a döntési jogosítvánnyal rendelkező hivatalnok személyét is meghatározzák.<sup>[7]</sup>

A módosított lineáris szervezeti struktúra hiányossága ugyanakkor, hogy érintetlenül hagyja a belső kommunikációt, így annak fókuszában továbbra is a bürokratikus, kötelezően elvégzendő feladatokhoz kapcsolódó kommunikációs utak és eljárások állnak.

## 2. A külső kommunikáció működését meghatározó tényezők

A közszolgálati kommunikáció jelentőségének értékeléséhez fontos figyelembe venni, hogy:

- valamennyi közszolgálati modell jellemzője az előbbieken részletezett (módosított) lineáris struktúra hierarchizált működési logikája, amely általános keretként fogja össze az egyes közszolgálati modellekre jellemző kommunikációs megoldásokat;
- az egyes modellekre jellemző specifikumokat alapvetően meghatározzák a társadalmi struktúra alrendszerének működési logikájához kapcsolódó hatások;
- fontos meghatározni, hogy a közigazgatás mely szintjéről beszélünk, hiszen például a politika logikája értelemszerűen más módon és hatásfokkal érvényesül, attól függően, hogy a központi közigazgatás, vagy épp a területi közigazgatás szintjéről beszélünk-e.

A modern közigazgatás történetének egyik folyamatosan visszatérő és meghatározó kérdése a politika és a közigazgatás viszonya. A jogállam keretei között normatív közhelyként fogalmazódik meg a politika és közigazgatás szétválasztására vonatkozó alkotmányos alapkövetelmény, mint a közigazgatás politikai semlegességének, pártatlanságának és szakszerűségének biztosítására irányuló megoldás. Az ehhez kapcsolódó felfogás politikatörténeti megjelenése közvetve leginkább a Woodrow Wilson által a közigazgatás és politika éles elválasztására tett javaslatához kapcsolható. Wilson álláspontja ebben a vonatkozásban úgy összegezzhető, hogy bár a politikusok a választói akarat megtestesítői, de feladatuk mégsem a köz- és szakpolitikai irányok meghatározása. Azaz Wilson a zsákmanó (nyílt) rendszer gyakorlatával szemben lényegében a karrierrendszer

[7] Gajduschek, 2000. In: [http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI\\_GajduschekGyorgy\\_dis.pdf](http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI_GajduschekGyorgy_dis.pdf).

szakmai érdemekre épülő kiválasztási és élethosszig tartó alkalmazási gyakorlatot keretbe foglaló koncepcióját fogalmazta meg.<sup>[8]</sup>

Az ezen a felfogáson nyugvó ideáltipikus modellhez képest persze a gyakorlat igencsak eltérő jegyeket mutat, hiszen a politika és a közigazgatás viszonyát elrendező jogi eszközök gyakran a legjobb igyekezet ellenére sem tudják megfelelően elhatárolni a politika és a közigazgatás hatásköreit. Míg elméletileg a közhivatalnokok munkafeladataik ellátása során kizárólag „pro bono publico” cselekszenek, a valóságban elsősorban a szervezet vezető tisztségviselőinek befolyásképessége és a hivatalon belüli érdekcsoportok hatásai miatt, kívülről pedig a hivatali működés törvényileg szabályokkal rögzített transzparenciája és ennek következményeként a közvélemény nyomása miatt rendszeresen politikai cselekvési helyzetbe kerülnek.<sup>[9]</sup>

Nyilvánvaló, hogy a gyakorlat az ideáltipikus közszolgálati modellek helyett leginkább a neo-weberi modell működéséhez hasonlítható, amelynek alapvonalai az alábbiakban írhatók le:<sup>[10]</sup>

- A köztisztviselők a jogi szaktudás mellett szervezési és vezetési ismeretekkel rendelkeznek, teljesítmény- és szolgáltatás-orientáltak.
- A közszolgáltatások területén is elismertté válnak a keresleti/kínálati viszonyok, valamint a szolgáltatói pozíciókért folytatott verseny.
- A közjog a legfőbb eszköz a jogállam működésében és az állam-állampolgár viszonyában.
- A közigazgatásban a pártatlanság és a jogszerűség iránti elkötelezettség kiegészül a közpolitikák céljaival való azonosulással és az eredményorientációval, ez pedig olyan szakmai kultúrát alakít ki, amelynek a minőség és a hatékonyság is szerves része.
- A köztisztviselők viselkedésében a belső ethosz és a külső előírások miatt erőteljesen érvényesül a jog előtti egyenlőség és az egyenlő elbánás követelményeinek érvényesítése.
- A folyamatok és eljárások ex ante irányítását a jogszerű döntések garantálása érdekében kiegészíti az ex post eredményorientáció, amely szintén az eljárások részévé válik.
- A legitimitás az eredményorientáció miatt nemcsak jogszerűségen alapszik, hanem az állam és a közpolitikák működésének hatékonyságán és eredményességén is.

A fentiek szerint kialakult, és folyamatosan formálódik egy szintézis, amely az üzleti menedzseri modell és a weberianus modell együttes meghaladásának tekinthető. A politika és a közigazgatás dichotómiája tehát ebben a kontextusban jelenik meg, és ez a meghatározottság a szereplők helyzetére, viselkedésére

[8] Vass, 2010, 66.

[9] Vass, 2010, 67-71.

[10] Jenei, 2007.



vonatkozóan a jogállami normák betartásának kötelezettsége mellett a hatékonyságot és eredményességet hangsúlyozza, a közpolitikai logika elfogadása mellett.

Ha a jelenleg érvényesülő magyar modell alapján a 2010 utáni közigazgatási átalakítás origójában a közigazgatás és a politika szétválasztásának normatív követelménye áll, amelynek egyik meghatározó eleme a köztisztviselői életpálya modell megfogalmazása és bevezetése, de úgy, hogy mindezzel párhuzamosan megfigyelhető egy olyan kormányzati intézményrendszer létrehozása, amely a korábbiaknál lényegesen hatékonyabb politikai kontroll működtetésére alkalmas. Ebben az új modellben a szakpolitikai koordinációt az összevont minisztériumi szervezetek, illetve a minisztériumok fölött működő kormányzati koordinációs szervezeti egységek végzik. A hatáskörök koncentrációja és az átlátható hivatali hierarchiák rekonstrukciója a weberiánus közigazgatási modell logikáját tükrözi, de a mi szempontunkból az igazán lényeges: ebben a modellben a közszolgálati kommunikáció feladatellátási köre is sajátos elemekkel bővül.

#### IV. KÖZSZOLGÁLATI KOMMUNIKÁCIÓ A NEO-WEBERIÁNUS MODELLEBEN

A jelenleg működés közben is megfigyelhető közigazgatási modellek mindegyikére jellemző, hogy a közigazgatási kommunikációnak mindenkor megvannak a saját, pótolhatatlan funkciói a politikai kommunikációhoz viszonyítva. Azaz, a politikai kommunikáció nem szorítja ki a közigazgatási kommunikáció sajátos logikáját. Ennek elsődleges oka, hogy a közpolitikai kommunikáció célcsoportja az állampolgárok teljes köre, ehhez pedig jellemzően az ügyfélbarát, polgárközpontú közigazgatás ideája kapcsolódik, alapvetően abból a feltételezésből kiindulva, hogy jól szervezett szakmai kommunikációval lehet hatékonyan megszólítani az ügyfeleket/állampolgárokat, megértetni velük a változásokat, tájékoztatni őket a közpolitikák által biztosított lehetőségekről és előnyökről, az elérhető közszolgáltatásokról. Mondhatni, hogy a megfelelő minőségi szinten és hatékonysággal végzett kommunikáció ezzel a céltételezéssel viszont már nem egyszerűen csak a közigazgatás igénye, hanem a politikai szféra alapvető érdeke is.

Mindez nemcsak a kommunikációs szervezetrendszer és gyakorlat megfelelő kialakítását feltételezi, hanem azt is megköveteli, hogy a közintézmények által használt nyelvezet alkalmas legyen a közölni kívánt tartalmak világos, közérthető, könnyen befogadható megjelenítésére. Mindehhez pedig természetesen szükséges biztosítani a célközönség számára elérhető kommunikációs csatornákat, és azokon a tartalomszolgáltatást a lehető leghatékonyabb módszerekkel üzemeltetni.

Fontos ugyanakkor, hogy bármennyire is érvényesülnek az előzőekben sorolt követelmények, a közszolgálati kommunikáció elsődleges célja mindig a tájékoztatás, amelynek viszont nem csupán az információk átadását kell biztosítani, hanem a társadalmi kohéziót és nemzeti identitást is erősítenie kell. Ezzel viszont már elérkeztünk a kormányzati döntések és a közszolgálati feladatellátás kommunikációjának társadalmi és politikai hatásait meghatározó összefüggésekhez.

## 1. A kormányzás és a közszféra működésének bizalmi összefüggései

A kormányzati döntések és a közintézmények iránt megnyilvánuló állampolgári bizalom közötti összefüggés nehezen vitatható, a kérdést ez idáig mégis elsősorban politikai szempontokra redukálta a szakirodalom.<sup>[11]</sup> A bizalom kérdésköre ugyanakkor a közigazgatás-tudomány számára is figyelemreméltó eredményekkel kecsegtet, és számos olyan kérdést vet fel, amely interdiszciplináris megközelítést tesz szükségessé annak érdekében, hogy lehetővé váljon a különböző tudományterületek eredményeinek összekapcsolása.

A bizalom olyan mechanizmus, amely több tényezővel együtt befolyásolja a kormányzati döntéshozatalt és a közintézmények hatékonyságát. A bizalom, mint egyéni attitűdökre épülő viszonyrendszer, jellegénél fogva összetett, egyéni és társadalmi szinten egyaránt megnyilvánulhat. Egy jelentős érzelmi töltettel rendelkező jelenségről van szó, ahol meghatározónak tekinthető az adott közintézmény állampolgárok számára észlelhető működése. Mivel az egyéni elvárások eleve meghatározzák a személyes kapcsolatok minőségét, kiemelt jelentőségűek azok a tényezők, amelyek alapján az állampolgárok előzetesen véleményt alkotnak a közintézmények működéséről. Az állammal és intézményeivel szemben megnyilvánuló bizalom dinamikus és szituációfüggő társadalmi konstrukció, amelyben az állampolgár személyes tapasztalata, az intézmény összes kifelé irányuló megnyilvánulása és médiareprezentációja egyaránt tükröződik.<sup>[12]</sup>

Paradox módon napjainkban az állampolgárok közintézményekkel kapcsolatos általános elvárásait a fogyasztói létük során megismert piaci szolgáltatások színvonala és professzionalizmusa alakította ki és formálja. Ennek nagy jelentősége van, ugyanis az állampolgárok közintézményekkel szembeni elvárás- és összehasonlítási mintája a piaci szolgáltatások fogyasztóbarát és ügyfélközpontú működése. Nem véletlen, hogy az állam- és közigazgatási reformok jelszavai között olyan, a piaci viszonyokból származtatott jelzős szerkezeteket találunk, mint a szolgáltató állam és a polgárbarát közigazgatás.

Az állami intézmények a piaci szolgáltatásokhoz hasonlóan folyamatosan jelen vannak az emberek életében, de megítélésüket a működésükről szerzett tapasztalatok ellentmondásos módon formálják. Az állampolgári bizalom kialakulása a fogyasztói bizalomhoz hasonlóan összetett, ugyanakkor normatív, etikai elvárásokkal is kiegészül. Az állampolgár egyrészt elvárja, hogy az adójából fenntartott közintézmények hatékonyan és eredményesen működjenek, másrészt azok működésével szemben etikai feltételeket is megfogalmaz. Az elsőről közvetett módon elsősorban a médiából, míg a másodikról közvetlenül, különféle eljárási procedúrák során kapnak benyomást.<sup>[13]</sup> Ahhoz, hogy az emberek bizalommal forduljanak

[11] Vö. Bouckaert - Van de Walle, 2003; továbbá lásd bővebben az OECD (2013): „Government at a Glance” című tanulmányában. OECD Publishing.

[12] Vö. Boda - Medve, 2015, 76-78.

[13] Leventhal, 1980, 61-83. A témában lásd még Antal, 2017.

az állami intézményekhez, az szükséges, hogy folyamatosan meggyőződjhessenek a hivatali munka minőségi, szolgáltató jellegéről. Az objektív szakmai minőség érvényesülése mellett tehát ugyanolyan fontos, hogy az elvégzett munka minőségi mivoltát és az etikai szempontok betartását a közvélemény is érzékelje.

Az állampolgárok minőségfelfogása ugyanakkor szubjektív alapokon nyugszik, ami összefügg az állami hivatalok autokratikus működési és szankciókon alapuló hierarchikus koordinációs modelljével. Ebben a modellben az állam egyrészt előír bizonyos cselekvéseket az állampolgárok számára és azokat adminisztratív eszközökkel igyekszik is kikényszeríteni. Másrészt a kilátásba helyezett szankciók révén törekszik ösztönözni az állampolgárokat bizonyos elvárt magatartásformák betartására. Az ellenőrző-büntető paradigmára épülő szisztéma ugyanakkor, a szociálpszichológiai vizsgálatok szerint, nem a leghatékonyabb módszer a normakövetés és együttműködési hajlandóság biztosítására. A szankcionálás alkalmi szükségességét nem vitatva bizonyítható, hogy a normakövetés akkor a legvalószínűbb, ha az belső motiváció alapján történik. Mivel a belső motiváció kialakulását a jutalmazó-büntető szisztéma önmagában kevésbé támogatja, sőt, gyakran negatív attitűdök kialakulását eredményezi, az állampolgári bizalom megnyeréséhez nyilvánvalóan nem alkalmas módszer.<sup>[14]</sup>

A bizalom kialakítása és fenntartása az állami intézményi oldalról elméletileg egyszerűnek, a gyakorlatban pedig hatékonyan megvalósíthatónak tűnik, ugyanakkor jelentős erőforrásokat igényel. Ha a hatékonyságot a költségek és az eredmények egymáshoz való arányával határozzuk meg, akkor a bizalomra úgy tekinthetünk, mint egy katalizátorra, amely egyszerűsíti a döntéshozatalt és segíti az intézményrendszer működését. A bizalom az egyik olyan tényező, amely az együttműködésre motiválja az embereket az államot képviselő intézményekkel és hatóságokkal, legyen szó adófizetésről, vagy a járműközlekedési sebességhatárolatok betartásáról, avagy bírósági tanúskodásról.<sup>[15]</sup>

A következőkben éppen ezért azt tekintjük át, hogy a kormányzás és az intézményrendszer irányában megnyilvánuló állampolgári bizalom kiépülését és fennmaradását – és ezzel közvetve a hatalom legitimitációját is – meghatározó tényezők között miért kiemelt jelentőségű az állampolgárok felé irányuló közvetlen kommunikáció.

## 2. A közintézmények és a kommunikáció szétválaszthatatlansága

Az állam és a közintézmények a kommunikációs térben fogalmazzák meg mindazt, amit közszolgálatnak nevezünk. Az állampolgárok számára a közintézmények kommunikációja a legtöbb esetben az alkalmazott „hivatali” nyelvezetet jelenti. A nyelvezet az, aminek alapján az állampolgárok az intézményekről benyomásokat

[14] Vö. Boda – Barta, 2015, 100–101.

[15] Vö. Strandvik, 2016, 67.

szereznek. A közigazgatás nyelve a politika nyelve. A nyelv „politikai” mivoltát nem az adja, hogy politikusok használják, hanem az, hogy a hatalom és – a közintézmény és az állampolgár kontextusában – a hatalmi viszonyok kifejező eszköze. Amennyiben az államot képviselő hatalmat intézmények tekintetében definiáljuk, úgy a bürokrácia nyelvét a jog nyelveként szükséges meghatározunk. Ezen a nyelven szerkesztik a jogszabályokat, rendeleteket, az állampolgárok napi életét átszövő előírásokat és szerződéseket. A jogi nyelvezet szintaxisa meghatározásokból és felszólításokból áll.<sup>[16]</sup>

Az állami bürokrácia nyelvezete szoros kapcsolatban áll a jogi nyelvezettel, egyik leágazásának tekinthető. Ez a kapcsolat a célokon túl a tartalomban is kifejeződik. A közintézmények nyelvezete a hatalmi tekintélyt a parancsoló hangnemmel és a pontos meghatározások segítségével biztosítja. A bürokratikus nyelvhasználat lényeges tartalmi sajátossága a személytelen szerkesztés, a terpeszkedő, vagy terjengős kifejezések használata. A nyelvezet bürokratikus színezetet azáltal kap, hogy a személytelenséget hangsúlyozva utal a cselekvésre. A cselekvésre buzdítás szemantikai kiürülésére utal Marcuse: „a szóból sablon lesz, s mint sablon uralkodik a beszéden, vagy az íráson”.<sup>[17]</sup> Weber megfigyelései szerint az intézményi-bürokratikus hatalom magába zárkózik és hajlamos önmaga újratermelésére. Ahogyan Edelman fogalmaz, „...a bürokratikus stílus egy szűk elitre emlékeztet, amely érthetetlen nyelven fejezi ki magát.” Szakirodalmi források felhívják a figyelmet arra, hogy az állampolgárok türelmetlenek a bürokratikus stílussal szemben, mert azt a közérthetőség és az érdemi ügyintézés akadályának látják.<sup>[18]</sup>

## V. AZ INTÉZMÉNYEK KÖZÉRTHETŐ KOMMUNIKÁCIÓJÁT ELŐSEGÍTŐ NEMZETKÖZI MODELLEK

Az állami intézmények közszolgálati tevékenységüket azzal tudják bizonyítani, hogy az állampolgárok teljes köre javára és hasznára, a demokrácia szellemében működnek, amelyek értelmében valamennyi állampolgár egyformán fontos. Ezt szolgálják azon kormányzati, közigazgatást és igazságszolgáltatást érintő reformtörekvések, amelyek meg akarják ismerni az állampolgárok igényeit és elvárásait. Nem véletlen, hogy az elmúlt évtizedekben több országban előre törtek az igazgatást végzők és az igazgatottak, végső soron tehát a kormány és az állampolgárok közötti kommunikáció egyszerűsítését, közérthetőségének javítását megcélzó kezdeményezések. A következőkben az Egyesült Államok, Svédország, valamint az Európai Unió közérthetőséget elősegítő modelljeit mutatjuk be, végül kitérünk a hazai törekvésekre.

[16] Mazzoleni, 2002, 104–107.

[17] Marcuse, 1990, 108.

[18] Mazzoleni, 2002, 106.

## 1. Az amerikai modell

A közszolgálati kommunikáció közérthetőségének első javítási kísérletei egyéni kezdeményezésekre vezethetők vissza az Egyesült Államokban.<sup>[19]</sup> A második világháború után egy szövetségi hivatalnok, Jim Minor élt javaslattal a közérthető fogalmazás és kommunikáció érdekében.<sup>[20]</sup> A közérthetőség melletti következő kezdeményezés 1966-ban John O’Hayre-hez a Colorado állambeli Bureau of Land Management’s alkalmazottjához köthető, aki „*Gobbledygook Has Gotta Go...*” című könyvével szórakoztató formában hívta fel a figyelmet a közszolgálati kommunikáció hiányosságaira.<sup>[21]</sup>

A közérthető nyelvhasználatra vonatkozó egyéni törekvéseket a 70-es évektől egyre inkább felváltották a szövetségi államokon átívelő mozgalmak. A kezdeményezés élére álló állami vezetés elsődleges célja a bürokratikus nyelvhasználat egyszerűsítése volt. 1977-ben Nixon elnök javasolta a hivatali dokumentumok „laikus szempontoknak” való megfeleltetését. 1978-ban Carter elnök követte elődjét és rendelkezett a törvényi szabályozás és a közigazgatási dokumentumok közérthetőségnek javításáról, hogy azok „költséghatékonyak és könnyen értelmezhetőek legyenek azoknak, akik kötelesek betartani ezen szabályokat”.

Az amerikai Oktatásügyi Hivatal kutatásokat indított a Szövetségi Ügynökség számára a hivatalos iratok és dokumentumok közérthetőségének javítása érdekében. Az először 1981-ben publikált „*Document Design Project*” (DDP) elnevezésű kutatás a washingtoni Amerikai Kutatóintézet, a Pittsburgh-i Carnie-Mellon Egyetem, valamint a New York-i Siegel & Gale vállalat együttműködésével készült el. Az eredmények szakterületenként elkülönítve számos közintézmény számára jelentettek fontos segédletet közérthetőségük javításában.<sup>[22]</sup> A DDP keretében készült munkák közül kiemelkedik a kormányzati munkában fogalmazói kézikönyvként használt „*Guidelines for Document Designers*” című kötet. A kötet a konkrét tartalomra és a vizuális megjelenítésre egyaránt vonatkozó javaslatokat fogalmazott meg a hivatali szövegek felépítése, a mondat szerkesztés módja, az alkalmazott tipográfia és a grafikai megjelenítés egyéb összefüggései tekintetében.

Az 1980-as években Ronald Reagan hatalomra kerülése viszonylagos visszarendeződést hozott, miután visszavonta elődje közérthetőségre vonatkozó rendeleteit és a feladatot az egyes hivatalok vezetőinek hatáskörébe utalta. Ezt követően az állami hivatalok és közszolgálati szervezetek maguk határozhatták meg, hogy a közérthetőség mennyire hangsúlyosan szerepeljen a prioritásaik között.

[19] <http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/history/locke.cfm>; (2017. április 24.)

[20] [http://www.plainlanguage.gov/news/strylowski\\_sun.cfm](http://www.plainlanguage.gov/news/strylowski_sun.cfm); (2017. április 24.)

[21] <https://archive.org/details/gobbledygookhasg3836ohay>; L 2017. április 24.)

[22] Fejlesztett anyagok: Federal Communications Commission rules for Marine Radios; Housing & Urban Development rules for the Privacy Act; Clearer forms and instructions for student financial assistance; Guidelines for Document Designers.

A kormányzati érdektelenség ellenére ügyvédi körökben egyre népszerűbbé vált a közérthetőség javításának kérdése. A közintézményeknél foglalkoztatott ügyvédek számára az előző évtizedek kezdeményezései ekkorra már pozitív módon érzékelhetővé váltak. A közérthetőségi mozgalom élére Joseph Kooley jogászprofesszor személyében egy országosan elismert vezető állt. Kooley „*Legal writing*” címen több tanulmányt jelentetett meg, a *Michigan Bar Journal*ban pedig 1984-től saját rovatot vezetett „*Plain Language*” címmel.<sup>[23]</sup>

Az ügyvédi érdeklődés folyamatosságának köszönhetően az 1990-es években újra kormányzati szintre került a közérthetőség problémája. Bill Clinton elnöksége alatt a törekvések új lendületet kaptak. Ennek egyik állomásaként 1999-ben elnöki memorandum erősítette meg és tette hivatalossá a kezdeményezést, mely a szövetségi dolgozók közérthető fogalmazásának előírásait és alapvetéseit tartalmazta.

Az elnöki memorandum ezen kívül indítványozta, hogy minden, az állampolgárok felé irányuló további kommunikációs felület és új anyag feleljen meg a közérthetőség feltételeinek. Bill Clinton Al Gore alelnököt bízta meg, hogy felügyelje és támogassa a kezdeményezést. Az alelnök meggyőződése volt, hogy a közérthetőség nagyban hozzájárul a kormány iránti bizalom kiépítéséhez, és kijelentette, a „közérthető nyelvhasználat polgári jog”. Az eredmények elismerése érdekében létrehozta a „*No Gobbledygook-díjat*”, melyet havonta osztottak ki a szövetségi dolgozók között, és melynek feltétele egy hivatali szöveg ötletes, közérthető átdolgozása volt.

A közérthetőség javításának lehetőségeire a pénzügyi szektor is felfigyelt és hamarosan jelentős eredményeket mutatott fel. A pénzügyi szervezetek a közintézményekhez hasonlóan nehezen boldogultak a közérthetőség problémájával, a szakzsargon erőltetése és a tájékoztató anyagok érthetlensége miatt. A pozitív változásban kiemelkedő szerepet játszott Arthur Levitt, az Értékpapír- és Tőzsde Bizottság (*Securities and Exchange Commission*) elnöke, aki személyes ügyének tekintette a közérthető nyelvhasználat elterjesztését és egységesítését a pénzügyekben.<sup>[24]</sup> Részben a nevéhez köthető a *Közérthető angol kézikönyv* 1998-ból. A kötet azzal a céllal született, hogy eligazítást nyújtson a pénzügyi intézmények és a befektetők közötti kommunikációban. Gyakorlatias tippekkel és megoldási javaslatokkal szolgált a közzétett dokumentumok értelmezéséhez és megírásához. A közérthetőséget segítő kézikönyv sikerét bizonyítja, hogy azóta évente megjelenik.<sup>[25]</sup> A kézikönyv a pénzügyi dokumentumok közérthetőségét az alábbi szempontok szerint igyekezett javítani.<sup>[26]</sup>

- olvashatóság
- egyértelműség
- egyszerű szóhasználat

[23] <http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/history/locke.cfm> (2017. április 24.)

[24] <https://www.sec.gov/pdf/handbook.pdf> (2017. március 28.)

[25] <https://www.sec.gov/pdf/handbook.pdf> (2017. március 28.)

[26] <http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/definitions/Kimble.cfm> (2017. április 24.)

- szakzsargon kerülése
- egyszerű mondatszerkezetek
- a szöveg egyszerűsítése az információtartalom csökkenése nélkül
- az olvashatóság és a tipográfiai megjelenítés összefüggéseinek figyelembevétele.

Mire a 2000-es évekre újra a kormányzati stratégia részévé vált a közérthető kommunikáció az Egyesült Államokban, már több állami szervezet rendelkezett saját szakterületére részletesen kidolgozott közérthetőségi programmal:

*Szövetségi Légiközlekedési Hivatal (Federal Aviation Administration)*<sup>[27]</sup>

A FAA egyik élharcosa a kormány közérthetőségi törekvéseinek. Megalapították a „Plain Language Action and Information Network” (PLAIN) elnevezésű szervezetet. A szervezet tagjai a közérthető kommunikáció érdekében folyamatosan ellenőrzik a szövetségi munkatársak által írt és kiadott dokumentumokat. Önkéntes alapon tréningeket is szerveznek, valamint olyan dokumentum sablonokat készítenek, melyek segítik a közérthető fogalmazást egy szöveg megírásakor.<sup>[28]</sup>

*Szövetségi Nyilvántartási Hivatal (The Office Federal Register)*

A szervezet a jogszabályok előkészítéséhez nyújt segítséget a közérthetőség javítása érdekében.<sup>[29]</sup>

*Egyesült Államok Élelmiszer és Gyógyszer Hivatala (U.S. Food and Drug Administration)*

A szervezet felismerte, hogy a szakzsargon erőltetése az egészségtudatos táplálkozás népszerűsítése során kifejezetten káros, mivel a tartalmat az emberek nehezen értik, így védekezni sem tudnak megfelelően az egészségügyi problémákkal szemben. Ezért a népbetegségnek számító elhízással és cukorbetegséggel szembeni hatékony küzdelem érdekében a kommunikáció közérthetőségére helyezték a hangsúlyt.<sup>[30]</sup>

*Egyesült Államok Egészségügyi és Humán Szolgáltatások Irodája (U.S. Department of Health and Human Services)*

Tommy Thompson, a HSS főtitkára 2002-ben szakmai fórumot indítványozott a közérthetőség jegyében, melynek célja a közérthetőség fogalmának és módszereinek elterjesztése volt az amerikai egészségügyben.

*Nemzeti Egészségügyi Intézetek Ügynöksége (National Institutes of Health)*<sup>[31]</sup>

A szervezet létrehozott egy közérthetőségi koordinációt szolgáló bizottságot az intézet kommunikációjának javítása érdekében.

[27] <https://www.faa.gov/> (2017. április 24.)

[28] [https://www.faa.gov/about/initiatives/plain\\_language/](https://www.faa.gov/about/initiatives/plain_language/) (2017. április 24.)

[29] <https://www.archives.gov/federal-register/write/plain-language> (2017. április 25.)

[30] <https://www.fda.gov/aboutfda/plainlanguage/> (2017. április 24.)

[31] <https://www.nih.gov/institutes-nih/nih-office-director/office-communications-public-liaison/clear-communication/plain-language> (2017. április 24.)

### *Veteránjóléti Hivatal (Veteran Benefits Administration)*

A szervezet több ezer dolgozónak tartott a szövegek olvashatóságának javításáról szóló tréningeket (*Reader Focused Writing*) a veteránokkal folytatott kommunikáció javítására.

Folytatva elődjei példáját Barack Obama elnök 2010. október 13-án úttörő jelentőségű határozatot írt alá a közérthetőség további javítása érdekében.<sup>[32]</sup> A „*Plain Writing Act*”<sup>[33]</sup> elnevezésű dokumentum hivatalos célkitűzése az volt, hogy elősegítse az állampolgárok számára a hozzáférést a kormányzati információkhoz és szolgáltatásokhoz.<sup>[34]</sup> Az előírás szerinti célok a következők voltak:

- A hivatali nyelvezet egyszerűsítése.
- A hivatali kommunikációs felületek közérthetőségének javítása (pl. nyomtatványok, kiadványok, hírlevelek, weboldalak stb.).
- A közalkalmazottak célzott kommunikációs oktatása.
- Az állami szervezetek és intézmények kommunikációjának folyamatos ellenőrzése.
- A közérthetőségre törekvő hivatali eljárásmodok kialakítása az információk pontos átadása érdekében.

Az állampolgárok visszajelzései alapján az eredmények számbavétele és visszacsatolása.

A 2010-es dokumentumot követte egy 2011-es is (*Improving Regulation and Regulatory Review*), mely kimondta, a szabályozásért felelős állami szervezeteknek biztosítani kell a jogszabályok hozzáférhetőségét, egységességét és közérthetőségét.<sup>[35]</sup>

## 2. A svéd modell

A közintézmények közérthetőségének javításában Svédország jutott a legmeszezebbre.<sup>[36]</sup> A közszolgálati kommunikáció olyan komplex modelljét alakították ki, amely figyelembe veszi a kommunikáció egyéni, szervezeti, kormányzati feladatait és összefüggéseit. A svéd gyakorlatot a hivatali kommunikáció és az igazságszolgáltatás közérthetőbbé tételének hosszú hagyománya és tapasztalatai teszik más országok számára is modellértékűvé. Mindennek alapja az a svéd elitben rögzült konszenzuális meggyőződés, hogy a jogbiztonsághoz és a jól működő demokráciához szükséges a közintézmények megfelelő és „pontos nyelvhasználata”. Felismerésük szerint a közérthető kommunikáció időt és pénzt takarít meg az államnak.

[32] <http://abcnews.go.com/WN/obama-signs-law-understand/story?id=11902841> (2017. április 21.)

[33] <https://www.opm.gov/information-management/plain-language/> (2017. április 21.)

[34] <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf> (2017. április 20.)

[35] <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf> (2017. április 21.)

[36] A svéd modell áttekintését Ingemar Srandvik, az Európai Bizottság Fordítási Főigazgatósága munkatársának előadása felhasználásával állítottuk össze. Lásd bővebben: Strandvik, 2016, 60–72.



A svédek a közszolgálati kommunikáció során alkalmazott nyelvezetre a „pontos nyelvhasználat” (*clear language; klarsprak*) kifejezést használják az angol „közérthető nyelvhasználat” (*plain language*) helyett. A „pontos nyelvhasználat” kifejezés utal a közérthető kommunikációval kapcsolatos kettős elvárásra, mely szerint a hivatali szövegeknek úgy kell a közbeszédhez igazodniuk, hogy közben megőrizték a jogi pontosságot és a szakszerűséget.

a) Nyelvpolitikai intézkedések a közszférában

Az 1960-as évekre nyúlik vissza a svéd kormányzat azon felismerése, hogy az állampolgárok demokratikus jogai közé a tartozik a jogszabályok és a közigazgatásban készült iratok megértése. Azt feltételezték, hogy a jogszabályok közérthetőbb megfogalmazása közvetlen hatással lesz a hivatali iratok közérthetőbb megfogalmazására is. A változások elősegítése érdekében a kormány 1967-ben részletes útmutatókat adott ki a pontos jogi fogalmazásról, majd kilenc évvel később felállították a Felülvizsgálati Bizottságot. A bizottság feladata a mai napig, hogy az összes előkészületben lévő jogszabályt jogászok és nyelvészek részvételével ellenőrizze, módosítsa, majd közös jóváhagyásukkal visszaküldje a minisztériumokba.

A kormányzati kezdeményezések hatására megszületett következő jelentős felismerés az volt, hogy a közérdekű szövegek jogi-nyelvészeti kontrollja mellett a közigazgatási-közszolgálati szervezeteken belül is szükség van nyelvileg képzett kommunikációs szakemberekre. Ennek az igénynek a kiszolgálására 1978-ban Stockholmban „Nyelvi tanácsadó” elnevezéssel új egyetemi BA szakot indítottak. A mai napig sikeres alapképzés jelenleg további három svéd egyetemen is működik (Gothenburg, Lund, Umea). A gyakorlatorientált kommunikációs képzésen a hallgatók többek közt megismerkednek a nyelvtörténettel, nyelvtannal, szövegelemzéssel, mondattannal, szociolingvisztikával, retorikával, közlésmódszertannal, nyelvpolitikával, nyelvi tervezéssel és vezetésemeléttel. A képesítéssel a hallgatók a svéd munkaerőpiacon keresett végzettségre tesznek szert, mivel a közszférában és az üzleti szférában egyaránt nagyra becsülik a hatásos és pontos fogalmazáshoz értő kommunikációs szakembereket.

A közérthetőség javítását további nyelvpolitikai intézkedések segítették:

1. *Svédország Nyelvi Tanácsa* közérdekű szövegek olvashatóságáról folytatott akadémiai kutatásokra támaszkodva fogalmazási önellenőrző kérdőíveket készített a közigazgatási döntések, jelentések és a bírósági ítélezés szövegeinek köznyelvhez való közelítése érdekében.<sup>[37]</sup> A fogalmazási segédlet a felhasználó számára lehetővé teszi, hogy saját szövegét önmaga ellenőrizze, egyben felhívja a figyelmét arra, hogy mi javít vagy épp mi ront egy szöveg olvashatóságán.

[37] <http://www.sprakochfolkminnen.se/sprak/klarsprak/att-skriva-klarsprak/klarsprakstestet.html> (2017. április 21.)

2. A *Nyelv- és Folklór Intézet* megalapította „A Pontos Nyelvhasználat Kristálya” díjat, amelyet évente a közérthető nyelvhasználat területén elért kimagasló eredményért, vagy különösen jól megfogalmazott közérdekű szövegért ítélnek oda.
3. A parlament 2009-ben elfogadta az ország első *nyelvtörvényét*. A törvény eredetileg az elmúlt évtizedek bevándorlási hullámainak hatásaival, és a Svédországban általánosan előtérbe került angol nyelvvel szemben igyekezett a „hivatalos svéd nyelvnek” alkotmányos védőernyőt biztosítani. Emellett azonban a törvénybe belefoglalták a közszférában használt nyelvezettel kapcsolatos egyszerűségi és közérthetőségi kritériumokat is.

#### b) A bíróságok bekapcsolódása

A kétezres évek második felére feltűnő kontraszt alakult ki a svéd közigazgatás és az igazságszolgáltatás állampolgári megítélése között. A kormányzat érzékelve a bíróságokkal szembeni állampolgári bizalmatlanságot, 2007-ben felállította az ún. Bizalmi Testületet annak érdekében, hogy tanulmányozzák a bizalomvesztés okait.

A kutatás feltárta azokat a tényezőket, amelyek együttesen határozzák meg a bírósági munka társadalmi megítélését.<sup>[38]</sup> Ezek között a közérthetőség kérdésköre a többivel azonos szinten jelentkezett, miközben a bírósági ítéletek és határozatok még mindig őrizték a konzervatív, szakzsargonról hemzseggő nyelvezetet. A kutatások alapján a Bizalmi Testület a bíróságok közérthetőségéről a következő álláspontot alakította ki:

- a) A „pontos fogalmazás” alapelvei, az ezek érvényesülését segítő kérdőívek, segédanyagok egységesen használandók a bírósági ítéleteknél és határozathozatalnál.
- b) Az ítéletek szövegének köznyelvhez való közelítése döntő jelentőségű. Ennek érdekében a bíróságoknak felül kell vizsgálni a szövegezési hagyományokat.
- c) A bírák és a nyelvi szakértők együttműködése szükséges ahhoz, hogy a közérthetőség javítása mellett a szövegek jogi pontossága is megmaradjon.
- d) Az állampolgári bizalom javítása érdekében teljes körű minőségbiztosítást kell bevezetni a bíróságoknál, hogy a szükséges változások a szervezet stratégiai célkitűzései közé kerülhessenek és azok teljesülését rendszeresen ellenőrizni lehessen.

A Bizalmi Testület jelentését és ajánlásait a svéd bíróságok kivétel nélkül pozitívan fogadták, ami azt bizonyította, hogy a jogi szakterület képviselői kezdetől fogva nyitottak voltak a kormányzati kezdeményezésre. Ennek eredményeként 2014-re a bíróságok kidolgozták a pontos fogalmazás stratégiáját

- A bírósági ítéletek és határozatok szövegezésének országos egységesítése.

[38] A bíróságokkal szemben érvényesülő állampolgári bizalmat meghatározó elemek a Bizalmi Testület kutatásai szerint: 1) a bíróságok hozzáférhetősége; 2) az ügyfelek fogadása, az ügyfélkapcsolati munka színvonala; 3) az eljárások időtartama; 3) az eljárások átláthatósága; 4) az ítéletek szövegének közérthetősége; 5) a bírósági munka média által bemutatott képe; 6) a bírósági rendszer és eljárásrend közérthetősége; 7) a bírók stílusa és magatartása.

- Fogalmazási útmutatók készítése az olvashatóság, valamint a jogi érvelés közérthetőségének elősegítésére.
- A bírósági fogalmazók továbbképzése.
- Évenkénti ellenőrzés a változások mérhetősége érdekében.
- Vonatkozó akadémiai kutatások folyamatos megrendelése.

A közérthető kommunikáció svéd modelljének meghatározó eleme az a kormányzati felismerés, hogy a demokrácia, a szolgáltató állam, a jó kormányzás és a polgárbarát közintézmények működésének előfeltétele a jogszabályok és az állampolgárokkal folytatott kommunikáció közérthető megfogalmazása. A mintegy negyven éves szisztematikus, és kitartó munka eredménye, hogy a közigazgatási-jogi szakma elismerte és befogadta a közérthetőséggel kapcsolatos javaslatokat, sőt azok megvalósítását akkor is folytatta, amikor a közérthetőség javításának nem volt teljes körű a politikai támogatottsága. Ennek eredményeképp Svédországban a közérthető fogalmazás igénye a közigazgatási és bírósági munkafolyamatok szerves részévé vált, folyamatossága a jövőben is biztosított.

### 3. Állampolgárbarát fogalmazás az Európai Unióban

A közérthetőség javításának kérdése az Európai Unióban először fordítástechnikai problémaként jelentkezett.<sup>[39]</sup> Hivatásos fordítók legelőször 1994-ben hívták fel a figyelmet a többnyelvűség nehézségeire, tekintettel arra, hogy a jogi dokumentumok több mint 80 százalékát angol nyelven fogalmazzák meg. A közérthetőségért folyó kezdeményezések hajtóerejét a nemzetközi szervezet alkalmazásában dolgozó nagyszámú, eredetileg nem angol anyanyelvű fordító, lektor és tolmács jelenti, akiknek gondot okoz az angol nyelvű jogi terminológia és fogalomkészlet tagállamok nyelvére való átültetése. A pontatlan szövegek félreértésekhez, a félreértések pedig a törvényalkotás folyamatának lelassulásához vezetnek. A nem egyértelmű szövegek folyamatosan jogi problémákat okozhatnak, mivel a Bizottság által kiadott alapidokumentumokat az összes hivatalos nyelvre le kell fordítani. A pontatlan, nem egyértelmű nyelvhasználat pedig rontja az unió intézményeinek megítélését.

A legfőbb nehézségi tényezők:

- az angol szórend fordítása a különböző nyelvekre;
- a passzív igeidő gyakorisága, ami növeli a fogalmazó és az olvasó közti távolságot;
- speciális szakzsargon alkalmazása (rövidítések, mozaikszavak).

Az Európai Bizottság elismerte, hogy a megoldás érdekében elengedhetetlen az uniós szabályozás egyértelmű és közérthető megfogalmazása. Ennek első lépéseként 1998-ban megszületett az intézmények közötti megállapodás,

[39] <http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/definitions/balmford.cfm> (2017. április 2.)

melynek értelmében az Európai Bizottság közös iránymutatásokat adott ki a közösségi jogszabályok szerkesztésével kapcsolatban, valamint gyakorlati útmutató készült az uniós szabályok közérthető megfogalmazásához.<sup>[40]</sup>

A folyamatban látványosabb előrelépést a svéd soros elnökség hozott 2001-ben, amikor az Európai Bizottság törvénykezéséről szóló stockholmi konferenciáját teljes egészében a közérthetőség és az állampolgárbarát uniós kommunikáció témája köré építették. A brit székhelyű Közérthető Nyelvi Bizottság (*Plain Language Commission*) a konferencián adta ki jelentését, melyben javaslatot tett az európai jogalkotás nyelvi előírásaira, és egyben újraírta az Európai Tanács ajánlásait. A svéd elnökség alatt Svédország közérthetőséggel kapcsolatos eltökélt és kitartó politikája nyomban befolyásolta az Európai Unió közérthetőségi törekvéseit.

#### A *Clear Writing* mozgalom

2010-ben az unióban dolgozó lektorok életre hívták a „*Clear Writing*” mozgalmat, hogy felhívják a figyelmet a pontos fogalmazás fontosságára. Céljuk az volt, hogy a közérthetőségi és lektorálási kritériumokat sorolják be a jogszabályalkotás folyamatába annak érdekében, hogy az uniós szabályok zökkenőmentesen illeszkedjen a jogszabályok a tagállamok törvényei közé. Ennek érdekében a következő cselekvési tervet dolgozták ki:

- Egész napos műhelyfoglalkozások a Bizottság különböző szervezeti egységei számára.
- Folyamatos segélyvonal a fogalmazók számára.
- Lektorok által fenntartott belső weboldal, mely tanácsokkal segíti a különböző dokumentumtípusok pontos megfogalmazását.
- *Clear Writing*-díj megalapítása és évenkénti odaítélése.
- „Hogyan fogalmazzunk pontosan?” című brosúra kiadása mind a 24 uniós nyelvre lefordítva

#### 4. Közérthetőségi törekvések Magyarországon

Magyarországon az előzőekben ismertetett, közérthetőségért folytatott nemzetközi törekvések régóta ismeretesek a szakemberek számára. Idehaza is sokan és sokszor emelték már fel hangjukat a jogi nyelvezet egyszerűsítése és közérthetőségének javítása mellett. Az elmúlt években a nemzetközi gyakorlat számos elemét ültették át a gyakorlatba és ötvözték egyedi megoldásokkal. A magyar kormányzat által elindított „jó és szolgáltató állam” programja aktualizálta a közérthetőség kérdését, amely alapvetően érinti közigazgatási rendszert, különösen ott, ahol napi szintű az állampolgárokkal történő érintkezés. Ennek hatására 2014-ben a közérthetőség szempontjából meghatározó kormányzati és felsőoktatási intézkedések születtek.

[40] Legfrissebb változat: 2015 <http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/EN-legislative-drafting-guide.pdf> (2017. április 21.)

A Kormányzat a Miniszterelnökség keretein belül létrehozta a Magyar Nyelvstratégiai Intézetet, alapfeladatai közé rendelve a nyelvpolitikát, azon belül a közigazgatás és közmédia részére szükséges nyelvi állásfoglalások készítését.<sup>[41]</sup> A magyar közszolgálat és közigazgatás első számú felsőoktatási intézménye, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem is csatlakozott a program megvalósításához. Az NKE és a közszolgálati média együttműködésében állami felsővezetők számára „Intenzív Médiatréningek” indultak, míg az államéletben, a közigazgatásban és a közszolgálatban dolgozó kommunikációs szakemberek számára egyéves szakirányú továbbképzési szakot hoztak létre.

Az NKE a Belügyminisztériummal együttműködve kifejezetten a szakszerű és közérthető kommunikáció elősegítése érdekében kezdte meg 2016-ban a rendvédelmi szóvivők továbbképzését. A képzés előkészítése során nyelvészek, jogászok és médiakommunikációs szakemberek részvételével *Nyelvstratégiai Munkacsoport* jött létre, hogy a szakzsargon és a jogi nyelvezet egyszerűsítésével segítse a rendvédelmi kommunikáció közérthetőségét.<sup>[42]</sup> A Munkacsoport kidolgozott a rendvédelmi szóvivők képzéséhez egy egyetemi jegyzetet is „Útmutató a rendőrségi közleménynek célszerű és szabatos megfogalmazásához” címmel. A közszolgálati kommunikáció, azon belül a közérthetőség problémájának feltárása érdekében az egyetem széles körű intézményi és nyelvstratégiai kutatásokkal egészíti ki oktatási és tananyagfejlesztő tevékenységét.

A hazai törekvések kibontakozását önálló kezdeményezéssel segítette az Országos Bírósági Hivatal (OBH) azzal, hogy 2017-re meghirdette a „Közérthetőség évét”. Ez többek között azt is jelenti, hogy a bírák kötelező továbbképzésébe beépül a kommunikáció fejlesztése. Az OBH tervei között szerepel továbbá a teljes bírósági weboldal felhasználó-központú megújítása, ügyfélcentrumok kialakítása és vonatkozó kutatások elvégzése.

A magyarországi kormányzati, felsőoktatási és bírósági törekvések bizonyítják, hogy a közintézmények közérthetőségének kérdése a hazai politikai-szakmai-tudományos elit számára is a megoldandó feladatok listáján szerepel. Az ezen a téren megnyilvánuló intézményi aktivitások már most kimutatató, a jövő számára biztató eredményeket hoztak.

## VI. ÖSSZEGRÉS

A közérthetőségre fókuszáló közintézményi kommunikációs modellek alapelve egységesnek mutatkozik abban a tekintetben, hogy a pontos és közérthető fogalmazást nélkülözhetetlennek tekinti az állam és a közszolgálat hatékony működésének biztosításához. Az általános cél minden modellben az, hogy

[41] <http://manysi.hu/dokumentumok/alapito-okirat>

[42] A Nyelvstratégiai Munkacsoport munkájának eredményeit egy rendvédelmi szóvivők számára készített kötetben összegezte: Antal – Bódi, 2016.

az állampolgárok bizalommal legyenek a közigazgatási szervekhez és közszolgálati intézményekhez, értsék, hogy ezek az intézmények a társadalom érdekeit szolgálják. Bármilyen összetettnek és bonyolultnak is tűnik az állam közjó érdekében végzett tevékenységének kommunikációja, az állam nevében eljáró szervezetek megkerülhetetlen feladata és egyben alapvető érdeke, hogy tevékenységüket és az állampolgárok ehhez kapcsolódó feladatait törekedjenek közérthetően elmagyarázni és megfogalmazni az emberek számára. Ennek érdekében szükséges a jogi nyelvezet elkülönülését megakadályozni és annak tartalmát a köznyelvhez igazítani oly módon, hogy a jogbiztonság és közérthetőség egyaránt megvalósulhasson. A feladat komplexitása kormányzati szintű iránymutatást és koordinációt igényel, tervszerű végrehajtása alapvető hozzájárulást jelenthet a „szolgáltató, jó állam” és a „polgárközpontú közigazgatás” reformjának kiteljesítéséhez.

## IRODALOM

- Antal Zsolt (2017): Közzszolgálati kommunikáció, közbizalom, médiaszabályozás. In *Medias Res*, 2.
- Antal Zsolt – Bódi Zoltán (szerk.) (2016): *Útmutató a rendőrségi közlemények célszerű és szabatos megfogalmazásához*. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, Budapest.
- Boda Zsolt – Barta Attila (2015): Az adófizetési hajlandóság és a bizalom. In: Boda Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Argumentum, Budapest, 97–112.
- Boda Zsolt – Medve Bálint Gergő (2015): A rendőrségbe vetett bizalom tényezői. In: Boda Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, Argumentum. 76–95.
- Bouckaert, Geert – Van De Walle, Steven (2003): Quality of Public Service Delivery and Trust in Government. In: Salimnen, Ari (ed.): *Governing Networks: EGPA Yearbook*. IOS Press, Amsterdam, 299–318.
- Czékmann Zsolt (2010): *A közigazgatás személyzete: a közzszolgálat (kézirat)* [http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/kozigazgatasi\\_jogi\\_tanszek\\_tansegedletek](http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/kozigazgatasi_jogi_tanszek_tansegedletek). (Utolsó letöltés: 2017. április 24.)
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2007): A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érdek* I. évf. 3. szám, 76–95.
- Gajdusчек György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajtóságainak magyarázatában*. PhD disszertáció. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola. [http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI\\_GajdusчекGyorgy\\_dis.pdf](http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI_GajdusчекGyorgy_dis.pdf) (2014. április 24.)
- Jenei György (2007): Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érdek*, I. évf. 1. szám, 5–27.
- Leventhal, G. (1980): What should be done with equity theory? In: Gergen, K. J. – Greenberg, M. S. – Willis, H. J. (eds.): *Social Exchange: Advances in Theory and Research*. New York, Plenum, 61–83.

- Linder Viktória (2014): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban. Jogi szabályozás és emberi-erőforrásgazdálkodási megoldások.* [http://khsz.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/arop-2\\_2\\_21-nemzetkozi-trendek-a-kozszozlgalatban.original.pdf](http://khsz.uni-nke.hu/uploads/media_items/arop-2_2_21-nemzetkozi-trendek-a-kozszozlgalatban.original.pdf) (2017. április 24.)
- Marcuse, Herbert (1990): *Az egydimenziós ember.* Budapest, Kossuth Kiadó.
- Mazzoleni, Gianpietro (2002): *A politikai kommunikáció.* Budapest, Osiris.
- Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform: Comparative Analysis.* Oxford, University Press.
- Strandvik, Ingemar (2016): Közérthető nyelvhasználat Svédországban. In: Bencze Lóránd (szerk.): *A pontos fogalmazás művészete. Clear Writing.* Budapest, Magyar Nyelvstratégiai Intézet, 60–71.
- Vass László (2010): Politika és közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle* 3. szám, 66–71.
- Weber, Max (1987): A szervezetek fogalma és fajtái. Szociológiai alapfogalmak. In: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapfogalmai 1.* Budapest, KJK. 72–80.; 226–232.



•

*Kassák Lajos: Panderma 2*