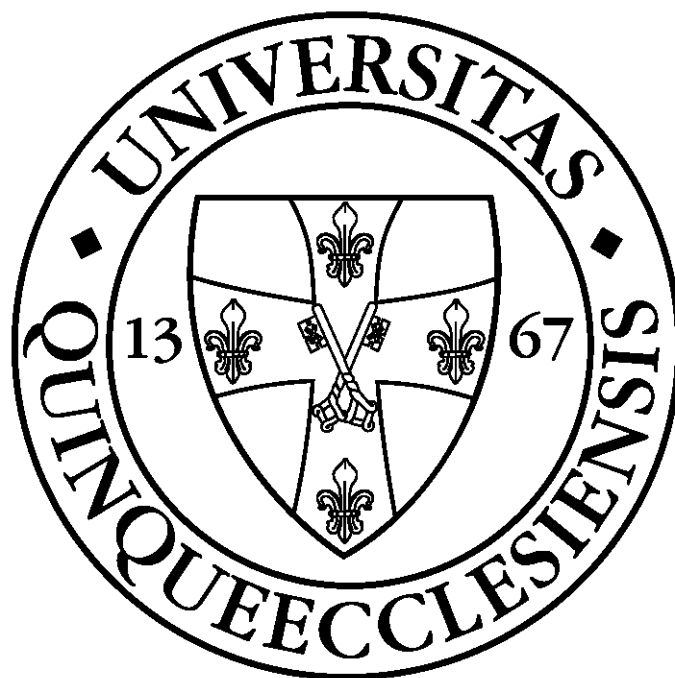


**Pécsi Tudományegyetem**  
**Állam– és Jogtudományi Doktori Iskola**

**Doktori értekezés**



**dr. Hohmann Balázs**

**Pécs 2021**



Hohmann Balázs

**Az átláthatóság értelmezése és  
követelményrendszere a közigazgatási  
hatósági eljárások tükrében**

Doktori értekezés

A kézirat lezárásának dátuma: 2021. szeptember 01.

**Témavezető:**

**Prof. Dr. Fábián Adrián**  
**egyetemi tanár**



# Tartalomjegyzék

Rövidítések jegyzéke.....	10
Összefoglaló .....	11
Summary .....	13
I. Bevezetés.....	15
1. Témaválasztás indoklása, aktualitása .....	15
2. A kutatás módszerei .....	20
3. A kutatás vizsgálati irányai .....	21
4. Kutatási célkitűzések, hipotézisek.....	25
II. Az átláthatóság és a hatósági eljárás átláthatósága fogalmának körülhatárolása .....	27
1. Az átláthatóság fogalmának kialakulása .....	27
2. Nemzetközi elvárások és előírások .....	32
2.1. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének elvárásai, iránymutatásai .....	33
2.2. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet elvárásai, iránymutatásai .....	40
2.3. Az Európa Tanács elvárásai, iránymutatásai .....	44
2.4. Az Európai Unió elvárásai és stratégiai irányai .....	50
2.5. A nyitott kormányzásra és átláthatóságra irányuló egyéb kezdeményezések .....	
releváns dokumentumai .....	55
3. A hazai stratégiai és tervezési dokumentumok kapcsolódó elképzelései.....	58
3.1. Magyar program.....	58
3.2. Közigazgatás– és Közszolgáltatás–fejlesztési Stratégia 2014–2020 .....	61
3.3. A közigazgatási bürokráciacsökkentés koncepciója .....	63
3.4. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) szabályozási .....	
elvei.....	64
3.5. Digitális Jólét Program stratégiai dokumentumai.....	65
4. Összefoglaló gondolatok .....	68
III. Az átláthatóság jogtudományi értelmezése .....	70
1. Az átláthatóság, mint jogállami követelmény .....	73
1.1. Az átláthatóság értelmezése a német szövetségi alkotmány tükrében.....	73
1.2. Az átláthatóság értelmezése a magyar alkotmányos rendszerben .....	77
2. A hatósági eljárás átláthatóságának alanyai .....	80
2.1. Az állampolgárok szélesebb köre, érdekeltek.....	81

2.2.	Ügyfelek.....	82
2.3.	Köztisztviselői tagság .....	83
2.4.	Belső érintettek, a személyzet.....	84
3.	A hatósági eljárás átláthatóságának tárgya és tartalma .....	84
3.1.	A hatósági eljárást szabályozó jogszabályok .....	85
3.2.	A hatósági jogalkalmazó tevékenységet végző szervek, szervezetrendszerek .....	86
3.3.	Az egyedi hatósági eljárást befolyásoló tényezők .....	88
3.4.	A hatósági eljárás kommunikációja .....	89
4.	A hatósági eljárás átláthatóságának korlátjai .....	90
4.1.	Az információszabadság általános korlátjai.....	90
4.2.	A tevékenységellátással kapcsolatos korlátok .....	93
5.	Összefoglaló gondolatok .....	95
IV.	Az átláthatóságot befolyásoló tényezők a hatósági eljárásra vonatkozó .....	
	jogalkotás folyamatában.....	97
1.	Társadalmi bevonás – konzultáció, párbeszéd és partnerség .....	98
2.	Szabályozási koncepció szerepe.....	105
2.1.	Az általános és különös szabályozás viszonya .....	106
2.2.	Az átláthatóság helye a szabályozásban – alapelv vagy követelmény?.....	110
3.	Összefoglaló gondolatok .....	113
V.	Az átláthatóságot befolyásoló tényezők a szervezeti átláthatóság tükrében .....	115
1.	Az átláthatóság szervezeti vonatkozásai .....	115
2.	Külső tényezők a szervezeti átláthatóság alakulásában .....	119
2.1.	Kormányzati elkötelezettség a szervezeti átláthatóság kialakítására.....	119
2.2.	Jogi keretrendszer – elvárások és követelmények a szervezeti .....	
	átláthatóság megteremtésére .....	120
2.3.	Költségvetési elvárások.....	121
2.4.	A társadalom, az érintettek és az érdekeltek szerepe .....	122
3.	Belső tényezők a szervezeti átláthatóság alakulásában.....	123
3.1.	Belső elkötelezettség.....	123
3.2.	Belső szabályozottság és ennek megfelelő gyakorlat .....	125
4.	Integritásmenedzsment szerepe a hatósági eljárás átláthatóságának .....	
	megteremtésében.....	126
5.	Összefoglaló gondolatok .....	129
VI.	Az átláthatóságot befolyásoló tényezők a hatósági eljárás folyamatában.....	130

1.	Információforrások a hatósági eljárásban.....	132
1.1.	Eljárást megelőző információk .....	133
1.2.	Az eljáráshoz kapcsolódó információk .....	135
1.3.	Eljárásokat követő információk .....	138
2.	Ügyféli jogok és kötelezettségek érvényesülése .....	139
2.1.	A hazai szabályozási megoldások.....	142
2.2.	Egyes országok vonatkozó eljárásjogi szabályai .....	148
3.	Diverzifikált döntéshozatali módszerek alkalmazása a hatósági jogalkalmazásban...	151
3.1.	A diverzifikáció egyik alapja: a mediáció alapkonceptiója.....	152
3.2.	Kapocs magánjog és közjog között – az ADR módszerek .....	154
3.3.	A mediatív és közvetítő lehetőségek alkalmazása hatósági eljárásban.....	155
3.4.	A mediáció hatósági eljárás átláthatósága szempontjából releváns jellemzői.....	157
3.5.	Az atipikus döntéshozatali módszerek a hazai hatósági eljárás .....	160
	általános szabályaiban.....	
4.	A hatósági eljárás eshetőleges szakaszainak átláthatósága .....	162
4.1.	A jogorvoslati rendszer szerepe az eljárás átláthatóságában .....	163
4.2.	Az átláthatóság szerepe a végrehajtásban .....	168
5.	A fizikai kapcsolattartás hiányának és az elektronikus közigazgatás .....	
	elterjedésének hatásai a hatósági eljárás átláthatóságára .....	172
5.1.	Problémafelvetés.....	173
5.2.	A fizikai kapcsolattartás elmaradása – az e-közigazgatás előrelépései .....	174
	az átláthatóság tükrében.....	
5.3.	Az átláthatóság érvényre juttatása a koronavírus járványhoz .....	177
	kapcsolódó szociális távolságtartási intézkedések tükrében.....	
6.	Összefoglaló gondolatok .....	180
VII.	Az átláthatóságot befolyásoló tényezők a hatóságok kommunikációjában .....	181
1.	A nyitott kommunikáció jellemzői.....	181
2.	A közigazgatási kommunikáció területei .....	185
2.1.	A hatósági eljárásban történő kommunikáció.....	185
2.2.	A nem hatósági jellegű közigazgatási kommunikáció.....	188
3.	Összefoglaló gondolatok .....	190
VIII.	Speciális hatósági jogalkalmazás.....	191
1.	A hatósági ellenőrzés átláthatóságának szempontjai.....	192

1.1.	Az ellenőrzés és az átláthatóság kapcsolata.....	192
1.2.	A szabályozás jellegéből adódó átláthatósági vonatkozások.....	193
1.3.	A tevékenység jellegéből adódó átláthatósági vonatkozások .....	195
1.4.	Döntési átláthatóság megjelenése az ellenőrzés lezárásához kapcsolódóan .....	197
2.	Közttestületek átláthatósága .....	198
2.1.	A közttestületek alapvető jellemzői .....	198
2.2.	A közttestületi átláthatóság jellemzői .....	199
2.3.	A közttestületi átláthatóság dimenziói .....	200
3.	Összefoglaló gondolatok .....	204
IX.	Empirikus kutatás .....	205
1.	Kvalitatív, mélyinterjú felmérés .....	207
1.1.	Az átláthatóság fogalmi elemeivel kapcsolatos megállapítások .....	209
1.2.	Jogszabályokkal, információforrásokkal kapcsolatos megállapítások.....	209
1.3.	Az eljárásközi átláthatósággal kapcsolatos megállapítások.....	210
2.	Kvantitatív, lakossági felmérés .....	210
2.1.	A módszertani sajátosságok bemutatása .....	211
2.2.	A próbamérés és annak eredményei.....	214
3.	Összefoglaló gondolatok .....	228
X.	Összegző gondolatok.....	231
1.	Hipotézisek vizsgálata.....	231
1.1.	A hatósági eljárás átláthatósága fogalmának lehatárolhatósága, elkülönítése .....	231
1.2.	A hatósági eljárás átláthatósága, mint jogállami követelmény .....	234
1.3.	Az eljárás átláthatósága, mint a bizalomkeltés eszköze.....	236
1.4.	Hatékonyság és gyorsaság kérdése az eljárás átláthatósága kapcsán .....	237
2.	Következtetések és javaslatok az értekezésben tett megállapításokhoz.....	238
2.1.	Stratégiai, tervezési és jogalkotási dokumentumok .....	238
2.2.	Hatósági eljárásra vonatkozó joganyag.....	239
2.3.	Hatósági jogalkalmazás szervezeti átláthatósága.....	241
2.4.	Az eljárásközi átláthatóság.....	242
2.5.	Hatósági jogalkalmazó szervek eljáráson kívüli kommunikációs tevékenysége. ....	244
2.6.	Speciális és atipikus eljárások átláthatósága .....	245
	Felhasznált irodalom jegyzéke .....	247
1.	Folyóiratcikkek.....	247
2.	Könyvek és könyvfejezetek.....	262



3. Internetes hivatkozások .....	275
Felhasznált jogi jellegű dokumentumok jegyzéke .....	279
1. Hazai jogszabályok.....	279
2. Külföldi jogszabályok .....	281
3. Nemzetközi szervezetek dokumentumai és egyéb koncepcionális dokumentumok ...	281
4. Hazai és külföldi alkotmánybíróági döntések.....	283
5. Hazai bírósági döntések.....	284
Ábrák és táblázatok jegyzéke .....	285
I. számú melléklet – Az empirikus felmérés kérdésjegyzéke.....	287
1. kérdésblokk – Demográfiai adatok.....	287
2. kérdésblokk – Az átláthatóság körbehatarolása .....	287
3. kérdésblokk – Információforrások és részvétel.....	287
4. kérdésblokk – Az átláthatóság tényezői .....	288
5. kérdésblokk – Közvetlen eljárási tapasztalatok.....	288
6. kérdésblokk – Az átláthatóság mértékét befolyásoló további tényezők.....	288

## Rövidítések jegyzéke

- ADR – Alternatív vitarendezési módszerek (*Alternative dispute resolution methods*)
- Áe. – 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről
- Alaptörvény – Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- Alkotmány – 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról
- Ákr. – 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- CDDG – Az Európa Tanács Demokrácia és Jó Kormányzás Európai Bizottsága (*Committee on Democracy And Governance*)
- CLRAE – Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (*Congress of Local and Regional Authorities*)
- ENSZ (UN) – Egyesült Nemzetek Szervezete (*United Nations*)
- Et. – 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
- EU – Európai Unió
- IMD – *International Institute for Management Development*
- Ket. – 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- KSH – Központi Statisztikai Hivatal
- MP – Magyar program
- OECD – Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)
- OECD DAC – a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet Fejlődést Támogató Bizottsága (*Development Assistance Committee*)
- OAS – Amerikai Államok Szervezete (*Organization of American States*)
- OGP – Nyílt Kormányzati Együtműködés (*Open Government Partnership*)
- ReNEUAL – az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (*Research Network on EU Administrative Law*)
- TI – *Transparency International*
- UNDP – Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Fejlesztési Programja (*United Nations Development Programme*)
- UNPAN – Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közigazgatási Hálózata (*United Nations Public Administration Network*)

## Összefoglaló

A közigazgatási hatósági eljárásoknak, az ezeket az eljárásokat végző hatósági szerveknek folyamatosan változó társadalmi, gazdasági és politikai környezetben kell betölteniük a hatósági jogalkalmazási tevékenységhez kapcsolódó funkciókat, amely így ismétlődően új kihívások és elvárások elé állítja azokat.

A disszertáció megállapításai alapján ebbe a gondolatmenetbe illeszkedik az átláthatóság és a hatósági eljárások kapcsolata is, amely a közigazgatás irányába mutató – történelmi gyökereken építkező, de mégis – újszerű elvárások egyik típusaként jellemezhető. A doktori kutatás eredményei alapján hatósági eljárás akkor tudja teljeskörűen betölteni a feladatát egy modern közigazgatási rendszer keretében, ha annak szabályozása, és egyben végrehajtása is a jogalanyok széles köre (nem feltétlenül csak a hatósági eljárás ügyfelei oldaláról közelítve a vizsgált témakört) számára érthető, értelmezhető, befogadható, tehát átlátható és ennek megfelelően az adott rendszer is a közbizalom tárgyát élvezzi. Ekkor várható el ugyanis az állampolgárok és az egyéb jogalanyok széles körétől a bizalom, amely megteremti a hatósági eljárásban alakított jogviszonyok tekintetében a nagyobb fokú önkéntes jogkövetést.

Az átláthatóság hatósági eljárások szempontjából való értelmezése, az egyedi hatósági ügyek átláthatóságára vonatkozó ismeretek, elvárások és követelmények tekintetében nem feltétlenül látunk „biztos pontokat”. A tudományos és szakmai diskurzus e fogalmat rendszerint érinti, de nem született eddig konszenzus sem a tudományos szinten, sem a nemzetközi és nemzeti tervezési folyamatok és dokumentumok, sem pedig a vizsgált jogszabályokban megjelenő követelményrendszer tekintetében arra, hogy mit érthetünk pontosan az átláthatóság hatósági környezetben alkalmazott, jogtudományi szempontból értelmezhető fogalma és annak követelményrendszere alatt. Az átláthatóság megteremtése – az értekezés megközelítésében – egyszerre jogalkotási, jogalkalmazási, illetve politikai–stratégiaalkotási, és ehhez kapcsolódó kommunikációs feladat, ezek számbavételével érzékeltethetjük leginkább, hogy mikor beszélhetünk átláthatóságról általános és egzakt értelemben véve is az államműködésre tekintettel. Az értekezés ezért e kulcsfontosságú tényezőkön keresztül vizsgálja az átláthatóság témakörét, alkalmazva azt a hatósági eljárások vonatkozásaira.

A témakör komplexitására tekintettel a kutatási módszereit is ezekhez az elkülöníthető témákhoz szükséges illeszteni. Az átláthatóság politikai, majd jogi fogalmának kialakulása esetében annak értékeléséhez, a kezdeti követelményrendszer feltárásához a történeti, genetikus elemzés módszerét alkalmaztam az értekezés megalkotása során, amelyet az egyes államokban

megjelenő jogi és jogpolitikai elképzelések összehasonlító elemzésével egészítettem ki ahhoz, hogy megfelelő mélységű és teljes körű képet kaphassunk e folyamatok alakulásáról.

Az átláthatóság fogalmának, különösen a jogtudomány szempontjából értelmezhető fogalmi elemek lehatárolása és részletes elemzése során dogmatikai módszert alkalmaztam annak érdekében, hogy a fogalom összes releváns részeleme a közigazgatási hatósági eljárás területén megragadhatóvá váljon és alkalmas legyen arra is, hogy abból a szűkebb tárgykör, a hatósági jogalkalmazás átláthatósága vonatkozásában követelményrendszert lehessen felállítani és vizsgálni. Ennek keretében tételesjogi és egyben kritikai elemzést folytattam le a vizsgált jogintézmények és rendelkezések tekintetében, hogy megalapozott következtetéseket lehessen levonni ezekből.

Az átláthatóság megtapasztalása, „megélése” dinamikusan változó lehet az átláthatóság alanyainak, az állampolgároknak a szemszögéből, éppen ezért az átláthatósághoz kapcsolódó követelmények végső teljesülésének értékelése során relevanciával bírnak az individuumok egyéni értékelései a vizsgált állam teljesítményéről. Ennek megfelelően az állampolgárok megítélésére vonatkozó empirikus kutatási eredmények is fontos részét képezték az átláthatóság és nyitottság e speciális témakörben való fogalom– és követelmény képzésének és –értékelésének, a disszertációba foglalt elméleti, dogmatikai eredmények igazolásának.

A doktori értekezés ezeknek megfelelően arra vállalkozik, hogy értelmezze és definiálja az átláthatóság fogalmának a közigazgatási hatósági eljárások vizsgálati témakörében. Meghatározza az átláthatóság fogalmából eredő általános kötelezettségeket a hatósági eljárás tekintetében. Megvizsgálja, hogy ezek miként érvényesülhetnek a hatósági eljárás sarokköveinek számító jogintézmények tekintetében, és végül a hatósági eljárás átláthatóságára vonatkozó fejlesztési lehetőségeket határozza meg.

## Summary

Administrative procedures, as well as public bodies that carry out these procedures, ought to perform functions related to the application of administrative law in a constantly changing social, economic, and political environment. This presents them with new challenges and expectations time and time again.

According to the findings of the dissertation, the relation of transparency and administrative procedures – which could be described as a type of historically rooted but, at the same time, contemporary expectation towards public administration – fits in the above concept. Based on the results of the conducted research, an administrative procedure can only fulfil its function within the modern public administration framework if both its regulation and implementation are comprehensible, interpretable, and acceptable to a wide range of legal entities, which thus establishes public trust. Essentially, this is a prerequisite for being able to expect citizens and a wide range of other legal entities to demonstrate a higher degree of voluntary compliance, i.e., an increased level of adaptation to administrative procedures.

With respect to the interpretation of transparency from the point of view of public administration, in terms of knowledge, expectations, and requirements related to the transparency of individual administrative cases, we do not necessarily see any certainties so far. Although scientific and professional discourse normally affect this concept, no consensus has been reached either in terms of international and national strategic processes and documents, or requirements set out by legislation, on what exactly the legal academic concept of transparency is and what its requirements are when applied in an administrative setting. Creating transparency – according to the approach of the dissertation – is the result of the simultaneous implementation of legislative, enforcement, strategic planning, and related communication tasks. These aspects need to be taken into account when aiming to determine transparency on both a general and a more specific level regarding the functioning of the state. Therefore, this dissertation examines the issue of transparency and openness through the application of these key features to different aspects of the administrative procedure.

Given the complexity of the topic, it is necessary to adapt its research methods to these separable topics. In order to evaluate the development of the political and legal concept of transparency, the methods of historical and genetic analysis were applied in the course of creating the dissertation, which had to be further supplemented with a comparative analysis of legal and legal policy ideas in various states; this allowed for an in-depth understanding of the evolution of these processes.

In delimiting and analysing the concept of transparency – and, in particular, conceptual elements that can be interpreted from the point of view of jurisprudence – I used a dogmatic method to grasp every relevant part of the concept in the field of administrative procedure, and provided a basis for setting and analysing requirements for its transparency. In this context, it was necessary to carry out a substantive – and, at the same time, critical – analysis of the examined legal institutions and provisions in order to be able to draw well-founded conclusions.

The experience of transparency can be dynamically varying for its subjects, the citizens, therefore the impressions of individuals on the performance of the examined state are relevant when evaluating the fulfilment of the requirements of transparency. Accordingly, the results of empirical research on the perception of citizens also formed an important part of the conceptualisation of transparency and openness, as well as their evaluation, and the verification of the theoretical–dogmatic results included in this dissertation.

With respect to the above, the doctoral dissertation undertakes to interpret and define the concept of transparency in the field of administrative procedures, and aims to determine general obligations arising from it. Within this framework, examinations also covered the possible application of these obligations to legal institutions which are the cornerstones of administrative procedure. Finally, in this dissertation, I present *de lege feranda* proposals for developing transparency in the administrative procedure.

# I. Bevezetés

## 1. Témaválasztás indoklása, aktualitása

Sok tekintetben jelentős változások alatt van a közigazgatási hatósági eljárás és a rá vonatkozó társadalmi és jogszabályi követelmények által diktált környezet is: nemzetközi szinten a folyamatosan változó társadalmi, gazdasági környezet és elvárások<sup>1</sup>, Európában a közigazgatási eljárásjog modellszabályai és ezzel együtt a nemzetközi közigazgatás formálódása<sup>2</sup>, Magyarországon a már hatályba lépett általános közigazgatási rendtartás és az ágazati jogszabályok szintézisében megújított szabályanyag nagyszabású módosításokat eredményezett a korábbi szabályokon. A magyar szabályozás módosításának fókuszában a disszertáció megírását közvetlenül megelőzően is, a hatósági eljárás gyorsítását, egyszerűsítését, racionalizálását és elektronizálását tűzte ki célul<sup>3</sup> a jogalkotó, újfent pedig digitalizálást és részben algoritmikus döntéshozatali folyamatokra történő átültethetőségét az elmúlt időszakban.

Európai és tengerentúli fejlődési irányokat megfigyelve, azokban az államokban, ahol a közigazgatás fejlett, a fejlesztési igények sokkal inkább a nyilvánosság és helyi közösségek hatósági döntéshozatalba való bevonására<sup>4</sup>, a hatósági tevékenységek társadalmi kontrolljára és a globalizáció hatósági eljárásra való hatására<sup>5</sup>, valamint annak adekvát kezelésére koncentrálnak.

A hazai környezetben a közigazgatási hatósági eljárás eddigi szabályait, követelményeit és irányait alapvetően átalakító általános közigazgatási rendtartás, annak tervezési dokumentumai, a közigazgatás bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosítások<sup>6</sup> sok tekintetben egybehangzóan a korábbi fejlesztési és reform koncepciókkal a közigazgatás és azon belül a hatósági eljárás hatékonyságát szinte kivétel nélkül annak gyors és olcsó jellegében ragadja meg. Ezek a célok rendkívül fontosak lehetnek: a közigazgatás tevékenységének kiterjedtségeket folytán a hatósági eljárás a társadalom széles tömegeit érinti, azonban önmagukban, mindenféle egyéb értékmérő nélkül nem, vagy nem teljeskörűen valósíthatják

---

<sup>1</sup> Khan, H. A.: *Globalization and the challenges of public administration: Governance, human resources management, leadership, ethics, e-governance and sustainability in the 21st century*. Berlin, Springer, 2017. 12-20. o.

<sup>2</sup> Bauer, M. W. – Knill, C. – Eckhard, S.: *International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research*. In: Bauer, M. W. – Knill, C. – Eckhard, S. (Szerk.): *International Bureaucracy*. London, Palgrave Macmillan, 2017. 179-185. o.

<sup>3</sup> Ld. pl. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020.

[http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (2021.09.01.)

<sup>4</sup> Bingham, L. B. – Nabatchi, T. – O’Leary, R.: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review* 65(5), 2005, 547-558 o.

<sup>5</sup> Croci Angelini, E.: Globalization and public administration: a complex relationship. *International Journal of Public Administration*, 34(1-2), 2011, 4-12. o.

<sup>6</sup> Ld. a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényt és az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról szóló 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendeletet.

meg a hatósági eljárás alapvető céljait. Véleményem szerint a hatósági eljárásban ezeknél sokkal nagyobb hangsúlyt kell kapnia annak, hogy a hatósági döntéshozatal a jogszabályi követelmények teljes körű figyelembevételére és alkalmazására épüljön<sup>7</sup>, s ezen túlmenően, a lehetőségek figyelembevételével reflektáljon a valós körülményekre, az ügyfél szempontjaira, a köz érdekének egyensúlyára, s számos egyéb régóta megfogalmazódó, de csak az utóbbi időben kiemelt figyelemmel övezett kérdéskörre.

Ebbe a gondolatmenetbe illeszkedik az átláthatóság gondolata is. A hatósági eljárás csak akkor tudja teljeskörűen betölteni a feladatát egy modern közigazgatási rendszer keretében, ha annak szabályozása, és egyben végrehajtása is a jogalanyok széles köre (nem feltétlenül csak a hatósági eljárás ügyfelei oldaláról közelítve a vizsgált témakört) számára érthető, értelmezhető és befogadható<sup>8</sup> és ennek megfelelően az adott rendszer is a közbizalom tárgyát élvezzi<sup>9</sup>. Alapvetően ekkor várható el az állampolgárok és az egyéb jogalanyok széles körétől a hatósági eljárásban alakított jogviszonyok tekintetében a nagyobb fokú önkéntes jogkövetés, vagyis a hatósági aktushoz való igazodás<sup>10</sup>.

Joggal merül fel az a gondolat az átláthatóság, az elszámolthatóság és nyitottság és hasonló elvárás- és követelményrendszerekkel kapcsolatban, hogy ezek leginkább a teljes államszervezet, illetve a kormányzat teljesítményét<sup>11</sup> kell, hogy jellemezzék, s ilyenformán nehezen adaptálhatóak a hatósági jogalkalmazás folyamatába, szervezetrendszerébe. Megítélésem alapján – amelyet jelen doktori értekezésben kívánok bizonyítani – azonban ahhoz, hogy a kormányzat és maga az államszervezet megfelelően teljesítsen e követelményrendszerek tekintetében, *conditio sine qua non*, hogy az állam legfontosabb és szerteágazóbb feladatellátó szervezetrendszere, a közigazgatás és azon belül a hatósági jogalkalmazás is megfeleltethető legyen bizonyos elvárásoknak. Miközben az első, nagyobb témakör mind nemzetközi, mind pedig hazai szinten tekintetében számos elmélyült tudományos vizsgálódás tetten érhető – ennek bizonyítását a II. főfejezetben végzem el –, addig a hatósági eljárás átláthatóságára vonatkozó ismeretek, elvárások és követelmények tekintetében ez már közel sem jelenthető ki ilyen általánosan<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Lőrincz, L.: *A közigazgatás törvényessége, jogszerűsége, eredményessége*. In: Balázs, I., et al. (Szerk.): *A közigazgatás törvényessége – Szamel Lajos Emlékkülés*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2000. 155-159 o.

<sup>8</sup> Douglas, S. – Meijer, A.: Transparency and public value—Analyzing the transparency practices and value creation of public utilities. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 2016, 940-947 o.

<sup>9</sup> Armstrong, E.: *Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues*. New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2005, 2-3 o.

<sup>10</sup> Porumbescu, G. A. – Lindeman, M. I. – Ceka, E. – Cucciniello, M.: Can transparency foster more understanding and compliant citizens?. *Public Administration Review*, 77(6), 2017, 842-845. o.

<sup>11</sup> Bugarcic, B.: Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, 22(1), 2004, 483-486. o.

<sup>12</sup> Wehmeier, S. – Raaz, O.: Transparency matters: The concept of organizational transparency in the academic discourse. *Public Relations Inquiry*, 1(3), 2012, 337-342. o.



Ennek egyik oka lehet az, hogy az átláthatóság fogalmának jogi jellegét, egyes fogalmi elemeit rendkívül nehéz egzakt formában megragadni, mert a fogalom erősen szubjektív<sup>13</sup> jellegű elemeket is magába foglal. Így azonban nehezen értelmezhető a közigazgatás eljárásjog más jogterületekhez képest is igen kötött szabályrendszerében, abban a rendszerben, ahol még az évszázados fejlődést átélte alapelvek szerepe is újra és újra megkérdőjeleződik<sup>14</sup>.

Az átláthatóság – ahogy azt a későbbiekben szemléltetni igyekszem –, ugyanis függ annak alanyától<sup>15</sup> és tárgyától<sup>16</sup>, hiszen alapvetően határozza meg az átláthatóság jellemzőit az, hogy kinek a szemszögéből vizsgáljuk az egyes társadalmi viszonyokat és az is, hogy mely társadalmi jelenségeket vizsgálunk az átláthatóság szempontrendszerén keresztül. Ettől függetlenül elkülöníthető egy olyan fogalmi „mag”, amely a jogtudományi tanulmányozás szempontjából elkülöníti a fogalmat más fogalmaktól. Ennek megfelelően a jelen disszertáció egyik legfőbb célkitűzése kell, hogy legyen a hatósági jogalkalmazáson belül – s nem az államszervezeten, illetve a közigazgatáson belül, hiszen ezek túl tág keretet jelentenének – értelmezhető átláthatósági fogalom megalkotása. Ebből eredhetnek és válnak értelmezhetővé azok az elvárások és követelmények, amelyek átláthatóvá teszik a hatósági eljárás folyamatát, illetve az e tevékenységet végző szervezeteket.

Nyilvánvalóan az átláthatóság gyakorlati megvalósulásához szükséges az is, hogy az átláthatóság tárgya (jelen esetben a hatósági tevékenységet megvalósító államszervezet) valamilyen mértékben nyitott legyen az átláthatóság alanyának irányába<sup>17</sup>, ellenkező esetben nem beszélhetünk átláthatóságról.

Összesűrítve a fogalom értelmezését, elébe szaladva a későbbi részletes kifejtésnek – a leggyakrabban alkalmazott állampolgár–államszervezet viszonylatban alkalmazva a fenti definíciót – az államszervezet átláthatósága azt jelenti, hogy az államszervezet egyes szervei, így különösen a közhatalmat gyakorló közigazgatási szervek működésüket a nyitottságnak (amely fogalom alatt az ellenőrizhető, szabályszerű, külső fél számára is érhető és elérhető működési folyamatokat, eljárásokat értek) rendelik alá és ennek megfelelően a szükséges mértékben a nyilvánosság bevonásával<sup>18</sup>, az állampolgárok tájékoztatásával, tudatosságának kialakítására is figyelmet szentelnek. Ez a nyitottság azonban nem lehet korlátlan, már az eljárás alapvető céljaira és elvei tekintettel sem.

---

<sup>13</sup> Birchall, C.: Radical transparency?. *Cultural Studies? Critical Methodologies*, 14(1), 2014, 78-81. o.

<sup>14</sup> Ivancsics, I. – Fábán, A.: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2018. 42. o.

<sup>15</sup> Tagiuri, R. – Kogan, N. – Bruner, J. S.: The transparency of interpersonal choice. *Sociometry*, 18(4), 1951, 368-369. o.

<sup>16</sup> Roberts, J.: No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for 'intelligent' accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 2009, 958. o.

<sup>17</sup> Dror, Y.: Transparency and openness of quality democracy. *Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities*, 1999/1., 25-27. o.

<sup>18</sup> Naurin, D.: Transparency, publicity, accountability - The missing links. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 2006. 91-92. o.

Az adatok és információk ilyen nemű átláthatóságának, ha úgy tetszik információs szabadságának gátat szab a hatósági eljárás alapjait meghatározó bizalmas ügykezelés, a hivatali titok intézménye, az egyes speciális eljárásokra vonatkozó szabályok, a személyes adatok védelme, sőt egyes esetekben a köz- és magánérdek védelme a visszaélésekkel szemben<sup>19</sup>. Ennek megfelelően egyfajta egyensúlyt kell megteremteni a hatósági jogalkalmazás során: követelményként hárul a hatósági jogalkalmazóra és a jogalkotóra egyaránt, hogy a közigazgatás tárgya, az államilag szervezett társadalom és annak tagjai megfelelő információkat kapjanak, megértsék az eljárás minden fontos részletét, de ez nem vezethet oda, hogy „kivülállók”<sup>20</sup> az eljárás céljaitól eltérően és visszaélészerűen használják fel ezeket az információkat. Az adatok és információk ilyenemű rendelkezésre bocsátása, elérhetősége nem merül ki önmagában a közérdekű adatok biztosításában, ahogy ezt az értekezésben a későbbiekben bizonyítani törekszek. Demokratikus berendezkedéssel rendelkező államokban majd éppen ez a kívülállói kör meghatározása válik nehézkessé, hiszen a hatalomgyakorlás felett gyakorolt társadalmi kontrollmechanizmusok egyik lényeges eleme, hogy a kontrollt gyakorló természetes személyeknek nem kell minden esetben újra és újra bizonyítani az érdekeltységüket, hiszen ez éppen a mechanizmus működését és a jogállami működés alapjait ásná alá.

Az átláthatóság fentiek szerinti megteremtése egyszerre jogalkotási, jogalkalmazási, illetve politikai és ehhez kapcsolódó kommunikációs feladat, ezek számbavételével érzékeltethetjük leginkább, hogy mikor beszélhetünk átláthatóságról általános és egzakt értelemben véve is az államműködésre tekintettel. E doktori értekezés éppen ezért e kulcsfontosságú tényezőkön keresztül vizsgálja az átláthatóság és a nyitottság témakörét. Jogalkotási szempontból az átláthatóság – ugyan jogáganként más és más, eltérő követelmények és elvárások mellett, de azonos célok mellett – átfogó szabályozási igényt kíván meg a jogalkotótól, mert az átláthatóság gyakorlati megvalósulásának lehetősége csak ebben az esetben várható el. Elegendő lehet egyetlen államilag szabályozott viszony (jellemzően az állam saját szervezetrendszerén belüli, vagy az állam, illetve egyes állami szervek és az állampolgárok közötti jogviszony) anyagi-, eljárásjogi szabályozásának vagy más felosztásban ehhez kapcsolódóan anyagi, alaki és szervezeti normák egyetlen eleme, rendelkezése ahhoz, hogy a teljes jogviszony, illetve az államműködés adott speciális területének átláthatóságát korlátozza

---

<sup>19</sup> Majtényi László: *Információs és médiajog I.* Budapest, Bíbor Kiadó, 2010. 144-147. o.

<sup>20</sup> A potenciálisan vagy ténylegesen érintett személyi, ügyféli körön kívül eső, semmilyen kapcsolódó jogot vagy jogos érdeket felmutatni nem tudó személyekre vagy szervezetekre gondolva itt.

vagy akár meg is szüntesse. Ez szupranacionális és nemzetközi jogalkotás tekintetében ugyanúgy érvényesülő tétel<sup>21</sup> lehet, mint a tagállami, nemzeti jogalkotás esetében.

Jogalkalmazási szempontból a fentiekben kifejtetteknek megfelelően már eleve függő helyzetről beszélhetünk, hiszen a jogalkalmazás során alapvetően akkor alakíthatóak e tevékenység átláthatóságához vezető folyamatok, ha a jogalkalmazási tevékenységet létrehozó és alakító jogszabályi környezet megteremti erre a lehetőséget. Zárt, „titkokat őrző” szabályozás esetén a jogalkalmazás, funkciójából eredően már csak e zártásra törekvő jogszabályi rendelkezések következetes végrehajtására törekedhet<sup>22</sup>, ettől való eltérési lehetőségei rendkívül korlátosak. Az esetek csak egy részét fedi le a szorosabb értelemben vett jogalkalmazói tevékenység, az átláthatóság tekintetében emellett legalább ilyen gyakran felmerülő kérdéskör az, amikor politikai és ahhoz kapcsolódó folyamatokról van szó. Követelmények tekintetében ugyanazokat említhetjük meg, mint a fentiekben, azonban azok szintje akár magasabban is lehet, hiszen a jogalkalmazó tevékenységgel ellentétben a politikai jellegű folyamatok és azok szereplői aktívan részt vesznek a döntéshozatalban és a jogalkotásban is.

Nem hunyhatunk szemet a jól kivitelezett, teljeskörű és befogadó számára is érthető kommunikáció szükségessége felett sem, ha átláthatóságról van szó. Az átlátható szabályozási környezet és az ez alapján transzparens módon végzett jogalkalmazás csak akkor töltheti be szerepét, ha a szélesebb értelemben vett társadalmi környezet megfelelő tájékoztatást kap a jogalkalmazási és politikai tevékenység minden fontosabb részletéről<sup>23</sup>, nyilvánvalóan az adatvédelmi, és egyéb titokvédelmi szabályok betartása mellett, de nem e szabályok keretei mögé bújtatva a tevékenység legfontosabb adatait, jellemzőit.

A hatósági eljárásjog szempontjából az átláthatóság fogalmának fentiek szerinti megalapozása mellett figyelmet kell szentelni az államműködés átláthatóságának jogi értelemben vett tárgyára, melyet jellemzően a jogbiztonság fennállásában és fenntartásában<sup>24</sup>, az államszervezet működésének megismerhetőségében<sup>25</sup>, a közérdekű ügyek

---

<sup>21</sup> Lenaerts, K.: Some reflections on the separation of powers in the European Community. *Common Market Law Review*, 28(11), 1991, 15-25. o.

Welch, E. W.: The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 2012, 93-115. o.

<sup>22</sup> Moss, R. D.: Executive Branch Legal Interpretation: A Perspective from the Office of Legal Counsel. *Administrative Law Review*, 52(4), 2000. 1326-1330. o.

<sup>23</sup> Fairbanks, J. – Plowman, K. D. – Rawlins, B. L.: Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 2007, 23-37. o.

<sup>24</sup> Prechal, S. – De Leeuw, M.: Dimensions of Transparency: the building blocks for a new legal principle?. *Review of European Administrative Law*, 1(1), 2007, 51-62. o.

Ebbesson, J.: The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. *Global Environmental Change*, 20(3), 2010, 414-422. o.

<sup>25</sup> Birchall, C.: Transparency, interrupted: Secrets of the left. *Theory, Culture & Society*, 28(7-8), 2011, 60-84. o.

megismerhetőségében és lehetőség szerinti alakításában<sup>26</sup> valamint az igazságszolgáltatási és hatósági tevékenység áttekinthetőségében<sup>27</sup> jelölhetjük meg.

Nem figyelmen kívül hagyható az sem, hogy az átláthatóság megtapasztalása, „megélése” dinamikusan változó lehet az átláthatóság alanyainak nézőpontjából. Az állampolgárok szemszögéből éppen ezért a követelmények végső teljesülésének értékelése során nem hagyhatóak figyelmen kívül az individuumok egyéni értékelései a vizsgált állam teljesítményéről, ezért az állampolgárok megítélésére vonatkozó empirikus kutatási eredmények is fontos részét képezik az átláthatóság és nyitottság e speciális témakörben való fogalom– és követelményképzésének, értékelésének.

## 2. A kutatás módszerei

A doktori értekezés által vizsgált témakör komplexitására tekintettel a kutatási módszereit is az elkülöníthető témákhoz volt szükséges illeszteni az alábbiak szerint.

Az átláthatóság politikai, majd jogi fogalmi kialakulásának értékelése, a kezdeti követelményrendszer feltárásához a történeti, genetikus elemzés módszerét kívánom alkalmazni, amelyet az egyes államokban megjelenő jogi és jogpolitikai elképzelések összehasonlító elemzésével szükséges kiegészíteni ahhoz, hogy megfelelő mélységű és teljes körű képet kaphassunk e folyamatok alakulásáról. Az átláthatóság megítélése, követelményrendszerre válása nem különíthető el teljeskörűen a formálódása során bekövetkező társadalmi, gazdasági, politikai változásoktól, amelyek sok tekintetben meghatározták annak jelenlegi meghatározottságát, karakterét. Az értekezés nem is törekszik e mesterséges elhatárolás megtételére, arra azonban igen, hogy kiválassza azokat a történeti folyamatokat, értelmezéseket és elképzeléseket, amelyek alakították az átláthatóság fogalom– és követelményrendszerén és elemezze jelen értekezés II. főfejezetében.

Az átláthatóság fogalmának meghatározása, különösen a jogtudomány szempontjából értelmezhető fogalmi elemek lehatárolása és részletes elemzése során dogmatikai módszert választottam annak érdekében, hogy a fogalom összes releváns részeleme a közigazgatási hatósági eljárás területén megragadhatóvá váljon és alkalmas legyen arra is, hogy abból a szűkebb tárgykör, a hatósági jogalkalmazás átláthatósága vonatkozásában

---

<sup>26</sup> Fairbanks, J. - Plowman, K. D. - Rawlins, B. L., 2007, i.m. 30-35. o.

Mergel, I.: *Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. San Francisco, John Wiley & Sons, 2012. 258-275. o.

<sup>27</sup> Wehner, J. – De Renzio, P.: Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, 41(1), 2013, 96-108. o.

Jaeger, P. T. - Bertot, J. C.: Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 2010, 371-376. o.

követelményrendszert lehessen felállítani és vizsgálni. E követelményeket elemzem a disszertáció III. főfejezetében.

Jelen értekezés arra vállalkozik, hogy átláthatóságot befolyásoló egyes – jogalkotási, jogalkalmazási és kommunikációs – tényezők vizsgálata során e tényezőket új szemszögből, azoknak az átláthatóság megvalósításában betöltött szerepe szempontjából elemezze. Ennek megfelelően ezek vizsgálata során tételesjogi és egyben kritikai elemzést folytattam le a vizsgált jogintézmények és rendelkezések tekintetében annak érdekében, hogy megalapozott következtetéseket lehessen levonni ezekből. A fent bemutatott, a hatósági eljárás átláthatósága során pilléreknek tekinthető három témakör vizsgálatát és annak eredményeit az értekezés IV., V. és VI. főfejezetében kívánom bemutatni.

Végezetül az átláthatóság egyes, a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó vetületei vizsgálatakor elemeztem azok gyakorlati megvalósulása során észlelhető jellemzőket, ahhoz, hogy teljes képet kaphassunk az átláthatósághoz kapcsolódó követelmények teljesüléséről. Az állampolgárok által, a hatósági eljárás átláthatóságáról alkotott megítéléséhez kapcsolódóan szükségesnek találtam olyan empirikus kutatási módszerek alkalmazását, amelynek segítségével primer tudományos eredmények hozhatóak létre az említett témakörökben. Jelen értekezés célja azonban elsődlegesen ennek módszertani kialakítására, mintsem reprezentatív felmérési eredmények létrehozására irányult. A módszertani megfontolásokkal elérhető felmérésieredmények hozzájárulhatnak az értekezés során lefolytatott tudományos eredmények alátámasztásához, és értékes ismeretekkel járulhatnak hozzá a magyar és nemzetközi jogtudomány eredményeihez.

### **3. A kutatás vizsgálati irányai**

Az átláthatóság fogalmának és követelményrendszerének rendkívül bonyolult, jogi és politikai fogalmakkal átszótt mivolta szükségessé teszi a kutatás alapvető módszerei mellett felvázolni az átláthatóság szűkebb témakörben való elemzéséhez kapcsolódó vizsgálati irányokat, mivel ezek meghatározhatják a fogalomalkotás és a vizsgálódás szintjét, a levonható következtetések körét.

Egyrészt az átláthatóság hatósági eljárásban való érvényesülése vizsgálható vertikális szempontból.

1. ábra – Az átláthatóság vertikális értelmezése – A közigazgatási hatósági eljárás tükrében.



*Forrás: saját szerk.*

Ebben a megközelítésben vizsgálhatunk politikai, jogalkotási, jogalkalmazási és egyedi eljárásban megmutatkozó jogalkalmazási, valamint intraperszonális szintet. Az átláthatóság történetében – ahogy az majd a II. főfejezetben részletesen kifejtésre fog kerülni –, először politikai meghatározottsággal találkozhattunk. E megközelítmódban az átláthatóság, az államhatalmat gyakorló kormányzattal szembeni elvárásként, követelésként jelenik meg, amelyet a kormányzat meghatározott értékben a magáévá tesz, beépíti folyamataiba, annak érdekében, hogy megfeleljen a külső, belső elvárásoknak, és biztosítsa egyben saját szervezeti fenntarthatóságát is. E szintet megosztottság jellemzi, hiszen nem csupán egyes államok vagy tagállamok egyedi politikai folyamatairól lehet e tárgykörben szó, hanem a nemzetközi kapcsolatok, nemzetközi és szupranacionális szervezetek által befolyásolt, dinamikusan változó rendszerről, amely akár ellentétes elvárásokat is támaszthat az érintett államokkal szemben. A jogalkotási szintnek részben e politikai elvárásoknak, részben az egyes jogrendszerekből következő jogállami és alkotmányos garanciáknak való megfelelést kell létrehoznia. Szűkebb tárgykörünk tekintetében ez praktikusán a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó általános (amelyik államban ilyen elkülöníthető) és ágazati, anyagi és alaki jogi normák kialakítása. Mindez nem csak azt jelenti, hogy e normák megalkotása és módosítása során a normaanyag tekintetében szükséges az átláthatósági követelményrendszert érvényre juttatni, hanem a jogszabályalkotási folyamatnak is megfelelően nyitottnak, az úgynevezett *stakeholder*-ek,

érdekeltek bevonásán alapúnak kell lennie. E témakörrel bővebben a IV. főfejezetben foglalkozom.

Az átláthatóság vertikális értelmezésének következő szintje a jogalkalmazási szint, amelyen leggyakrabban szervezeti átláthatóságot érthetünk, tehát azokat a követelményeket és azok érvényesíthetőségét, amelyek segítségével a hatósági jogalkalmazó szerv a jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörét megfelelő hatékonysággal, a rá vonatkozó követelményeket minél teljesebb körben kielégítve, a belső érdekeltek – a hatósági jogalkalmazásban résztvevő személyzet – szempontjából is érthető módon, az integritás szempontrendszerét érvényre juttatva végezheti. A korábbiakban kifejtetteknek megfelelően ez a szint már függőségben végzi feladatellátást – működése nagyban függ a jogalkotási szinten megmutatkozó jellemzőktől, és valamilyen szinten a politikai szint elvárásaitól és azok teljesülésétől is. A hatósági eljárás átláthatóságának megteremtésében azonban ez a szint hihetetlen jelentőségű, ugyanis a szervezeti átláthatóság, azon belül a tágabb értelemben vett integritásmenedzsment megvalósulása, megvalósítása nélkül az egyedi jogalkalmazási szint – tehát jelen értekezés központi tárgyának – átláthatósága értelmezhetetlenné válik, csupán egy idealisztikus álmokképként tűnik fel az értelmezési horizont szélsőpontjain. Erre tekintettel jelen értekezés V. főfejezetében foglalom össze azokat a legfontosabb követelményeket, irányokat és célokat, amely mentén ez a bizonyos szervezeti rend és értékirányultság valóban az átláthatóság megteremtésének irányába hathat.

A fentiekből következik az egyedi jogalkalmazási szint, amelynek során a hatósági jogalkalmazó szerv egyedi ügyben eljárva döntéseket hoz vagy egyéb közigazgatási tevékenységet végez és ennek keretében jogokat és kötelezettségeket állapít meg az ügyfél, ügyfelek irányába. Valójában ez az a szint, amelyen érdemben vizsgálhatóvá válik az eljárásjogi elemek és alapelvek érvényesülése az átláthatóság megvalósítása irányában, éppen ezért az értekezés ezt az értelmezési szempontrendszert fogja a horizontális vizsgálat megvalósításának szentelni. E vizsgálat tapasztalatait az VI. főfejezet tartalmazza.

Az átláthatóság érzetének intraperszonális kialakítása, tehát annak az állampolgári érzetnek a kialakítása, hogy az állampolgárok valóban bízzanak a saját államukban, elfogadják annak eljárásait, és e eljárásokban született döntéseket, hajlandóak legyenek ezen érzetek alapján önként követni a jogszabályokat, szűkebb tárgykörünkben a hatósági döntéseket. Valójában ez napjainkra minden közigazgatási rendszer egyik fő célkitűzése vagy annak kellene, hogy legyen, hiszen – ahogy azt majd részletesen kifejtem az értekezés vonatkozó részeiben – ennek segítségével érhető el az az állami tevékenységellátási hatékonyság, amelyre az egyes – a II., III. és IV. főfejezetben megvizsgált – államok, közigazgatásra vonatkozó

tervezési dokumentumai törekednek. Éppen ezért fontossá válik az egyedi jogalkalmazási szint mellett a hatósági jogalkalmazó szervek nyitott kommunikációja, amely láthatóvá, érzékelhetővé teszi az államszervezet, azon belül a közigazgatás törekvését az átláthatóság megvalósításra, ennek keretében az átlátható működés és döntéshozatal kivitelezésére – e kérdésekkel ennek megfelelően önálló szerkezeti egységben, a jelen értekezés VII. főfejezetében foglalkozok.

Végül, elérve az intraperszonális szint kérdéseire, az elméleti jellegű megközelítés mellett minden más témakörhöz képest elengedhetetlenné válik a téma empirikus jellegű vizsgálata annak érdekében, hogy azonosításra kerülhessenek azok a tényezők, amelyek valójában alakítják az egyes személyek megítélését, ügyfél élményét, átláthatósági érzetét. E témakör nem elhanyagolható tudományos eredményekkel szolgálhat a gyakorlati vonatkozásokat is értékelve, hiszen bármilyen jól átgondolt lehet egy vizsgált állam közigazgatási, azon belül a hatósági jogalkalmazás folyamatára vonatkozó koncepciója, bármennyire következetes és széleskörűen valósítja meg az egyes szinteken az átláthatóság növeléséhez szükséges intézkedések körét – mégis ezek az intézkedések nem tekinthetők eredményesnek, ha végül a legfontosabb címzettekben, az átláthatóság alanyának tekinthető állampolgárok, a hatósági eljárások potenciális ügyfeleiben nem váltja ki azt a hatást, azt az egyelőre közelebbről meg nem határozott, a vonatkozó főfejezetben azonban részletesen kifejtett átláthatósági érzetet és ügyfélelgedettséget, amelynek elérésére törekszik.

Az imént felsorolt tényezők valójában egy *keresztfunkcionális elemzés* egyes részei összességében, amely azt vizsgálja, hogy a hatósági eljárás átláthatósága kialakításának és fenntartásának folyamatában, milyen szereplők, jogintézmények, és tényezők azonosíthatóak és azok pontosan milyen hatást fejthetnek ki az átláthatóság alakulására. Az egyes tényezők hatása végsősoron majd természetesen nem lesz azonos, sőt már előfeltételezésként is állítható, hogy ezek hatása az összképre akár eseteként változhat, mint ahogy minden egyes hatósági ügy lefolyásában is változhatnak egyébként is szabályozási elemek, a jogalkalmazói, ügyféli magatartás hatásai és így tovább, de mégis ezek egymásra utaltsága (tehát, hogy egyik tekintetében mutatkozó átláthatósági hiányok nem feltétlenül, sőt rendszerint nem pótolhatóak egy másik tényező, szereplő irányából) az összes vizsgált elemet relevánssá, szerepük értékelését elengedhetetlenné teszi annak érdekében, hogy a hatósági eljárás átláthatóságáról bármit is meg tudjunk állapítani.



Meg kell jegyezni, hogy az értekezés a területi korlátokra tekintettel szinte kizárólag az államigazgatással foglalkozik, az önkormányzati igazgatás számos eltérő jellemzője miatt egy másik kutatás keretében vizsgálható. Így a fenti keresztfunkcionális elemzés az államigazgatás során lezajló hatósági eljárásokra koncentrál. Hasonló okokra visszavezethetően, az értekezés a nemzetközi szinttől kimutatható, átláthatósághoz kapcsolódó elvárásokra– és követelmények feltárására és értelmezésére koncentrál, az egyes nemzeti megoldások – így a hazaiak is – az elvárások és követelmények megjelenését, érvényesülését hivatottak bemutatni.

Nem elhanyagolható az időbeli változások szerepének értékelése sem az elemzés során: az egyes jogintézmények, a szabályozói keret, sőt az általános– és szakpolitikai elképzelések köre is dinamikusan változik, s ez törvényszerűen hatást gyakorol az átláthatóság szempontból releváns tényezőkre és végül a hatósági eljárás átláthatóságára is, s nem feltétlenül minden esetben pozitív irányba – ennek megfelelően, a témakör vizsgálata során e vonatkozásokat is figyelembe kell venni, a *longitudinális elemzés* keretében. Jelen disszertáció ezeket a hatásokat, változásokat már nem önálló szerkezeti egységekben, hanem az egyes egységek elemzésének integráns részeként teszi meg, annak érdekében, hogy az értekezés koherenciája fenntartható maradjon.

#### **4. Kutatási célkitűzések, hipotézisek**

A disszertáció megalapozására szolgáló doktori kutatás tervezése során az alábbi kutatási célkitűzések kerültek meghatározásra:

- az átláthatóság fogalmának közigazgatási hatósági eljárás vizsgálati témakörében való értelmezése és definiálása, az átláthatóságra vonatkozó szakirodalmi álláspontok, nemzetközi jó gyakorlatok szintézisével,
- az átláthatóság fogalmából eredő általános kötelezettségek (átláthatósági követelmények) meghatározása a hatósági eljárás tekintetében,
- az átláthatósági követelmények jelenlegi és jövőbeni érvényesülésének vizsgálata a hatósági eljárás sarokköveinek számító jogintézmények tekintetében,
- a hatósági eljárás átláthatóságára vonatkozó fejlesztési lehetőségek meghatározása, a megvalósítási módok és lehetőségek elemzése.

A fent meghatározott kutatási célkitűzések elérése, és a választott témakör érdemi vizsgálata érdekében a kutatás során az alábbi hipotézisek kerültek megfogalmazásra:

- A hatósági eljárás átláthatósági fogalmának elemei elkülöníthetőek és legalább részben eltérőek, az átláthatóság központi fogalmához képest.
- A hatósági eljárás átláthatóságának megteremtése alapvető követelmény a jogalkotók és jogalkalmazók számára egy jogállamban.
- A közigazgatási hatósági eljárás átláthatósága a jogállami követelmények érvényre juttatása mellett alapvetően bizalomkeltésre irányul, mely az állampolgárok és egyéb jogi entitások hatósági tevékenységbe és államba vetett bizalmát hivatott növelni.
- Pusztán a hatósági eljárás hatékonyabbá vagy gyorsabbá tétele nem növeli a hatósági eljárás átláthatóságának mértékét. (részleges null–hipotézis).

## II. Az átláthatóság és a hatósági eljárás átláthatósága fogalmának körülhatárolása

Annak érdekében, hogy az előzőekben meghatározott kutatási célok megvalósításra kerülhessenek, elsőként szükséges annak vizsgálata, hogy általánosságban milyen fogalmi elemeket rendeltek korábban az átláthatóság fogalmához, hiszen ezek segítségével határozható meg az átláthatóság központi – és egyben jogtudományi szempontból is elemezhető – fogalma. Erre azért van szükség, mert a klasszikus definícióalkotási módszertan alapján<sup>28</sup> a hatósági eljárásban értelmezhető átláthatóság definícióját úgy kaphatjuk meg, hogy meghatározzuk a fogalom *genus proximum*-át, tehát a legközelebbi értelmezhető fogalmat és annak legfontosabb fogalmi elemeit vizsgálva azt keressük, hogy mennyiben alkot eltérő jellemzőkkel bíró fogalmat a szűkebb tárgykörben értelmezett átláthatóság fogalom, tehát milyen *differentia specifica* jellegű tényezők azonosíthatóak. Az átláthatóságot, mint központi fogalmat a társadalomtudományi értelmében vizsgálva, jelen értekezés az államszervezet átláthatóságával azonosítja és ehhez viszonyítva elemzi azokat az eltéréseket, amelyek a hatósági eljárás átláthatóságának fogalmát elkülönítik a központi fogalomtól. Az államszervezet és a hatósági eljárás átláthatósága között ezért mindig is lesznek kölcsönhatások, amelyeket a fogalom részletes tisztázásához kapcsolódó fejezetekben elemzem bővebben. A kutatás egyik megfogalmazott előfeltételezése, hogy a hatósági eljárásra vonatkoztatott fogalomnak elkülöníthetőek, és legalább részben eltérőek a fogalmi elemei, mint az átláthatóság központi fogalmának, éppen ezért, ahhoz, hogy értékelhetővé váljon a differencia, szükséges mind az általános fogalmat, mind pedig a hatósági eljárás tekintetében értelmezhető fogalmat megvizsgálni és összevetni.

### 1. Az átláthatóság fogalmának kialakulása

Az átláthatóság napjainkra egy – stratégiai, jogalkotási dokumentumokban, sőt jogi kötelező erővel rendelkező dokumentumokban, jogi normában és jogszabályokban – rendkívül gyakran alkalmazott fogalomként vált, s különösen igaz ez, ha jogtudományi, különösen közjogi témakörökben vizsgálódunk<sup>29</sup>. Annak érdekében azonban, hogy a fogalmat teljes egészében

<sup>28</sup> Mittelholcz, I.: *Logika és érveléstechnika*. Budapest, ELTE TáTK Közgazdaságtudományi Tanszék – Balassi Kiadó, 2011. 2 o.

<sup>29</sup> Jaeger, P. T., - Bertot, J. C., 2010, i.m. 371-376. o.

Kraus, J. S.: Transparency and determinacy in common law adjudication: A philosophical defense of explanatory economic analysis. *Virginia Law Review*, 93(287), 2007, 287-301. o.

körbe tudjuk járni, szükséges visszatekintünk kialakulására és történeti formálódására, amely jellegzetesen befolyásolta alkalmazását és érvényesülését.

Az átláthatósághoz oly szorosán, sokszor már–már elválaszthatatlanul kapcsolódó elszámoltathatóság gondolkörének – amely fogalom az átláthatósághoz kapcsolódó követelmények érvényre juttatásáért viselt felelősségi oldalához kapcsolódik – előképével már a 13. századi Angliában is találkozhatunk: az 1215–ös *Magna Carta Libertatum*, amelyben Földnélküli János király volt kénytelen kiadni a rendi jogokat biztosító szabadságlevelet. E dokumentum egyik központi követelményének tekinthető az, hogy az angol uralkodó nem vezethet be új adókat a nemesség – későbbiekben: az összes érintett földbirtokos – megkérdezése nélkül<sup>30</sup>. Ugyanennek a követelménynek egy másik megjelenését láthatjuk a Luther Márton által 1517–ben közzétett, wittenbergi 95 tétel között, amely szerint búcsúcédulák árusításával kapcsolatban, és általánosságban is az egyház elszámolni tartozik a hívei fele<sup>31</sup>.

A szűkebb fogalmi körrel eredetileg az 1700–as évek vége körül találkozunk, egy speciális kontextusban bukkan fel<sup>32</sup>, amikor egy Massachusetts–i szenátor, az Amerikai Egyesült Államok későbbi alelnöke az újságterjesztés postai terjesztéséről szóló vitában az alábbi mondatot fogalmazta a kormányzat átláthatóságával kapcsolatban:

*“However firmly liberty may be established in any country, it cannot long subsist if the channels of information be stopped.”*<sup>33</sup>

A fogalom használata ebben a szerepkörben még nyilvánvalóan a formálódó amerikai demokrácia alapjainak letételét szolgálta, és erősen politikai színezetű definícióként, programként lehetett meghatározni, azonban jól kifejezte azt az irányultságot, hogy a modern állam csak akkor tekinthet magára átláthatóként, ha nyílt kapcsolatot épít fel a mindenkori politikai hatalmat legitimáló néppel, társadalommal, és folyamatos kommunikációval, elszámoltathatóság érvényre juttatásával biztosítja az állami működés betekinthetőségét<sup>34</sup>. Az átláthatóság a fentiekhez hasonlóan sokáig sokkal inkább politikai kiáltvány és elvárás volt, mintsem konkrét jogi tartalmat megtestesítő fogalom<sup>35</sup>. Amennyiben a fenti szakirodalmi vonatkozásokat követve az átláthatóság fogalmkörének egyik gyökerét az amerikai jogban és kultúrkörben keressük, a jogi vonatkozásokat tekintve kúsza képet azonosíthatunk. Az 1800–

<sup>30</sup> Funnell, W.: The reason why: The English constitution and the latent promise of liberty in the history of accounting. *Accounting, Business & Financial History*, 17(2), 2007, 265-270. o.

<sup>31</sup> McNally, R. E.: The Ninety-Five Theses of Martin Luther: 1517–1967. *Theological studies*, 28(3), 1967, 439-480. o.

<sup>32</sup> Handlin, A.: *Dirty Deals? An Encyclopedia of Lobbying, Political Influence, and Corruption*. Santa Barbara, ABC-CLIO, 2014. 125. o.

<sup>33</sup> Warner, M.: *The Letters of the Republic: Publication and the Public Sphere in Eighteenth-Century America*. Cambridge, Harvard University Press, 2009. 128. o.

<sup>34</sup> Korff, D., et. al.: Boundaries of Law: Exploring Transparency, Accountability, and Oversight of Government Surveillance Regimes. *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, 2017/16., 13. o.

<sup>35</sup> Bovens, M. – Gooding, R. E. – Schillemans, T.: *Public accountability*. In: Bovens, M. – Gooding, R. E. – Schillemans, T. (Szerk.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford, Oxford University Press. 2014. 2-3. o.

as évek végéig az USA kormánytisztviselői számára a tényleges vesztegetésellenes törvényeken túl kevés jogilag kötelező, elszámoltathatóságot szolgáló szabály volt jelen a jogrendszerben. Az első, a szövetségi kinevezésekre irányuló, átfogó közszolgálati törvényt, a Pendleton-törvényt 1883-ban fogadták el, de ehhez az kellett, hogy James Garfield elnököt 1881-ben egy elégedetlen hivatalkereső meggyilkolja<sup>36</sup>. A Pendleton-törvény állapított meg először az Egyesült Államok tekintetében a közhivatalok betöltése tekintetében minimumkövetelményeket, valamint a foglalkoztatáshoz szükséges kompetencia- és képesítési vizsgákat, teljesítmény alapú előléptetési rendszert, a munkakörök és fizetések egységes osztályozását, s ezzel szakított azzal a korábbi gyakorlattal, miszerint a választáson nyertes párt kontroll nélkül tölthesse fel ezeket a hivatalokat. A törvény célja annak biztosítása volt, hogy a végrehajtó hatalom „*hűen hajtsa végre az Egyesült Államok törvényeit*”<sup>37</sup>, ahogyan azt az Alkotmány előírja, ahelyett, hogy reagálna a politikai pártok vagy egyének igényeire. A törvény napjainkig a közszolgálati normák alapját képezi és ezért fontos alapja lehet későbbi vizsgálódásaink irányának.

Tovább vizsgálva az amerikai fejlődéstörténetet: William Funk, az amerikai Lewis & Clark Law School professzorának vizsgálata alapján<sup>38</sup> még a New Deal idején (1933–36 között) is szinte kizárólag az adott szerv döntésén, egyes esetekben pedig a rá irányadó joganyag vagy az alapító okirata szabályain múlott, hogy milyen mértékben kapott betekintést a társadalom, mekkora mértékű volt a nyilvánosság részvétele a szerv által lefolytatott eljárásokban. Amennyiben az eljárás nem meghallgatás vagy tárgyalás jellegűnek volt tekinthető, a fenti szabályozások csak azt írták elő, hogy:

*"that the persons interested in the proposed rule should be permitted to express their views."*<sup>39</sup>

Tehát mindössze egy egészen *soft law* jellegű követelmény érvényesült, amely annyit írt elő az alkalmazó szervek számára, hogy az érdekelt személyeknek biztosítani kell a jogot arra vonatkozóan, hogy az érintett eljárás tekintetében véleményüket, álláspontjukat kifejthessék, de ennek részletszabályai nem kerültek tisztázásra. Egyébiránt az egyes szervek irányadó joganyaga, tehát az, ami alapján a működésüket végezték, és általuk létrehozott dokumentumok sem voltak nyilvánosak, legalábbis erre semmilyen követelmény nem kötelezte ekkor még ezeket a szerveket.

---

<sup>36</sup> Waller, I.: The Pendleton Act: Time for a Change. *Tenor of Our Times*, 9(1), 2020, 49-50. o.

<sup>37</sup> Kent, A. – Leib, E. J. – Shugerman, J. H.: Faithful Execution and Article II. *Harvard Law Review*, 132(8), 2018, 2173-2178. o.

<sup>38</sup> Funk, W.: Public Participation and Transparency in Administrative Law – Three Examples as an Object Lesson. *American Law Review*, 2009/61., 172-173. o.

<sup>39</sup> United States Department of Justice: *Attorney General's Manual on the Administrative Procedure Act*. Leavenworth, Federal Prison Industries Press, 1947. Idézi: Funk, 2009. i. m. 172 o.

Végülis ebben változást az 1940-es évek közepétől tudunk azonosítani, az általános eljárásjogi törvény (APA) bevezetése<sup>40</sup>, amely kinyilvánította, hogy a közigazgatásra vonatkozó jogszabályalkotásnak, *erga omnes* szabályok és következmények felállítása esetén, amennyiben azok személyek magánélethez való jogait érintik, le kell folytatni egy úgynevezett „*notice-and-comment*” eljárást, amelyben ki kell kérni az érintetti csoportok véleményét, s ennek megvalósításához előzetesen tájékoztatni kell őket a szabályozás alapvetéseiről és céljairól egyaránt<sup>41</sup>.

Ezen túl további részletszabályokban, általános politikai megfogalmazásokban és értelmezésekben jelent meg a nyilvánosság gondolata, amely egyrészt az érintett ügynökségek szervezeti felépítését és eljárásait érintették (ezeket közzé kellett tenni, legalább az eljárások lefolytatását megelőzően). Az egyes kormányzati nyilvántartásokba foglalt adatok közzétételét is szabályozták, természetesen a bizalmas ügykezelés és a titkos adatok vonatkozó korlátokkal<sup>42</sup>. Az APA szabályozását ettől függetlenül meglehetősen korlátozottnak tekinthetjük, hiszen csak a fenti, magánélethez való jogok esetén tette lehetővé az érintettek részvételét, és így a szervezeti átláthatóság témakörét a fentiekén túl szabályozatlanul hagyta<sup>43</sup>. Végsősoron a Freedom of Information Act 1966-os megalkotása tett pontot a folyamat végére és határozta meg a kormányzati tevékenység átláthatóságát követelményként annak érdekében, hogy a társadalom hozzáférjen a közigazgatási, kormányzati szerveknél tárolt adatokhoz.

Az európai vonatkozásokat megfigyelve a fogalom és az állami működés átláthatóságának igénye szinte az amerikai fejleményekkel egyidőben kezdett megjelenni:

Hollandiában már a 18. század közepén tétlen érhető volt a problémakör<sup>44</sup>. Az 1750-es évek táján a szabad városok polgárai gyűléseket rendeztek, amelynek legfőbb témája az volt, hogy miként vehetnek részt a közérdekkel kapcsolatos ügyek vitájában<sup>45</sup>, amely végül oda vezetett, hogy forradalmi mozgalmak indultak be e témakörre építkezve<sup>46</sup>, lendületet adva az amerikai és francia forradalmi mozgalmaknak.

Az elképzelések végül megjelentek az emberi és polgári jogok nyilatkozatában is<sup>47</sup>, a polgárok egyik jogaként a 14. cikk kimondja, hogy „*a közkiadások szükségességét, akár személyesen, akár képviselőiken keresztül megvizsgálják*”, másrészt azzal is találkozunk e

---

<sup>40</sup> Administrative Procedure Act, 1946 (a továbbiakban: APA)

<sup>41</sup> APA, 324. szakasz

<sup>42</sup> Funk, 2009, i.m. 173. o.

<sup>43</sup> Jasanoff, S.: Transparency in public science purposes, reasons, limits. *Law & Contemporary Problems*, 69(3), 2006, 21-22. o.

<sup>44</sup> Meijer, A.: Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 38(3), 2015, 192-193. o.

<sup>45</sup> Pots, R.: *Cultuur, Koningen en Democraten. Overheid en Cultuur in Nederland*. Nijmegen, Uitgeverij SUN, 2000.

<sup>46</sup> Van de Sande, A: *Vaderland in wording. Een halve eeuw Nederlandse geschiedenis in vogelvlucht*. In: Fritschy, W. – Toebees, J. (Szerk.): *Het Ontstaan van het moderne Nederland: staats- en natievorming tussen 1780 en 1830*. Nijmegen, SUN, 1996. 63-75. o.

<sup>47</sup> Assemblée Nationale Constituante: *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. Párizs, Assemblée nationale constituante, 1789.

dokumentumban, hogy a „*társadalomnak joga van minden közalkalmazottat működéséről beszámoltatni*” (15. cikk), amelyek mind–mind az átláthatóság biztosításának egyik szegletét adták.

Az elképzelés azonban természetesen nem csak a társadalomban és a hatalom gyakorlóiban érlelődött, jól tetten érhető a kor tudósai, szellemi gondolkodói körében: Kant nyilvánosság–eszméje kiválóan tükrözi a fenti törekvések morális megközelítését, a politikai nyilvánosságot a következők szerint értelmezve:

„*Minden maxima, amely (hogy el ne vétse célját) rászorul a nyilvánosságra, összhangban áll mind a joggal, mind a politikával.*”<sup>48</sup>

E gondolatmenet megjelenik Arendt filozófiájában<sup>49</sup> is, és egészen napjainkig érezteti hatását<sup>50</sup>.

Jogi szabályozás terén először Svédországban alkottak jogszabályt a szűkebb témakörünket illetően. 1766–ban, a hivatalos iratok megismerhetőségének témakörében, a sajtószabadságra vonatkozó követelmények keretében. Az információs szabadság, mint az átláthatóság egy központi, de mégsem teljes egészét jelentő elvárása az egyes jogrendszerekben az állam átláthatóságának bírósági úton is kikényszeríthető garanciájává inkább csak a XX. század második felében vált.

A második világháború körüli időkben, érthető okoknál fogva a téma érvényre juttatása, vizsgálata háttérbe szorult: egyes európai országok tekintetében ebben az időszakban bontakoztak ki a totalitárius diktatúrák rendszerei, amelynek egyik központi eleme az, hogy míg az állam átláthatatlan marad, nem enged betekintést saját folyamataiba, addig állampolgárait, azok magánszféráját is beleértve átláthatóvá igyekszik tenni (pl. titkos rendőrség, besúgóhálózat segítségével), annak érdekében, hogy a fennálló hatalmi berendezkedést fenn tudja tartani, illetve még inkább csökkenteni tudja a hatalmi decentrumok szerepét<sup>51</sup>. Az átláthatóság irányultságát tekintve ennek éppen az ellentettjét kívánja a modern államok szerepével kapcsolatban hangsúlyozni, az átlátható állam – átláthatatlan polgár gondolkörén keresztül, amely érthető módon ebben a történeti időpillanatban nem éppen a legdivatosabb elvárások közé tartozott, de a háború után éppen ez a szembenállás okozta nagyszabású kiteljesedését, a *transparency and accountability* irányzat megjelenésével<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Kant, I.: *Az örök békéről*. Budapest, Helion, 2019. 64. o.

<sup>49</sup> Arendt, H.: *A sivatag és az oázisok*. Budapest, Palatinus Könyvesház, 2002. 308 o.

<sup>50</sup> Ld. Habermas „okoskodó közönség” megközelítését: Habermas, J.: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Gondolat, 1993. 120-125. o.

<sup>51</sup> Majtényi, L.: *Információs és médiajog I.* Budapest, Bibo Kiadó, 2010. 4-10. o.

<sup>52</sup> Dubnick, M. J.: *Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework*. In: Preston, N., Bois, C-A Bois (Szerk.): *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values*. London, Routledge, 1998. 68-72. o.

Az irányzat miatt az átláthatósághoz kapcsolódó gondolatok új lendületet kaptak, és ebben az értelmezési keretben az állami tevékenység átláthatósága (kormányzati átláthatóság) mellett az e tevékenységben részt vevő személyek és a teljes államszervezet elszámoltathatósága<sup>53</sup> is a vizsgálatok középpontjává vált.

Az elszámoltathatóság politikai dimenzióján túl magától értetődően vonzotta magához a jogi felelősséget, azon belül is először a közjogi<sup>54</sup>, majd a magánjogi felelősségi alakzatok<sup>55</sup> vizsgálatát. Az elszámoltathatóság e koncepción belül, mint a társadalmi–politikai rendszer megfelelő, jogszerű és legitim működésének elengedhetetlen feltétele jelent meg<sup>56</sup>. Végül a 21. század előtt közvetlenül kialakultak *governance tanok*<sup>57</sup> végérvényesen beemelték a közjogi gondolkodás középpontjába az átláthatósághoz kapcsolódó kérdéskört. A *governance*-hez kapcsolódó gondolatok a hatékony, jó kormányzás<sup>58</sup> témakörében vizsgálták az átláthatóság témáját és annak egyfajta szükségképpen elemeként, előfeltételeként tekintettek rá az egyes gondolkodók. Egyszerre közelítették e tekintetben a szervezeti átláthatóság egyes témaköreit<sup>59</sup>, illetve a kormányzásra vonatkozó elképzelések és jogi normák vonatkozásait<sup>60</sup>.

## 2. Nemzetközi elvárások és előírások

Az egyes nemzeti szintű szabályozások, általános– és szakpolitikai elképzelések, valamint a közigazgatásra irányuló tervezési dokumentumok mellett a legfontosabb elvárásokat az egyes nemzetközi szervezetek közvetítik tagállamaik, részes államaik irányába. Ezen elvárásoknak pedig része lehet a kormányzati átláthatóságra vonatkozó elvárás– és követelményrendszer, amely e meghatározottságából adódóan a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó iránymutatásokat is tartalmazhat. Erre tekintettel vizsgálom meg az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), az Európa Tanács és az Európai Unió, mint világviszonylatban is releváns iránymutató nemzetközi– és

---

<sup>53</sup> Christensen, T. - Lægreid, P.: *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington, Ashgate, 2011. 17-20. o.  
Bertot, C. J. – Jaeger, P. T. – Grimes, J. M.: Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy* 6(1), 2012, 78-85. o.

Fox, J.: The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice* 17(4-5), 2007, 663-671. o.

<sup>54</sup> Bovens, M.: Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European law journal*, 13(4), 2007, 447-468. o.

<sup>55</sup> Vishwanath, T. – Kaufmann, D.: *Towards transparency in finance and governance*. Washington, The World Bank Institute, 1999. 4. o.

Owen, W.C.: Private Penalties and Public Policy. *Labor Law Journal*, 21(6), 1970, 323-337. o.

<sup>56</sup> Mashaw, J. L.: *Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance*. In: Dowdle, M. (Szerk.): *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge. Cambridge University Press, 2006. 120. o.

<sup>57</sup> Weiss, T. G.: Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third world quarterly*, 21(5), 2000, 795-800. o.

<sup>58</sup> Weiss, F. – Steiner, S.: Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison. *Fordham International Law Journal*, 30(5), 1545-1547. o.

<sup>59</sup> Johnston, M.: Good governance: *Rule of law, transparency, and accountability*. New York, United Nations Public Administration Network, 2016. 5-10. o.

Ball, C.: What is transparency?. *Public Integrity*, 11(4), 2009, 293-308. o.

<sup>60</sup> Keping, Y.: Governance and good governance: A new framework for political analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), 2018 1-8. o.



szupranacionális szervezetek egyes elvárásait, iránymutatásait az általuk kiadott, közzétett nyilvános anyagok tartalmának elemzésével.

Az elemzés bemutatása előtt fontosnak tartom kiemelni előzetes várakozásaimat és az ezekhez kapcsolódó tapasztalatokat: az egyes nemzetközi szervezetek és kezdeményezések átláthatóság–megközelítéseit vizsgálva arra számítottam, és ez a feltételezés be is bizonyosodott a vizsgálat során, hogy az egyes szervezetek dokumentumaikban az átláthatóság rendkívül összetett fogalmának rendszerint csak egy–egy szegletét, részelemét fogják megragadni és mindez természetesen összefüggésben lesz azzal is, hogy milyen tárgykörre vonatkoznak majd a megvizsgált dokumentumok eredetileg. Értékelve az összképet, valójában ez is volt a kutatás jelen vizsgálati részének célja: feltárni – a lehetőségekhez mérten – az összes releváns értelmezést, meghatározást, hogy majd azokból kinyerhető legyen az átláthatóság hatósági jogalkalmazási folyamatra értelmezhető fogalma, fogalmi elemei. Előzetesen azt is közre kell adni, hogy a fenti nemzetközi szervezetek leggyakrabban a teljes kormányzatra vagy a közigazgatás egészére fogalmazzanak meg kritériumokat, elvárásokat, amelyek megvalósításában azonban nagyon fontos szerep jut a hatósági jogalkalmazást végző szervekre és a hatósági eljárás szabályozására. Ennek megfelelően a nemzetközi szervezetek által közreadott egyes követelmények, elvárások, iránymutatások elemzésénél az ezekre a szervekre vonatkozó *expressis verbis* és immanens módon irányadó követelményeket vizsgálom meg elsődlegesen, annak érdekében, hogy ezekből körvonalazhatóvá váljon a hatósági eljárás átláthatóságának követelményrendszere és annak egyes elemei.

## **2.1. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének elvárásai, iránymutatásai**

Elsőként az ENSZ illetve annak szakosított szervei által kiadott dokumentumokkal foglalkozom. A szervezet több ízben foglalkozott a közigazgatás egyes kérdéseivel, és így annak átláthatóságára vonatkozó iránymutatások közreadásával, illetve az ENSZ, valamint szakosított szervei által indított programokba integrálva ezt a témakört.

Tekintsük át ezeken, annak érdekében, hogy feltárhassuk a nemzetközi szervezet által közreadott elvárásokat és iránymutatásokat a tárgykörben!

### **2.1.1. Az ENSZ Fejlesztési Programjának dokumentumai**

Témánk szempontjából, az ENSZ által 1965 novemberében alakított Fejlesztési Program egy 1997–ben kiadott stratégiai dokumentuma foglalkozik először az átláthatóság témakörével: a *Governance for Sustainable Human Development – A UNDP Policy Document* című stratégiai dokumentum kiemeli, hogy a magasszintű kormányzás és az emberi fejlődés nem elválasztható

folyamatok, az utóbbi feltételezi az előbbi minél teljesebb megvalósulását. E tekintben a jó kormányzás fogalmát úgy írta le, mint ami – más elvárásokon túl – „*participatory, transparent and accountable*”<sup>61</sup>, tehát a társadalmi érdekeltek részvételén alapuló, átlátható és elszámoltathatóságra épül, ebben a megfogalmazásban tehát a teljes kormányzati tevékenységre és így nyilván a közigazgatásra vonatkozóan is megfogalmaz a dokumentum elvárásokat. Az átláthatóság fogalmát úgy határozza meg, mint ami a közigazgatási szervek közötti szabad információáramlásra épül, és ennek érdekében a közigazgatás folyamatai, a közigazgatási szervezetrendszer egyes szervei és a rájuk vonatkozó információk közvetlenül elérhetőek az állampolgárok számára – az az információ is biztosított, amely a fenti folyamatok megértéséhez és ellenőrzéséhez szükséges<sup>62</sup>. Ha ezt a meghatározást értelmezzük, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy:

- Az átláthatóság fogalmának teljesebb körképét, területeit ragadja meg, mint azok az elképzelések, amelyek az átláthatóság fogalmát és témakörét – nagyfokú leegyszerűsítéssel, és nem igazolható módon – leszűkítik az információszabadság állam részéről történő biztosítására. Természetesen e témakör is fontos része lehet az átláthatóság és azon belül a közigazgatási átláthatóságának, de jelen értekezésben kialakított álláspontom szerint nem tekinthető a fogalom egészének, vagy egyetlen érvényesülési módjának csupán.
- A fogalommeghatározás kiemeli az átláthatóság egyes szintjeit is dimenzióként, így foglalkozik a folyamatok átláthatóságával (jelen értekezés V. főfejezetében meghatározott horizontális értelmezhetőséggel egyezően), a szervezeti átláthatóság témakörével (amely egyaránt vonatkoztatható a közigazgatás szervezetrendszerére és a hatósági jogalkalmazást végző egyes közigazgatási szervek belső átláthatóságára is).
- Végül immanens jelleggel, de megjelenik a közigazgatás kommunikációjának témaköre is a dokumentumban, hiszen ahhoz, hogy az állampolgárok, potenciális vagy reális értelemben vett ügyfelek megérteni, sőt ellenőrizni legyenek képesek a közigazgatás egyes folyamatait, s így a hatósági jogalkalmazás folyamatait is, szükséges egy olyan jól átgondolt és nyitott kommunikáció, amely alkalmas ezek kialakítására.

Megjegyzendő az is, hogy a koncepció későbbi részei a nyilvános, elérhető információkra olyanként tekintenek, mint ami nagyobb átláthatóságot, szélesebb társadalmi részvételt és magasabb hatékonyságú döntéshozatalt eredményeznek – az ilyen szempontból a társadalmi visszajelzésekre ható, és azokat fogadó intézmény(rendszer) válik végül transzparenssé a

---

<sup>61</sup> UNDP: *Governance for Sustainable Human Development – A UNDP Policy Document*. New York, UNDP, 1997. 2-3. o.

<sup>62</sup> U.o. 4-5 o.

társadalom számára, és áll összhangban a *rule of law* jogállami elvárásaival<sup>63</sup>. E tárgykörben a koncepció fontos konklúziója, amely majd a hipotézisek vizsgálata szempontjából is releváns lesz, az, hogy az állam, azon belül a közigazgatás fenti karakterisztikája ideális állapotokat feltételez, amely egyetlen társadalomban sem érvényesül maradéktalanul. Ez eredményezi többek közt azt, hogy *a teljes átláthatóságot, mint a hatósági eljárásban, a közigazgatási feladatellátásban érvényre juttatandó célt és állapotot csak megközelíteni lehet, elérni valójában nem lehetséges, még akkor sem, ha ez jelentené a közigazgatás jogszerűségének minden megkötés nélküli érvényre juttatását.*

Kritikai észrevételként fogalmazható meg az, hogy túlzottan erőteljesen koncentrált a dokumentumba foglalt definíció az információ szerepére és eközben érintetlenül hagy olyan területeket, amelyek az átláthatóság garanciális feltételeit megteremthetnék.

A koncepcionális dokumentum 2006-os felülvizsgálatának tekinthető *Governance for the Future Democracy and Development in the Least Developed Countries*<sup>64</sup> dokumentum két fejezetet is szentel az átláthatóság témakörének: egyrészt az állami feladatellátás keretében az elszámoltathatóság és a korrupció–ellenes intézkedésekkel összhangban tárgyalja, másrészt a nem állami szereplőkre vonatkozóan a civil szektor *watchdog*, az állami tevékenység–ellátás demokratikus ellenőrzésre irányuló tevékenységeként jellemzi.

Ennek keretében a koncepció kifejti, hogy a közigazgatás kapacitásfejlesztést alapvetően akkor tud elérni, ha saját tevékenysége során a demokratikus kormányzás alapelveit érvényre tudja juttatni. E körben ki is emeli ezeket: átláthatóság, elszámoltathatóság, kiszámíthatóság, reagálókészség és részvétel<sup>65</sup>.

Az átláthatóságot e tekintetben a jó kormányzás központi (*core*) jellemzőjeként határozza meg a dokumentum, amelynek közelebbi meghatározása<sup>66</sup> egyezik az 1997-es dokumentumnál kifejtettekkel, azt nem tudta meghaladni a fogalmi elemek vonatkozásában.

A dokumentum ezen túl még kiemeli, hogy:

- Az átláthatóság és nyitottság érvényesülése természetesen megkívánja, hogy a köztisztviségeket viselőik is magukévá tegyék ezeket az elképzeléseket, sőt tudatosan vállalkozzanak e kérdéskörök nyílt rendezésére<sup>67</sup>.
- Hatékony társadalmi, igazságszolgáltatási, politikai és gazdasági ellenőrzőrendszer, kiegyensúlyozott „fékek és ellensúlyok” rendszere nélkül megvalósíthatatlanná válik az

---

<sup>63</sup> U.o. 6-7. o.

<sup>64</sup> Welch, G. – Nuru, Z. (Szerk.): *Governance for the Future Democracy and Development in the Least Developed Countries*. New York, UNDP, 2006.

<sup>65</sup> U.o. 29. o.

<sup>66</sup> U.o. 35. o.

<sup>67</sup> U.o. 54. o.

egyres államokban az átláthatóság és az elszámoltathatóság átültetése, és érvényre juttatása<sup>68</sup>.

- A dokumentum ezeket részlegesen a korrupció visszaszorításának eszközeként, a szervezeti átláthatóság növelése szempontjából emeli ki, utalva arra is, hogy ezek a bürokrácia alapértékeinek is tekinthetőek<sup>69</sup>, amelyek azonban akkor teljesehetnek ki igazán, ha azok a fő döntéshozatali folyamatokban – általánosságban a kormányzati tevékenység során, a rá vonatkozó stratégiai tervezésben, a közigazgatásra vonatkozó jogszabályalkotás során, illetve az egyedi ügyekben a hatósági döntéshozatal és jogalkalmazás során – is érvényesülhetnek.

A fenti elemző dokumentumot 2014-ben követte a *Discussion Paper – Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework* elnevezésű, jelentős nemzetközi véleményeztetés eredményét magába foglaló értékelő kiadványa, amely magába foglalta az ENSZ, azon belül a fejlesztési program egyes célkitűzéseinek, prioritásainak megvalósításához szükséges kormányzati intézkedések, beállítottságok körét.

A vizsgált dokumentum koncepciója ennek megfelelően az átláthatóságot, mint a kormányzati tevékenységet meghatározó, központi elkötelezettségként jellemzi<sup>70</sup>, amely egyszerre jelenik meg a korrupció elleni harcban<sup>71</sup>, illetve a közszféra és az állampolgárok közötti kapcsolatokban<sup>72</sup>. Az átláthatóság jelenségét emellett egy olyan kormányzati magatartásként jellemzi, amely erőteljes visszajelzés az állampolgároknak és a nemzetközi befektetői környezetnek arról, hogy az állam és annak szervezete elkötelezett a jogállami követelmények irányába. A dokumentum szerint a kormányzat ezirányú nyitottsága bizonyítottan nagy hatással van a beruházási kedvre és az adott állam fejlődésére is<sup>73</sup>. Az átláthatóságnak itt megjelenik a költségvetési átláthatóság értelmezése is, amely fontos követelmény az államszervezet irányába – azonban jelen disszertáció szempontjából kívül esik a vizsgálat alá vont témakörökön.

Annak ellenére, hogy a dokumentum fogalomhasználata, fontos fogalmi elemeket, kapcsolódásokat említ, eltávolítja az átláthatóság fogalmát attól, hogy abból konkrét követelményeket lehessen megfogalmazni (elkötelezettségként közelíti meg), amely azonban

---

<sup>68</sup> U.o. 64. o.

<sup>69</sup> U.o. 67. o.

<sup>70</sup> UNDP: *Discussion Paper - Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*. New York, UNDP, 2014. 2. o.

<sup>71</sup> Hivatkozva az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményére, amelyről a későbbiekben lesz szó.

<sup>72</sup> UNDP: *Discussion Paper*... i.m. 6. o.

<sup>73</sup> U.o.

véleményem szerint kulcsfontosságú ahhoz, hogy az átláthatóság érvényesülését biztosítani lehessen.

A dokumentum meghivatkozta az átláthatósághoz kapcsolt intézkedések között az *Open Government Partnership* kezdeményezést, amelyről önálló alfejezet keretében fogalmazok meg értékelő gondolatokat.

Az ENSZ fejlesztési programja – részben a beérkező nemzeti tapasztalatok alapján – 2015 után erőteljesebben fordult a korrupció ellenes tevékenységek ösztönzése irányába, amelynek során született dokumentumok további releváns szempontokat már nem adtak a közigazgatás, a hatósági jogalkalmazás átláthatóságának vonatkozásában a fentiekben tárgyaltakon túl. A program leutolsó dokumentumai, jelentései a COVID-19 világjárványhoz kapcsolódó reagálás témakörében vizsgálták meg a védekezés során gyakorolt állami intézkedések átláthatósági vonatkozásait<sup>74</sup>, amelynek legfontosabb iránymutatásai a közbeszerzések témaköréhez, az egészségügyi szektor integritásához és a technológiai–innovációs újítások felhasználása témaköréhez kapcsolódtak az átláthatóság fokozásában. Az egyes kiemelt tényezők valójában a már korábban tárgyalt fogalmi elemek, jegyek (bevonás, információ, szervezeti átláthatóság) körét nem bővítették érdemben, csak azok prioritizálásához, az intézkedésekre szentelt erőforrások hatékony elosztásához szolgálják.

### **2.1.2. Az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményének releváns követelményei**

Az ENSZ 2003. október 31–ei Közgyűlésén<sup>75</sup> fogadta el a Korrupció Elleni Egyezményét, amely 2005 december 14–én lépett hatályba. Az Egyezmény fontos vonatkozásokat tartalmaz az átláthatóság fogalmának értelmezése szempontjából, különös tekintettel a szervezeti átláthatóság megítélésének tárgykörében.

Az egyezmény megerősíti az ENSZ immár többedízben említett, úgynevezett *core* értékeit, amelyekre az összes tervezési és stratégiai dokumentum épül. E központi értékek között kapott helyet az átláthatóság is, amely ugyan főként a fejlesztési tevékenységek elősegítésével van párba állítva, mégis jól mintázza, hogy a kormányzati tevékenység egyik legfontosabb fejlődési pontjaként tekintenek az ENSZ, és annak szakosított szervei az átláthatóság egyes dimenzióira<sup>76</sup>. Az Egyezmény normatív része az 5. cikkben fogalmazza meg, hogy a korrupcióellenes tevékenység egyik megelőző jellegű politikájának és gyakorlatának lehet tekinteni az átláthatóság elősegítését a közügyek és államszervezet folyamataiban is.

<sup>74</sup> Ld. UNDP: *Guidance Note – Transparency, Accountability and Anti-Corruption Service Offer for COVID-19 Response and Recovery*. New York, UNDP, 2020.

<sup>75</sup> *General Assembly Resolution 58/4*.

<sup>76</sup> *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 2003. évi Korrupció elleni Egyezménye*, Előszó

Témánk szempontjából fontosnak tekinthető a 7. cikk közsférára vonatkozó rendelkezéseinek köre lényegét tekintve a részes államok kötelezettségévé teszi, hogy választott köztisztviselők és adott esetben más, nem választott köztisztviselőkkel kapcsolatos szabályok esetében sok más szempont mellett a hatékonyság, az átláthatóság, és objektív kritériumokon alapú követelmények kialakítását. A cikk 4. pontjában ugyan *soft law* jelleggel, de mégis megfogalmazásra kerül az az elvárás, hogy a részes államok a belső joguk alapelveivel összhangban törekedjenek olyan rendszerek elfogadására, fenntartására és megerősítésére, amelyek végsősoron elősegítik az átláthatóságot.

E követelmények fontos, a korábbi dokumentumokban még nem tárgyalt témakört hozhatnak a felszínre vizsgálódásunk során: a közigazgatás, azon belül a hatósági jogalkalmazás átláthatóságának megvalósulását, megvalósítását a köztisztviselőktől csak akkor várhatjuk el, hogyha a vizsgált állam közszolgálati modellje is az átláthatóságon alapul. E témakörrel kapcsolatban bővebben a szervezeti átláthatóságra vonatkozó főfejezetben kívánok visszatérni. A téma szempontjából leginkább releváns rendelkezések az Egyezmény 10. cikke adja, amelynek tartalmát a jobb elemezhetőség érdekében szerepeltettem itt:

*„Article 10 – Public reporting*

*Taking into account the need to combat corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, **take such measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration, including with regard to its organization, functioning and decision-making processes, where appropriate. Such measures may include, inter alia:***

*(a) **Adopting procedures or regulations allowing members of the general public to obtain, where appropriate, information on the organization, functioning and decision-making processes of its public administration and, with due regard for the protection of privacy and personal data, on decisions and legal acts that concern members of the public;***

*(b) **Simplifying administrative procedures, where appropriate, in order to facilitate public access to the competent decision-making authorities; and***

*(c) **Publishing information, which may include periodic reports on the risks of corruption in its public administration.***

A 10. cikkben található követelmények az átláthatóság szinte teljes spektrumát, korábban már említett majd minden elemét érintik, és kiemelten foglalkoznak az államszervezetten belül a közigazgatással, amelyben az elrendelt intézkedések érvényesülni fognak. Az Egyezmény fenti szakasza nagyban meghatározza azt a definíciót, amelyet megadhatunk majd jelen elemzés összegzéseként a hatósági eljárás átláthatóságnak egyes fogalmi elemeiről és legfontosabb követelményeiről. Ezt a megállapítást érdemben az sem rontja, hogy egy speciális témakör, a korrupció megelőzése, visszaszorítása érdekében történnek a fenti kormányzati intézkedések, hiszen – ahogy azt már fent láthattuk, az átláthatóság egyik célja, mind annak általános, mind pedig hatósági eljárásban értelmezhető fogalmát tekintve a visszaélésszerű, korrupcióval járó

esetek visszaszorítása és a közszféra tisztaságának, jogszerűségének és egyben hatékonyságának garantálása. A fenti szakasz rendelkezéseihez kapcsolódó megállapításokat a következők szerint fogalmazhatjuk meg:

- A rendelkezésekhez kapcsolódó állami intézkedéscsomagoknak a közigazgatás szinte összes fontosabb, az átláthatóság szempontjából más bontásban is tárgyalt területét, témakörét kell érintenie: így a szervezeti kérdéseket (ld. a szervezeti átláthatóságra vonatkozó fejezetben), a közigazgatás funkcionális kérdéseit és a releváns döntéshozatali folyamatokat is, ezzel rendszerbe foglalva azokat.
- A 10. cikk megfogalmazása csak exemplifikatív felsorolást tartalmaz: ezek mellett még számos intézkedés, alprogram meghatározható, amelynek a központi célkitűzése az átláthatóság növelése lesz a közigazgatás szervezetét, tevékenységét érintően.
- Az első, a cikk által rögzített rendelkezés a már többször tárgyalt információnyújtási kötelezettséghez kapcsolódik – elvárásként azonosítva, hogy legyenek olyan eljárásai, előírásai a közigazgatás szervezetrendszerének, amelyek lehetővé teszik azt, hogy a társadalom információt szerezhessen a közigazgatás szervezeteiről, működéséről, döntéshozatali folyamatairól, és azokról az általánosan érvényesülő, normatív szabályokról amelyek alapján tevékenységüket végzik, valamint az egyedi döntésekről, ha ez nem esik korlátozás alá.
- Már itt feltűnnek azok a korlátok, amelyek az átláthatóság általános korlátjainak tekinthetőek (pl. személyes adatok védelme, minősített adatok, hatósági ellenőrzési tevékenység megvalósítása, stb.) – amely témaköröket önálló alfejezetekben elemzünk .
- Fontos kitételek jelent a közigazgatási folyamatok egyszerűsítésének követelménye, amely kiváltképp a hatáskörrel rendelkező, döntéshozó szervekkel való kapcsolattartás, a döntések létrehozásában való közreműködés tekintetében jelenthet hatalmas előrelépést az alá–föle rendeltségre épülő hagyományos hatósági jogalkalmazási modellhez képest,
- Végül, a közigazgatás kommunikációjának témaköréhez visszatérve kiemeli az Egyezmény követelményrendszere a jelentéstételi kötelezettséget, amely alkalmas lehet arra, hogy bizalmat ébresszen és fenntartsa az állampolgároknak, az adott szerv, szervezetrendszer megfelelőségéhez kapcsolódóan, és ezáltal áttételesen, de bizonyítottan növelheti az államban, a közigazgatásba vetett bizalom szintjét.

Az átláthatósághoz kapcsolódó további követelmények elsődlegesen a közbeszerzés szabályozása, a költségvetés átlátható tervezése és működtetése, a nem állami szereplők közötti

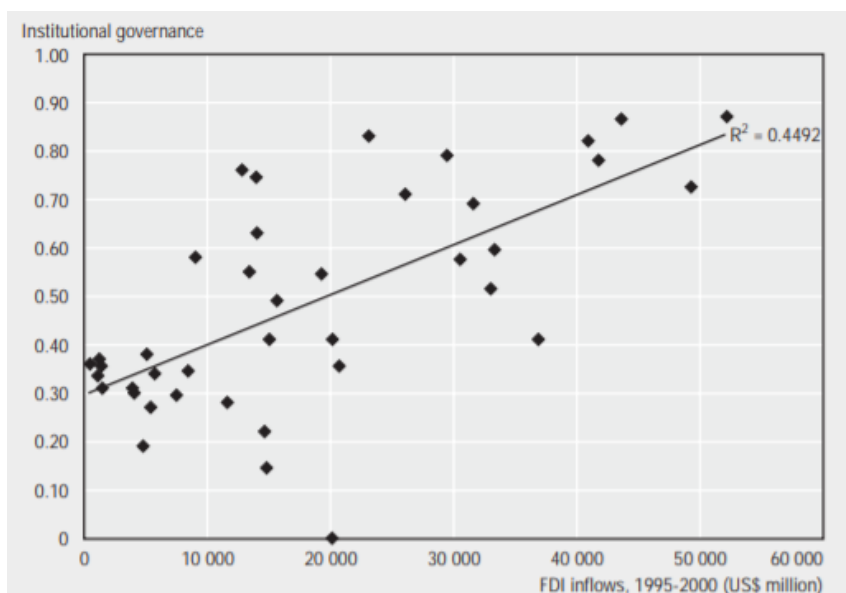
viszonyok tárgyában rendelkeznek, és így kívül esnek az értekezés szűkebb értelemben vett tárgykörén.

## 2.2.A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet elvárásai, iránymutatásai

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tevékenységének gazdasági – és szociálpolitikai irányultsága miatt a közigazgatást és azon belül a hatósági eljárást csak közvetve érintik a szervezet iránymutatásai, dokumentumaiba foglalt elvárások, de éppen ez az a jellemző, ami miatt ezek az értekezés szempontjából relevánssá válnak<sup>77</sup>.

A nemzetközi szervezet gazdasági iránymutatásai valójában követelményeket, elvárásokat juttatnak kifejezésre: beruházóbarát környezet (amely minden modern gazdaság egyik alapja<sup>78</sup>) csak stabil jogi szabályozás, hatékony és kiszámítható közigazgatási tevékenységellátás mellett képzelhető el, és ennek kifejezésre juttatása során az egyes dokumentumok az átláthatóságot is ilyen, nélkülözhetetlen feltételként azonosítják a közigazgatás és azon belül a hatósági jogalkalmazás vonatkozásában – megfogalmazva számos követelményt, amely az értekezés szempontjából a szűkebb területen értelmezett átláthatóság elvárás– és követelményrendszerének kimunkálása során lehet fontos.

### 2. ábra – A beruházási kedv és a kormányzati tevékenység minősége közötti kapcsolat.



*Forrás: OECD: Foreign Direct Investment – Maximising Benefits, Minimising Costs. Párizs, OECD, 2002. 180. o.*

<sup>77</sup> OECD: *Who we are*. <https://www.oecd.org/about/> (2021.09.01.)

<sup>78</sup> OECD: *Public Sector Transparency and the International Investor*. Párizs, OECD, 2003. 8-10 o.

Irtysheva, I., et. al.: Building favorable investment climate for economic development. *Accounting*, 6(5), 2020, 773-780. o.



Ezzel párhuzamosan a szociális, társadalmi igazságosságra vonatkozó területeken épp a vonatkozó jogszabályalkotásba és a döntések meghozatalában való társadalmi részvétel, az információkhoz való széleskörű hozzáférés és az állam, a közigazgatás társadalmi megítélése, a belé vetett bizalom válnak fontos tényezőkké, mint az átláthatóság biztosításának egyes válfajai.

Az OECD egyik központi célkitűzése a fent meghatározott tevékenységi körén belül a jó kormányzati modellek terjesztése a tagállamaik körében. Ennek érdekében jött létre a szervezet Directorate for Public Governance szervezeti egysége, amelynek tevékenységi körében tartozik a közszférában alkalmazható korrupcióellenes tevékenységek és a közigazgatás integritásának elősegítése, másrésről a nyílt kormányzatra vonatkozó iránymutatások közreadása. A következő alfejezetekben közelebbről is megvizsgálom eme iránymutatások egy részét, annak érdekében, hogy azonosítható legyen azok átláthatósággal való kapcsolatrendszere, összefüggései. Az Igazgatóság egyéb rendelkező dokumentumait az értekezés további, vonatkozó fejezeteiben elemzem.

### **2.2.1. *Public Sector Transparency and the International Investor***

Az OECD 2003-ban adta ki a *Public Sector Transparency and the International Investor*<sup>79</sup> című összefoglaló értékelő dokumentumát, melynek jelentőségét jelen értekezés szempontjából fontos kiemelni: a dokumentum első fejezete témáját tekintve teljes egészében egybe esik a disszertáció témájával, így nagyon fontos követelményeket, és elvárásokat fogalmaz meg illetve összefoglalja azokat az előnyöket is, amelyek akkor következnek be, ha a nemzetközi befektetési elvárások átlátható módon működő közszféréval találkoznak.

A dokumentum az átláthatóságot és azon belül a hatósági eljárás átláthatóságát érintő részeivel kapcsolatban megfogalmazható legfontosabb megállapítások:

- a közigazgatás, azon belül a hatósági jogalkalmazás átláthatósága nem csak a beruházások szempontjából fontosak, hanem a teljes társadalom és a kormányzat hatékonysága szempontjából is<sup>80</sup>. Az átláthatóság növelése kiszámíthatóságot is hoz a közigazgatás folyamataiba, amelynek pozitív hatásai széleskörben érzékelhetővé válnak,
- az átláthatóság nem tekinthető öncélúnak, hanem sokkal inkább a közigazgatás, azon belül a hatósági jogalkalmazás már meglévő céljainak elérését javítja<sup>81</sup>,

---

<sup>79</sup> OECD, 2003, i.m.

<sup>80</sup> U.o. 7. o.

<sup>81</sup> U.o. 13. o.

- nincs egységes modell arra vonatkozóan, hogyan kell megteremteni az egyes államok közigazgatásának átláthatóságát – tekintettel arra is, hogy ezek rendkívül különbözőek lehetnek és a nemzetközi kötelező előírások rendszerint nem is érintik ezeket közvetlenül –, de megállapíthatóak az ennek kialakításához szükséges alapvetések és jó gyakorlatok,
- az átláthatóság növelését célzó reformprogramok átültetése előre nem látható nehézségekbe, akár ellenállásába ütközhet a közigazgatás szervei és a közszolgálati tisztségviselők részéről, amelyet csak alapos és mélyreható kommunikációval, az előnyök hangsúlyozásával, a hátrányok lehetőség szerinti kizárásával lehet ellensúlyozni,
- az átláthatóság kialakítása, fenntartása minden esetben folyamatos fejlesztést igényel a közigazgatástól, annak érdekében, hogy a folyamatosan változó igényeknek is meg tudjon felelni és ki tudja használni a legújabb fejlesztések – legyenek azok technológiai vagy társadalmi innovációk – eredményeit a társadalom bevonása, a folyamatok hatékonyságának növelése vagy épp a kommunikáció megvalósítása során,
- nem elég a vonatkozó jogszabályi és egyéb kötelező követelmények, vagy a jogalkalmazási átláthatóságát megteremteni, fontos szerepe van az úgynevezett *procedural transparency* kérdéskörének is<sup>82</sup>, tehát, hogy az egyes eljárásjogi jogintézmények miként befolyásolják a hatósági jogalkalmazás folyamatában annak átláthatóságát,
- a következetes, széleskörű kommunikáció és tájékoztatás a társadalom és érdekelt irányába kulcsfontosságúnak tekinthető az átláthatóság megvalósítása során, enélkül a már megtett intézkedések eredményei is látensnek maradnak. Ez azt is jelenti, hogy azokban a kérdésekben, ahol a szabályozási környezet lehetővé teszi, már a hatósági jogalkalmazási folyamat megindítása előtt lehetőség szerint előzetes értesítést kell küldeni, és konzultációt folytatni az érintettekkel, annak érdekében, hogy a releváns, és egyébként a hatóság döntését érdemben befolyásoló információk felszínre kerülhessenek<sup>83</sup>.

Meglátásom szerint az értékelő dokumentum fontos részterületeket, követelményeket tárgyal, azonban éppen a dokumentum jellegéből adódóan sok esetben túlzottan általánosan közelít a témakörhöz ahhoz, hogy ebből a közigazgatási feladatellátásra, a hatósági jogalkalmazásra

---

<sup>82</sup> U.o. 46-49. o.

<sup>83</sup> U.o. 44-46. o.

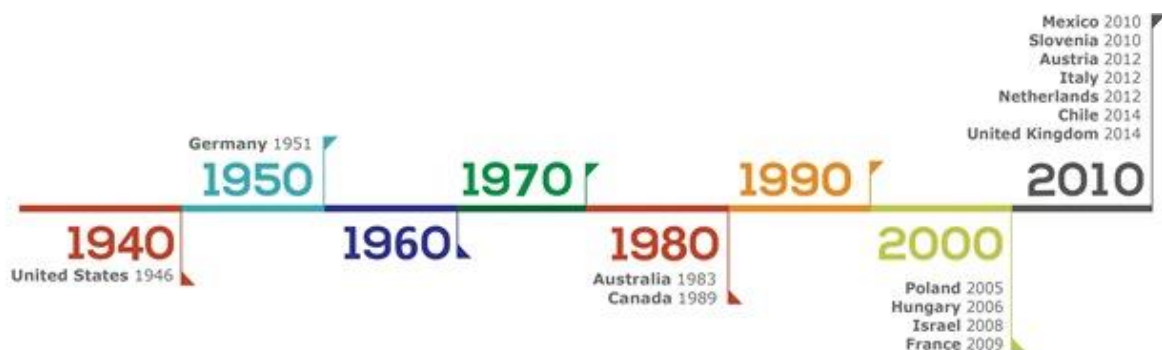
vonatkozóan konkrét intézkedések, szabályozási megoldás váltásra, módosításra sarkallja a tagállamokat.

### 2.2.2. *OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*

Az OECD 2009-ben végzett nagyszabású felmérését követően adta ki 10 alapelvét<sup>84</sup>, amely az érdekérvényesítő szerepének átláthatóbbá tételére és a közszféra integritásának fokozására irányult. Jelen értekezés szempontjából mindez leginkább az érdekérvényesítésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések megalkotását, bővítését és a szervezeti átláthatóság témakörét érintette. Két alapelv különösen fontosnak tekinthető az átláthatóság fokozása érdekében:

- az egyik (4. alapelv) szerint az egyes tagországokban a megfelelő mértékű átláthatóságot azzal összhangban kell biztosítani, hogy az állami tisztviselők, az állampolgárok és az üzleti élet szereplői elegendő információt szerezzenek a közigazgatás egyes szerveit érő lobbitevékenységekről,
- a másik (5. alapelv) szerint az egyes országoknak lehetővé kell tenniük az érdekelt felek, köztük a civil szervezetek, az üzleti élet szereplői, a média és általánosságban a nyilvánosság számára a lobbitevékenységek feletti ellenőrzést, annak érdekében, hogy ez a tevékenység szabályozott keretek között maradjon.

3. ábra – Az érdekérvényesítő tevékenységre vonatkozó szabályozások megjelenése az egyes OECD tagállamokban.



Forrás:

<https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>  
(2021.09.01.)

Az alapelvek érvényesíthetőségét bővebben a szervezeti átláthatóságról szóló IV. főfejezetben értékelem.

<sup>84</sup> OECD DAC: *Transparency and Integrity in Lobbying*. Párizs, OECD DAC, 2013. <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf> (2021.09.01.)

### 2.2.3. *OECD Recommendation of the Council on Open Government*

A kormányzásra vonatkozó, OECD által meghatározott követelmények és ajánlások egy másik, releváns irányának tekinthetők a nyílt kormányzatra vonatkozó elképzelések, amely tárgykörben a nemzetközi szervezet egy ajánlást is közreadott a tagállamok kormányainak címezve. A 2017-es ajánlás reflektál a szervezet által korábban kiadott, a közérdekű információk fokozott elérésére és még hatékonyabb felhasználására<sup>85</sup> irányadó ajánlásra is. Az ajánlás kapcsán az alábbi megállapításokat lehet tenni:

- az ajánlás hangsúlyozza, hogy az érdekeltek bevonása növeli a kormányzati átláthatóságot, ideértve az állampolgárok bevonását is, mindez pedig hozzájárulhat az állampolgárok bizalmának kialakításához, fenntartásához és fejlesztéséhez,
- az átláthatóságot a nyílt kormányzás egyik alapelvének tekinti<sup>86</sup>, ennek keretében pedig a tagállamoknak, a nyílt kormányzat kialakítására irányuló stratégiáknak és kezdeményezéseknek más alapelvek mellett ennek megvalósítására kell törekednie<sup>87</sup>,
- az egyes kormányoknak ki kell alakítani azt a jogi keretrendszert a kormányzat összes szintjén, horizontális és vertikális értelemben is, (beleértve az egyedi jogalkalmazás szintjét is), amely segíti a fenti alapelvek megvalósítását, és ennek keretei között minden szükséges intézkedést meg kell tennie ezek elérése és fenntartása érdekében<sup>88</sup>.

Az ajánlásoknak nem sikerül meghaladnia a korábbi OECD dokumentumokban már szerepeltetett elvárásokat, és így a dokumentum sokkal inkább a sokat hangoztatott elvárások ismétlésére, semmint azok valós átültetésének segítésére koncentrált.

### 2.3. Az Európa Tanács elvárásai, iránymutatásai

Az Európa Tanács regionális hatókörű nemzetközi szervezet célkitűzései mentén megvalósított aktivitásai közül számunkra leginkább a jogállamiság védelmére irányuló tevékenységek és dokumentumok lesznek relevánsak, de az aktuális problémákra adott európai válaszok, valamint részben a demokratikus stabilitás közigazgatásra háruló feladatai, az e tárgykörben kiadott iránymutatások is ide vonatkoznak tekinthetők, hiszen ezek külön-külön és összeségében is befolyásolhatják a hatósági jogalkalmazási folyamatra vonatkozó elvárásokat és követelményeket, azok átláthatóságával összefüggésben.

---

<sup>85</sup> *OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information* [C(2008)36]

<sup>86</sup> *OECD Recommendation of the Council on Open Government* [C(2017)140] I.

<sup>87</sup> U.o. II.

<sup>88</sup> U.o. II. 1.-3.

### 2.3.1. *A jó közigazgatásról szóló ajánlás és függelék*

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2007 júniusában fogadta el a *Jó közigazgatásról* szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlást és a hozzá tartozó függeléket. Az ajánlás fontos, a vizsgált téma szempontjából releváns elvárásokat tartalmaz a tagállamok közigazgatásának szervezetére, és annak működésére vonatkozóan. A dokumentum egyrészt kimondja az átláthatóság fontosságát a közigazgatás szervezeti felépítésével kapcsolatban, másrészt pedig hangsúlyozza a már említett állampolgári részvétel, a közigazgatás joghoz kötöttségének alapelvét, amelyeket mintegy jogállami követelményként rögzít<sup>89</sup>.

Az ajánlás ezen túl, 10. cikkében a jó közigazgatás alapelveként rögzíti az átláthatóságot, az alábbi elvárások közreadásával:

*„10. cikk: Az átláthatóság alapelve*

- 1. A közigazgatási hatóságok az átláthatóság alapelve szerint járnak el.*
- 2. A magánszemélyeket megfelelő, a hivatalos iratok nyilvánosságra hozatalát is magába foglaló eszközökkel tájékoztatják intézkedéseikről és döntéseikről.*
- 3. Tiszteletben tartják a hivatalos iratokhoz való hozzáférés jogát, a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok szerint.*
- 4. Az átláthatóság alapelve nem zárja ki a jog által védett titkot.”<sup>90</sup>*

Az első pont megfogalmazásából és az alapelvi meghatározásból arra a következtetésre juthatunk, hogy átláthatóságnak a teljes hatósági eljárásra ki kell terjednie, ennek az alapelvnek kell áthatnia az eljáráshoz kapcsolódó összes jogintézményt, az eljárás megindításától a jogalkalmazó szerv végleges döntésének meghozataláig, sőt ehhez kapcsolódóan a jogorvoslati eljárásokra és a végrehajtásra is, hiszen ezekben az esetekben is közigazgatási hatósági szervek fognak eljárni. A meghatározás megközelítésmódjából érzékelhető, hogy kiemelt szerepet tulajdonít az átláthatóság elérésében a tájékoztatásnak, az információkhoz való hozzáférésnek, de rögzíti ennek korlátjait is.

Az ajánlással kapcsolatban megállapítható, hogy kézzel foghatóbb elvárásokat rögzít, mint a fent már tárgyalt ENSZ és OECD ajánlások, de az átláthatóság biztosításához szükséges intézkedéseket csak egy mozaikos, összefüggéseibe nem tárgyalt rendszerbe helyezi, amely nem segíti elő érdemben az elvárások átültetését a részes államok jogába és joggyakorlatába.

---

<sup>89</sup> CM/rec(2007)7. számú ajánlás 3.o.

<sup>90</sup> U.o. 10. cikk

### 2.3.2. *A jó kormányzás 12 alapelve*

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának *Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level*<sup>91</sup> elnevezésű stratégiájának részét képező 12 alapelv 2007-ben került meghatározásra. Az alapelvek eredetileg főként a helyi önkormányzatokra vonatkoztak, azokat azonban a későbbiekben több ízben alkalmazták az egyes iránymutatások, ajánlások megfogalmazása során szélesebb körben, az államszervezet és közigazgatás egyes folyamataira, s azon belül a hatósági jogalkalmazásra is kiterjesztőleg. A 12 alapelv egyike a nyíltság és átláthatóság, amelyet az alábbiak szerint foglaltak össze:

*„Decisions are taken and enforced in accordance with rules and regulations. There is public access to all information which is not classified for well-specified reasons as provided for by law (such as the protection of privacy or ensuring the fairness of procurement procedures). Information on decisions, implementation of policies and results is made available to the public in such a way as to enable it to effectively follow and contribute to the work of the local authority.”*<sup>92</sup>

A magyar jogi fogalomkészlettel megközelítve a bizottsági döntés megközelítésmódját, azonosíthatjuk erre tekintettel a közigazgatási szervek joghoz kötöttségének elvét, ebben a szövegzetben kifejezetten a döntésekre vonatkoztatva. A meghatározás további körei már ismerősek lehetnek más szervezetek megfogalmazásából: a nyilvános hozzáférés minden információhoz, amely nem esik korlátozás alá, illetve az elszámoltathatóság azon speciális megjelenése, amely a beszámolási kötelezettséghez kapcsolódik és lehetővé teszi azt, hogy a társadalom és az ügyfelek nyomon követhessék a közigazgatás egyes tevékenységeinek alakulását. Hasonlóan az OECD vonatkozó alapelveihez, ezen elvárások érvényesülését a későbbi fejezetekben vizsgálom.

### 2.3.3. *A Tromsøi Egyezmény a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről*

Az átláthatóság információszabadsághoz fűződő elvárásrendszeréhez kapcsolódó területen hozta létre az Európa Tanács 2009-ben a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló egyezményt<sup>93</sup>, amelynek célkitűzése az, hogy az Egyezményben részes államok jogosultságot biztosítsanak e dokumentumokhoz és információkhoz való szabad

<sup>91</sup> Council of Europe: *15th session of the Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, 15-16 October 2007) – Report by the Secretary General.*

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8#globalcontainer](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8#globalcontainer) (2021.09.01.)

<sup>92</sup> Council of Europe: *12 Principles of Good Governance.* <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#1%2225565951%22%31> (2021.09.01.)

<sup>93</sup> Amelyet Magyarországon az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréséről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvény ültetett át.

hozzáférésre állampolgáraik számára. Habár az Egyezmény csak rendkívül hosszú idő után, 2020 decemberébe lépett életbe<sup>94</sup>, az Egyezmény követelményei nagyban hozzájárultak a részes államok hatósági jogalkalmazó tevékenységének átláthatóbbá tételéhez, hiszen a már többször említett, információhoz jutást segíti elő. Az egyezményhez csatolt magyarázat így határozza meg az átláthatóság fogalmát és követelményeit ebben a tárgyba.

*"Transparency of public authorities is a key feature of good governance and an indicator of whether or not a society is genuinely democratic and pluralist, opposed to all forms of corruption, capable of criticising those who govern it, and open to enlightened participation of citizens in matters of public interest. The right of access to official documents is also essential to the self-development of people and to the exercise of fundamental human rights. It also strengthens public authorities' legitimacy in the eyes of the public, and its confidence in them."*<sup>95</sup>

Ami az értekezés szempontjából kiemeli ezt a megfogalmazást és meghatározást, hogy valójában mind az átláthatóság, mind az annak egyik, de nem kizárólagos megvalósulási formájaként megjelenő információs szabadság, közérdekű adatok nyilvánossága a társadalmi legitimitáció egyik bázisának tekinthető a fentiek alapján, amely alkalmat ad arra is, hogy bizalmat ébresszen a társadalomban a közfeladatát végző jogalkalmazó szervek irányába. Ez az értelmezés miatt válik majd fontossá a társadalom bevonása, már a jogszabályalkotási feladatok ellátásában is, amellyel részletesen a harmadik főfejezetben fogok foglalkozni.

#### 2.3.4. A CLREA 424(2018). számú ajánlása és 435(2018). számú határozata

A nemzetközi szervezet által az átláthatóság vonatkozásában kiadott egyes ajánlások, iránymutatások és egyéb *soft law* jellegű dokumentumok körét kiválóan összefoglalja a szervezet helyi és regionális önkormányzatának kongresszusának (CLREA) 424(2018). számú ajánlás<sup>96</sup> illetve 435(2018). számú határozat<sup>97</sup>, amelyek az *Átláthatóság és nyílt kormányzat (Transparency and open government)* címet viselik. A dokumentumok speciális vonatkozása az, hogy elsődlegesen az önkormányzatok szervezetére és működésére koncentrálnak, de eközben számos elvárást tisztáznak a témánk szempontjából is fontos szervezeti átláthatóság és az önkormányzati keretek között folytatott hatósági eljárásokhoz kapcsolódóan.

<sup>94</sup> A megfelelő számú ratifikáció hiányában. Ld. Council of Europe: *Details of Treaty No.205 - Council of Europe Convention on Access to Official Documents*. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205> (2021.09.01.)

<sup>95</sup> *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205)* <https://rm.coe.int/090000168071a811> (2021.09.01.)

<sup>96</sup> CLRAE Recommendation 424 (2008) (2018. november 7.) CG35(2018)14final

<sup>97</sup> CLRAE Resolution 435 (2008) (2018. november 7.) CG35(2018)14final

A határozat az átláthatóságot a nyílt kormányzat egyik fontos alapelvéként határozza meg, amely szükséges ahhoz, hogy az egyes helyi és regionális önkormányzatok megfelelő kapcsolatot építhessenek ki a területükhöz tartozó állampolgáraikkal. Az átláthatóságot e tekintetben az információkhoz való könnyű hozzáférés, a nyílt adat- és dokumentummenedzsment részeként értelmezi. Ezen felül az átláthatóság, mint alapelv érvényesülésének tekinti a civil társadalom nagyobb fokú részvételét a közérdeklődésre számot tartó döntések meghozatalában, illetve a visszaélések megelőzésében.

Az ajánlás ennél széles körben tartalmaz elvárásokat, amelyeknek átültetését a tagállamok kormányai kell, hogy megtegyék a végrehajtó hatalmi ág alsóbb szintjein. Ezzel összefüggésben számos keretszabályozást alkot az ajánlás, így alkalmazásra javasolja a jelen értekezés 2.6. alfejezetébe foglalt nyitott kormányzatra és átláthatóságra vonatkozó kezdeményezéseket, együttműködéseket és ezek rendelkező dokumentumokat (így pl. az *Open Government Partnership* eljárásait, vagy az *International Open Data Charter-t*)<sup>98</sup>, s utal a már említett 12 jó kormányzási alapelvekre.

A határozathoz és az ajánláshoz fűzött magyarázatban a két dokumentum előadója kifejti, hogy a nyílt kormányzat egyik alapelvének tekinthető az átláthatóság alapelve<sup>99</sup>. A fentiekben már kifejtettéktől eltérően szétválasztja az átláthatóság, a társadalmi részvétel és az elszámoltathatóság alapelveit, és ezek közül az átláthatóságot a kormányzati adatok és információk jobb megismerhetőségével azonosítja. Ugyanezt a szűk értelmezést adja közre a 2. bekezdésben, amelyben kifejti, hogy az átláthatóság valójában az információs szabadságra, a nyílt adat koncepcióra és az ezekhez szükséges dokumentummenedzsmentre épül a közigazgatásba, ismételten elválasztva részvétel és az elszámoltathatóság megteremtéséhez szükséges elemektől. Véleményem szerint ez a megközelítés túlzottan szűkre szabja az átláthatóság meghatározását, és mesterségesen elkülöníti azokat az elemeket, amelyek valójában kölcsönös, szinergikus viszonyban állnak egymással. Annak ellenére, hogy fogalmilag nem kizárt ezek ennyire merev megközelítése, a már hivatkozott szakirodalmi álláspontok és más nemzetközi szervezetek, sőt az Európa Tanács más rendelkező dokumentumai is eltérő nézőpontot, szélesebb átláthatóság fogalmat alkalmaznak ennél.

---

<sup>98</sup> CLRAE Recommendation 424 (2008), 7. a. vii.

<sup>99</sup> CLRAE Recommendation 424 (2008), Explanatory Memorandum 1.1., 6. o. <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c> (2021.09.01.)



### 2.3.5. *Az Európa Tanács Demokrácia és Jó Kormányzás Európai Bizottságának (CDDG) tevékenysége és jelentései*

Az Európa Tanács Demokrácia és Jó Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG) egy kormányközi fórumnak tekinthető, ahol az egyes tagállamok képviselői tapasztalatokat cserélnek, és értékelik a jó kormányzás és a demokratikus stabilitás iránt tett erőfeszítéseiket, jó és rossz gyakorlatokat. Számunkra a Bizottság tevékenysége azért lesz fontos jelen értekezés szempontjából, mert az a közigazgatás megújítását célzó reformokhoz, az állampolgári részvétel fokozásához kapcsolódik, és emellett kiterjed a közigazgatás erkölcsi, etikai vonatkozásaira is. A Bizottság éves országjelentései mellett egyik fontos jelentésének tekinthető a jó kormányzással, kapacitásbővítéssel és az állampolgári részvétellel kapcsolatos dokumentum<sup>100</sup>, amelyben az átláthatóság és nyíltság fogalmkörét az alábbiak szerint határozza meg:

*„Transparency means that decisions taken and their enforcement are done **in a manner that follows rules and regulations**. It also means that **information is freely available and directly accessible** to those who will be affected by such decisions and their enforcement. It also means that enough information is provided and that it is provided in easily understandable forms and media.”<sup>101</sup>*

Ez a fogalommeghatározása nagyban hasonlít a jó kormányzás 12 alapelvében megadott, korábban tárgyalt jogszerűségi kritériumhoz, a definíció további része pedig meghatározza az információk rendelkezésre bocsátásának módját (szabad, közvetlen hozzáférhetőség, az információ legalább elégséges volta), de kiemelendő e fogalomrendszerből az érthetőség követelménye, amely felfoghatóvá teszi az érintettek számára a kapott információkat. A definícióra is alapozva, ehelyütt is szeretném hangsúlyozni, hogy átláthatóság valójában nem merül ki az információs szabadság biztosításában, a közérdekű adatok megismerhetőségében, a fent megfogalmazott információk köre valójában ennél tágabb és vonatkozik a szervezet szabályozására, eljárásaira és működésére is.

Az Európa Tanács további társadalmi bevonásra, valamint a hatósági jogalkalmazásban is érvényesülő, döntéshozatali diverzifikációra vonatkozó követelményeit, iránymutatásait nem ebben a fejezetben, hanem a jogalkotási kérdésekre irányuló III. főfejezetben, illetve a horizontális elemzés vonatkozó alfejezeteiben vizsgálom meg közelebbről.

---

<sup>100</sup> European Committee on Local And Regional Democracy (CDLR): *Draft Report on Initiatives to Strengthen Good Governance, Capacity Building and Citizen's Democratic Participation*. Strasbourg, CDLR, 2013.

<sup>101</sup> U.o. 3. o.

## 2.4. Az Európai Unió elvárásai és stratégiai irányai

Az Európai Unió, mint szupranacionális szervezet mind európai viszonylatokat tekintve, mind pedig világviszonylatban fontos szerepet játszik követelményeire, iránymutatásaira és irányultságára tekintettel. Az átláthatóság szempontjából több szerző is *composite* demokráciaként jellemzi<sup>102</sup>, ami értelmezésünkben azt jelenti, hogy a demokratikus legitimitáció különféle formáival rendelkezik: vertikális legitimitációját az Európai Parlament választott képviseleti rendszerén keresztül nyeri el, illetve az Európai Tanácsban demokratikusan megválasztott kormányok küldöttein keresztül, horizontálisan pedig kölcsönös kontroll alakul ki a tagállamok között, amelyet szakértői képviseltek bonyolult rendszere egészít ki.

Számunkra, jelen értekezés keretében mégsem az Európai Unió, mint nemzetközi szervezet legitimitációja és átláthatósága, hanem a tagállami közigazgatások irányába, a jogfejlesztő tevékenysége során képviselt elvárásai, követelményrendszere lesz releváns. Ez pedig egy igencsak szűk keret: az Európai Unió jellegzetességei miatt a tagállami közigazgatások szabályozása vonatkozásában a szervezet csak támogató hatáskörrel rendelkezik az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 6. cikke alapján, így csak támogathatja, összehangolhatja vagy kiegészítheti az uniós országok intézkedéseit, de kötelező jellegű szabályokat nem állapíthat meg ez irányba. Éppen ezért ennek a hatáskörnek a gyakorlása során az Unió jellemzően csak a közigazgatási együttműködés elősegítésére vállalkozik. Ennek megfelelően csak ritkán találkozunk a hatósági eljárás átláthatóságára vonatkozó követelményekkel a szupranacionális szervezet joganyagában, stratégiáiban, de ettől függetlenül közvetetten több fontos tervezési dokumentum, stratégia kapcsolódik a témakörhöz. Az alábbiakban ezeket a dokumentumokat, jogi normákat emelem ki, az egyes területekre (pl. információszabadság) vonatkozó uniós anyagokat az érintett alfejezetben tárgyalom az Unió sokszínű elvárásrendszerére és szabályozási területére tekintettel.

### 2.4.1. Az Alapjogi Charta vonatkozásai

A 2000 decemberében, Nizzában kihirdetett Európai Alapjogi Charta<sup>103</sup>, 2009-től lépett hatályba, és vált kötelezővé a Lisszaboni Szerződéssel egyidejűleg. A Charta típusából fakadóan az alapvető jogok irányából közelíti meg szűkebb vizsgált témakörünket. A legrelevánsabb követelmények a Charta 41. cikkébe foglaltnak, amely a megfelelő ügyintézéshez való jogot szabályozza. Az értekezés szempontjából az alábbi részek relevánsak:

<sup>102</sup> Ezen álláspontokról összefoglalóan: Héritier, A.: Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information. *Journal of European Public Policy*, 10(5), 2003, 814-833 o.

Auel, K., et. al.: *Democratic governance in the EU. The case of regional policy*. Polino, Fernuniversität Hagen, 2000. 5-15. o.

<sup>103</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202., 2016.6.7., 389-405. o.

- részrehajlás mentes, tisztességes és ésszerű határidőn belüli ügyintézés – a törvény előtti egyenlőség jogállami követelményének megjelenése és a közigazgatási tevékenységellátás joghoz kötöttségének, kiszámíthatóságának követelményeiként tűnnek fel ezek a rendelkezések<sup>104</sup>, amelyek az átláthatóság jogállami követelményrendszerének egyes fontos elemeit fogják adni, ahogy a III. főfejezet 1. fejezetében részletesen ismertettek a későbbiekben,
- indoklási kötelezettség a hatóságok oldalán<sup>105</sup> a döntés átláthatóságát, érthetőségét, megalapozottságát, és az önkéntes jogkövetés egyik bázisát adja.

#### 2.4.2. *White Paper on European Governance 2001*

Az egyik első releváns, általános jellegű stratégiai dokumentumnak tekinthető az Európai Bizottság kormányzáshoz kapcsolódó 2001-es stratégiai dokumentuma<sup>106</sup>. Ebben a dokumentumban a Bizottság összefoglalja a jó kormányzás alapelveit és javaslatokat tesz a kormányzati tevékenység fejlesztésére vonatkozóan.

Az átláthatósághoz kapcsolódóan az alábbi részei emelhetők ki a dokumentumnak – a fogalmi elemek megragadása érdekében:

- a koncepció a jó kormányzás alapelvei közé sorolja a tagállami intézményrendszer részéről a nyitottságot, a részvétel és az elszámoltathatóság erősítését, és a koherenciát, amelynek át kell hatnia az Unióban születő összes stratégiát és szabályozást, a megfelelő határfokú fejlődés érdekében<sup>107</sup>,
- a javaslatok közül kiemelkedik az állampolgári bevonás és részvétel erősítése<sup>108</sup>, amelyben a tagállamok is feladatokat kapnak az európai kontextusban is értelmezhető kérdésekről folytatott társadalmi dialógus kialakításában,
- ugyanígy megjelenik a magasabb szintű politikaalkotás– és szabályozás témaköre, amely a dokumentum megállapításai szerint az állampolgári bizalom és jogkövetés egyik alapkövénének tekinthető, valamint a döntésekbe bevont lakosság szempontjait, információt is figyelembevevő kockázat– és hatásértékelés, amely segíti elérni a kialakításra váró jogi szabályozás céljait.

<sup>104</sup> Leach, W. D.: Collaborative public management and democracy: Evidence from western watershed partnerships. *Public administration review*, 66(S), 2006, 102-105. o.

<sup>105</sup> Mashaw, J. L.: Reasoned administration: The European union, the United States, and the project of democratic governance. *George Washington Law Review*, 76(1), 2007, 99-101. o.

<sup>106</sup> *European Governance: A White Paper*. Brussels, 25.7.2001, COM(2001).

<sup>107</sup> U.o. 7. o.

<sup>108</sup> U.o. 11. o.

Ezek a megállapítások azért válnak fontossá számunkra, mert egyrészt segítik az átláthatóság fogalmi elemeinek, résztémaköreinek meghatározását, másrészt rámutatnak azokra az értékekre és elvárásokra, amelyeket az Európai Unió intézményein és jogrendszerén keresztül közvetít a tagállamok és közigazgatási rendszereik irányába.

#### ***2.4.3. Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban***

A Bizottság által 2007-ben elfogadott „Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban” című program<sup>109</sup> hatására az Európai Unió összes tagállamában beindult egy, az állami folyamatokhoz kapcsolódó intézkedési program (összességében: Egyszerűsítési Program), amelynek legfontosabb célkitűzése volt, hogy a lakossági ügyfelek adminisztratív terheit hatékonyan csökkenteni tudják az egyes tagállamok és ezen túl egyfajta normavilágossági célkitűzés is megfogalmazásra került: a legfontosabb jogalkalmazási területeken, így a hatósági jogalkalmazásban is a vonatkozó jogszabályok nyelvezetének megismerhetőbbé, érthetőbbé tételét tűzte ki célul. A közös célérték az adminisztrációs terhek vonatkozásában 25%-os csökkentést tűzött ki, amelyet 2012-ig kellett elérniük a tagállamoknak. A program keretében hazánk is számos eredményt ért el, nem csak közigazgatási, hanem pl. cégbírósi eljárások is e program keretében újultak meg, egyszerűsödtek adminisztratív szempontból.

#### ***2.4.4. A vision for public services***

Az Európai Bizottság 2013-ban publikálta eme stratégiai dokumentumját<sup>110</sup>, amelynek központjában a modern és nyitott közzféra megteremtése, erősítése állt. A dokumentum koncepciója az átláthatóságot a nyílt adatok és nyitott, társadalmi bevonáson alapuló döntéshozatal kontextusában ismerteti, és ennek megfelelően elsődlegesen a közadatok nyilvánosságának átható jellegére, a társadalmi érdekeltek becsatornázásának szempontjára hívja fel a figyelmet, amelyhez hozzákapcsolja digitális és elektronikus kormányzati eszközök, számítástechnikai megoldások felhasználásának lehetőségét ezek hatékony megvalósítására. A nyílt kormányzás témakörét vizsgálva, a dokumentum a társadalom számára nyílt

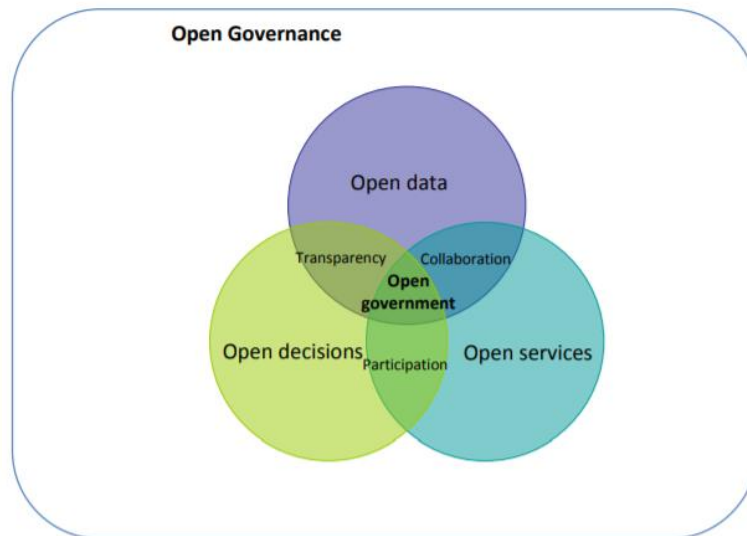
---

<sup>109</sup> A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2007. január 24.) – Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban [COM(2007) 23]

<sup>110</sup> European Commission: *A vision for public services*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services> (2021.09.01.)

szolgáltatások, a nyílt formában közzétett közadatok és a társadalmi bevonás értelmezési spektrumán értelmezi, az alábbiak szerint:

4. ábra – A nyílt kormányzás megvalósításának részelemei.



Forrás: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=3179](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=3179) (2021.09.01.) 3. o.

Láthatóvá válik ez alapján, hogy az Európai Unió intézményeinek ebben és a fenti dokumentumban összefoglalt átláthatóság értelmezése erőteljesen leszűkíti az átláthatóság fogalmát az információk nyílt hozzáféréseinek és döntésekbe történő társadalmi bevonás kérdéseinek területére, figyelmen kívül hagyva számos olyan szempontot, amelyeket a korábbiakban megvizsgált dokumentumok alapján a fogalom körébe sorolhatunk (pl. joghoz kötöttség, szervezeti átláthatóság, eljárási átláthatóság, stb.).

#### 2.4.5. Az európai közigazgatási eljárás modell-szabályai

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (angolul: ReNEUAL) 2014 szeptemberében hozta nyilvánosságra a közigazgatási eljárás úgynevezett modellszabályait (*Model Rules on EU Administrative Procedures*)<sup>111</sup>. Témánk szempontjának ennek azért van jelentősége, mert a fent már ismertetettek szerint az EU jogharmonizációs tevékenysége által kevésbé érintett közigazgatási témakörök területén, azon belül a hatósági jogalkalmazás során alkalmazott szabályozás tekintetében egyfajta egységesítési szándékkal került kiadásra<sup>112</sup>, amely önmagában is az átláthatóság irányába ható kezdeményezés.

<sup>111</sup> ReNEUAL: *Model Rules on EU Administrative Procedures*. (a továbbiakban: *ReNEUAL Model Rules*) [http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model\\_Rules-Compilation\\_BooksI\\_VI\\_2014-09-03.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf) (2021.09.01.)

<sup>112</sup> Varga, Zs. A.: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 61(10), 2014, 545-546. o.

Ugyan főszabály szerint a modellszabályokba foglalt rendelkezéseket elsődlegesen az EU hivatalai, intézményei, testületei, ügynökségei kötelesek követni és alkalmazni<sup>113</sup>, a tagállami hatóságok csak kifejezett rendelkezés esetén, mégis e szabályok alkalmazása hatást gyakorol a tagállami jogalkalmazási folyamatokra és így természetesen azok átláthatóság szempontjából fontos tényezőire is.

A modellszabályok több helyütt foglalkoznak *expressis verbis* jelleggel az átláthatóság témakörével, éspedig:

- egyrészt a koncepcionális gondolatok körében megfogalmazásra kerül, hogy a modellszabályok célja az, hogy az Unió által érintett közigazgatási eljárásokra vonatkozó modellszabályok az Unió alkotmányos értékeit átültesse a közigazgatási hatósági eljárások szabályanyagában, és ettől nemcsak a hatóságok és ügyfelek jogainak és kötelezettségeinek tisztázását, hanem a rájuk vonatkozó jogi követelmények átláthatóságának növekedését is várják<sup>114</sup>,
- a modellszabályok preambulumbekzdése alapján az átláthatóságot a szabályok értelmezési alapelvként tekintik<sup>115</sup>,
- a közigazgatási jogalkotás során az átláthatóságot alapelvként határozzák meg<sup>116</sup>, amelynek biztosítása a jogalkotás során megteremt a társadalmi vita és az alternatívák közötti társadalmi választás lehetőségét,
- egyedi ügyekben a modellszabályok a később részletesen elemzésre kerülő eljárási átláthatóság megvalósítását állítják a követelmények középpontjába<sup>117</sup>, kiemelve a döntések indokolásának<sup>118</sup> kötelezettségként való szükségességét, a közigazgatási aktusok megvalósítása során,
- a hatósági szerződések körében az egyenlő bánásmód követelményét emelik ki az átláthatóság növelését szolgáló követelmények közül<sup>119</sup>,
- végül pedig kiemelten foglalkoznak az átlátható információáramlás biztosításával az eljárások során, amely az átláthatóság megteremtésének egyik alapját jelentheti<sup>120</sup>.

A modellszabályok a fentiek szerint kielégítően körbejárják a hatósági eljárások során értelmezhető átláthatóság fogalmi körét, azonban gyakorlati érvényesülésük kérdéses a

---

<sup>113</sup> *ReNEUAL Model Rules*, I. könyv 1. cikk

<sup>114</sup> *ReNEUAL Model Rules*, I. (14) pont

Balogh-Békési, N. – Balázs, I. – Boros, A.: I. könyv – Általános rendelkezések. *Pro Publico Bono*, 2017/2., 24. o.

<sup>115</sup> U.o., I. Preamble

<sup>116</sup> U.o., II. (1) pont

<sup>117</sup> U.o., III. 7. cikk

<sup>118</sup> U.o., III. 29. cikk

<sup>119</sup> U.o., IV. 16. cikk

<sup>120</sup> U.o., VI. 9. cikk

tagállami hatóságok gyakorlatába – a fenti körülmények miatt elsősorban csak az Európai Unió intézményeit kötik, a – vizsgálatom fő tárgyához tartozó – nemzeti hatósági szerveket csak áttételesen és eshetőlegesen.

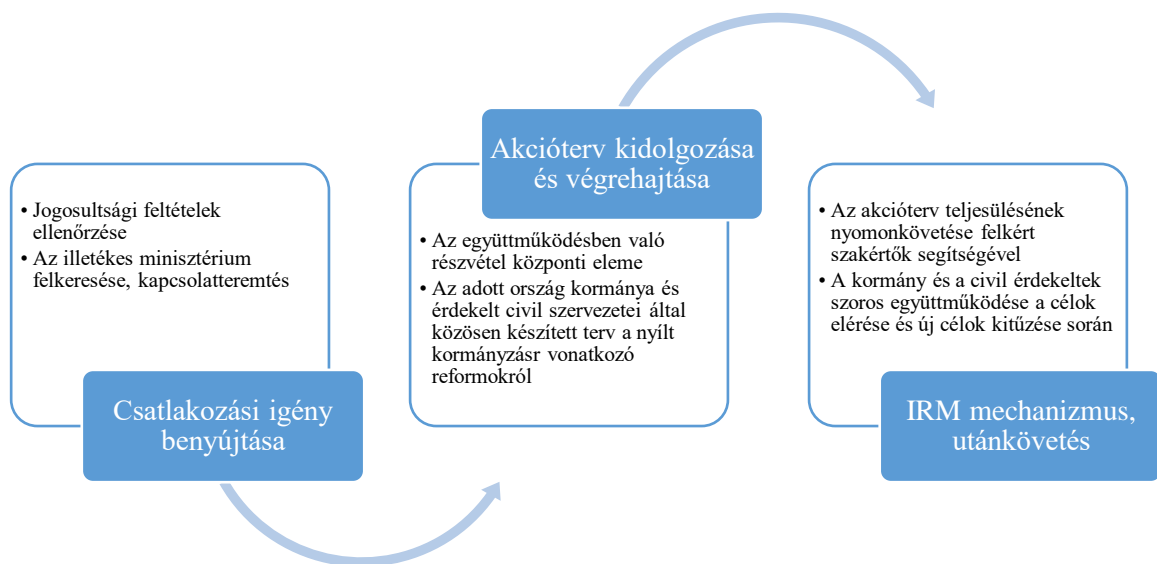
## 2.5. A nyitott kormányzásra és átláthatóságra irányuló egyéb kezdeményezések releváns dokumentumai

### 2.5.1. Nyílt Kormányzati Együttműködés (OGP) kezdeményezés

Az ENSZ égisze alatt kibontakozó Nyílt Kormányzati Együttműködést keretében 8 alapító kormány 2011-ben hagyta jóvá az úgynevezett Nyílt Kormányzat Nyilatkozatot, és erre építkezve az adott ország cselekvési tervét is megalkotta<sup>121</sup>.

A Nyilatkozat alapján a szervezet az alábbi lépcsőket követi működése során:

5. ábra – Az OGP Nyílt Kormányzat Nyilatkozatának megfelelő eljárása.



*Forrás: saját szerk. az OGP: Our Process <https://www.opengovpartnership.org/process/> (2021.09.01.) alapján.*

A disszertáció témájának szempontjából két kiemelt téma vizsgálata válik szükségessé a szervezet tevékenységéhez kapcsolódóan: a Nyílt Kormányzat Nyilatkozatba foglalt vállalások elemzése, valamint a végrehajtott akciótervek és azok értékelésének szempontrendszere. A Nyilatkozathoz kapcsolódó elemzést jelen fejezetben teszem meg, míg az egyes akciótervekre vonatkozó iránymutatások, követelményrendszer bemutatása az adott téma szempontjából

<sup>121</sup> OGP: About us. <https://www.opengovpartnership.org/about/> (2021.09.01.)

releváns, ezt követő főfejezetekben valósul meg – tekintettel arra, hogy a szervezet erre vonatkozó dokumentumai napjainkra többszáz ajánlást tartalmaznak, amelyek alapján az egyes tagállamok ezidáig háromezret is meghaladó vállalást tettek<sup>122</sup>.

A Nyílt Kormányzat Nyilatkozat elfogadásával az egyes részes államok kifejezésre juttatják, hogy:

- tudomásul veszik, hogy a társadalomnak egyre nagyobb igénye van a nyílt kormányzás megvalósítása irányába, és ennek érdekében a civil érdekelttek szorgalmazzák a közügyek átlátható, elszámoltatható és hatékony megközelítését, amely a társadalom bevonásán alapul,
- elfogadják, hogy felelősségük van abban, hogy elősegítsék a kormányzati folyamatok során több más fontos terület mellett az átláthatóság érvényesülését,
- ennek érdekében az átláthatóság és nyílt kormányzás elveit alkalmazzák az egyes kormányzati és közigazgatási folyamataik biztosítása során, ennek részeként
  - törekednek jobban elérhetővé tenni az egyes kormányzati információkat,
  - támogatni a civil részvételt az állami, közigazgatási döntéshozatalban,
  - nagyobb integritást elérni a közigazgatás szervezetrendszerében,
  - és modern technológiai megoldásokkal támogatni ezek érvényesülését, így biztosítva a nyíltságot és az elszámoltathatóság érvényesülését.<sup>123</sup>

A Nyilatkozattal és az akciótervekkel kapcsolatban fontos megállapítani, hogy bár a nyílt kormányzás és az átlátható hatósági jogalkalmazás között sok a kapcsolódási pont, de a fenti iránymutatások elsődlegesen a nyíltság elérésére törekednek és ebben eszköz jelleget kap az átláthatóság. Így az értekezés szempontjából a fenti célkitűzések fontosak, de csak az átláthatóság egyes részelemeit ölelik fel.

### **2.5.2. A Transparency International vonatkozó iránymutatásai**

A több mint 60 országban nemzeti szervezettel rendelkező, Transparency International nemzetközi szinten működő civil szervezet (NGO), amely megfigyeli és közzéteszi a vállalati és kormányzati korrupció mértékére vonatkozó értékeléseit<sup>124</sup>. Éves szinten teszi közzé a szervezet, nemzeti és nemzetközi szinten is a korrupcióérzékelésre vonatkozó indexét<sup>125</sup>, amely

---

<sup>122</sup> OGP: *Action plan cycle*. <https://www.opengovpartnership.org/process/action-plan-cycle/> (2020.03.31.)

<sup>123</sup> OGP: *Open Government Declaration*. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/> (2021.09.01.)

<sup>124</sup> Transparency International: *Our Mission*. <https://www.transparency.org/en/about> (2021.09.01.)

<sup>125</sup> Clark, A. K.: *Measuring corruption: transparency international's "corruption perceptions index"*. In: Lind, N. S. – Rabe-Hemp, C.E. (Szerk.): *Corruption, Accountability and Discretion*. Bingley, Emerald Publishing, 2017. 3-22. o.



a világszinten felmerülő korrupció mértékét, és megoszlását igyekszik jellemezni. Témánk szempontjából e index azért fontos, mert az index kialakítására szolgáló módszertani iránymutatások segíthetnek körbehatárolni az átláthatóság fogalmi köréhez kapcsolódó elemeket.

A legfrissebb, 2020-as módszertani iránymutatások alapján a korrupció érzékelési index egy 100 pontos skála, amelyben a 0 a legmagasabb korrupciós szint érzetét, míg a 100 a legalacsonyabbat jellemzi és ezt a mutatót a többi országhoz képest állapítják meg az adott országra vonatkozóan. A felmérés elsősorban az „*állami szektorban tapasztalható korrupcióra összpontosít, és a korrupciót, mint a közhivatallal személyes haszonszerzés céljából való visszaélést definiálja*”<sup>126</sup>.

Az értékelés elkészítéséhez 13 nemzetközi összehasonlító index adatait vették figyelembe, amelyek összességében és évente 180 ország értékelését adják közre, ezekből, egy standard eljárással képzett számtani átlagként képzik az indexet. Az index kialakítását több támadás érte, mert az általa feldolgozott indexek szubjektív jellegű adatokat is mérnek, azok szempontrendszere több tekintetben nem volt összefüggő, és az egyes indexek nem azonos számú országot érintettek, de az Európai Bizottság 2017-es auditja során megállapította a módszertan kiegyensúlyozottságát és megfelelő koherenciáját<sup>127</sup>. A magyarországi szervezet a fentiekén túl 2011-ben publikált egy Nemzeti Integritás Tanulmány elnevezésű jelentést<sup>128</sup>, amelyben a közhatalmi ágak egyik indikátoraként jelöli meg az átláthatóságot, és egyszerre vizsgálja az átláthatóságot a jogi szabályozás és az érvényesülő joggyakorlat szempontjából.

Az átláthatóság jogi szabályozása alatt a nyilvánosság hozzáférését biztosító jogi normák meglétét tekinti az állami feladatellátáshoz kapcsolódóan, míg gyakorlat alatt azt érti, hogy ezek mennyiben teljesülnek a közigazgatási és alkotmányos szervek gyakorlatában. Az egyes alkotmányos intézmények, közigazgatási szervek működését mindkét tényező szempontjából értékeli, szövegesen és pontszámmal is, azt azonban meg kell jegyezni, hogy ezek egy 100-as skálán 5 értéket vehetnek fel (0,25,50,75,100) és bár vannak pontozási irányelvek<sup>129</sup>, az értékelés mégis csak szubjektív megítélésen alapul, nincsenek egyértelmű pontértékek hozzárendelve az egyes átláthatósági szintek teljesítéséhez rendelve, sőt e szintek sincsenek kellőképpen meghatározva a dokumentumban. A nemzetközi és a nemzeti szervezet

<sup>126</sup> Transparency International Hungary: *Korrupció Érzékelési Index*. <https://transparency.hu/adatok-a-korrupciorol/korrupcio-erzekelesi-index/> (2021.09.01.)

<sup>127</sup> European Commission JRC Technical Reports: *Corruption Perceptions Index 2017 Statistical Assessment*. [https://images.transparencycdn.org/images/2018\\_CPI\\_2017\\_StatisticalAssessment.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2018_CPI_2017_StatisticalAssessment.pdf) (2021.09.01.)

<sup>128</sup> Transparency International Hungary: *Nemzeti Integritás Tanulmány*. <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/05/Korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zatok-Magyarorsz%C3%A1gon-2011-Nemzeti-Integrit%C3%A1s-Tanulm%C3%A1ny.pdf> (2021.09.01.)

<sup>129</sup> U.o. 13 o.

dokumentumait átvizsgálva azt is meg kell állapítani, nem derül ki egyértelműen, hogy az átláthatóságot, pontosan milyen definícióval azonosítják, annak ellenére, hogy az egyes jelentésekbe gyakran felmerül az átláthatatlanság jelzője. A sokféle értelmezés egyes dokumentumok tekintetében esetről, esetre változik, amely nem teszi lehetővé az átláthatóság elemeinek egyértelmű megállapítását. Ennek megfelelően, objektív, vagy ahhoz közelítő értékmérő hiányában nem állapítható meg egyértelműen, hogy a nemzetközi, illetve a magyar szervezet mi alapján dönt az átláthatóság megítélése tárgyában.

### **3. A hazai stratégiai és tervezési dokumentumok kapcsolódó elképzelései**

Annak érdekében, hogy értékelhetővé váljanak a hazai hatósági eljárások tekintetében az átláthatóság fogalmának egyes elemei, szükségesnek találom vázlatosan áttekinteni a hazai közigazgatásra vonatkozó stratégiai és tervezési dokumentumokat. A korábbiakban meghatározott vizsgálati irányoknak megfelelően, jelen fejezetben elsődlegesen a nemzetközi szinten kimutatott elvárások és követelmények megjelenését, érvényesülését kívánom bemutatni hazai elképzeléseken és dokumentumokon keresztül.

#### **3.1. Magyary program**

2011-től a magyar kormány átfogó közigazgatási–fejlesztési stratégiát adott közre, amely a Magyary program nevet viselte<sup>130</sup>. A program alapvető célja a jó állam megteremtése volt, amelyet a dokumentum a hatékonyan működő közigazgatáson keresztül látott megvalósíthatónak. Emellett orvosolni törekedett azt a kialakult, rossz állapotot, amely a kormányba vetett bizalom és az ország vezetésének elfogadottsága terén mutatkozott, ugyanis a program bevezetését megelőzően, a nemzetközi kimutatások alapján az ország a sor végén kullogott az európai országok közül.

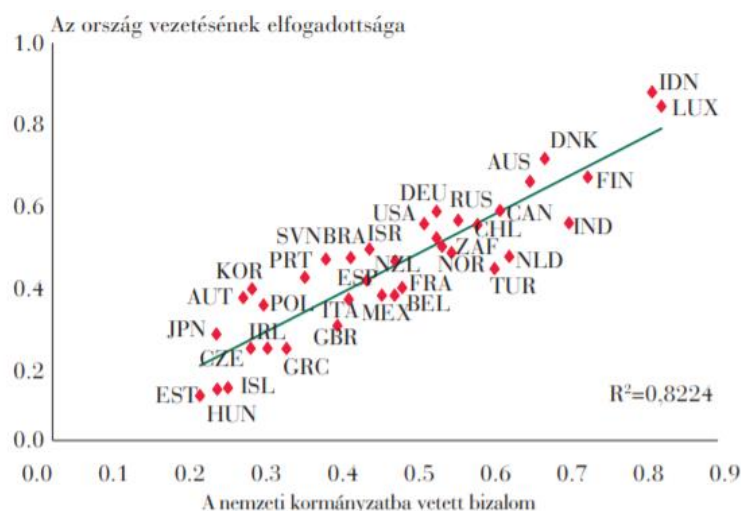
A fenti célok elérésére érdekében a program értékeiben évente felülvizsgálandó beavatkozási területeket jelölt ki (szervezet, feladat, eljárás, személyzet). Az átláthatóság fogalmát a tervezési dokumentum a folyamatok és személyzet vonatkozásában ragadta meg<sup>131</sup>, és a kormányzás átláthatóságaként adta közre, de konkrét tartalmat nem rendelt hozzá ezek vonatkozásában.

---

<sup>130</sup> Magyary Program (MP 11.0).

<sup>131</sup> MP 11.0, i.m. 13. o.

6. ábra – A kormányzat iránti bizalom és a vezetés elfogadottsága 2009-ben az OECD országaiban.



*Forrás: Magyary program MP 11.0. 13. o.*

Hasonlóképpen jelenik meg az átláthatóság fogalma a közigazgatási tevékenységek átláthatóbbá tétele kapcsán<sup>132</sup>, amelyet a hatékony közigazgatás keretei között értelmez a dokumentum: a hatékonyság fogalmi elemeinél számba veszi az egyes folyamatok felügyelhetőségét, amelynek részelemeként tekint a tevékenység átláthatóságának biztosítására, de itt sem történik meg annak meghatározása, pontosan mit is ért a koncepció az átláthatóság alatt. Ezeken túl a koncepció az állami szervezeti kataszter kapcsán említi meg az átláthatóság témakörét, amely alapján a kataszter átláthatóbbá teheti a közigazgatás szervezeti rendszerét<sup>133</sup>, tehát egyfajta rendszerezettségi jelentést társít a fogalomhoz.

A dokumentum által előírányozott beavatkozási területek között kiemeli, hogy a korábban átláthatatlan eljárások és folyamatok egyszerűsítésére van szükség az ügyfeleket terhelő adminisztratív terhek csökkentése érdekében<sup>134</sup>. A dokumentum intézkedési terve ezzel szemben nem ehhez kapcsolódóan, hanem az állami információszolgáltatás, az állami közérdekű adatvagyron egységes és új rendszerének kialakításához kapcsolja az átláthatóság fogalmát, amely sokkal inkább a témánk szempontjából távolabbra eső közadat-újrahasznosítás témaköréhez kapcsolódik<sup>135</sup>. Áttételesen azonban több, az átláthatóság megvalósítására vonatkozó intézkedés kerül itt lehatárolásra, így pl. informatikai infrastruktúra javítását célzó intézkedések, a joganyag deregulációját szolgáló intézkedések, a személyzeti vonatkozásokon közszolgálati életpálya modellek lehatárolására, a feladat ellátással kapcsolatban a lakossági és

<sup>132</sup> U.o. 20. o.

<sup>133</sup> U.o. 21. o.

<sup>134</sup> U.o. 36. o.

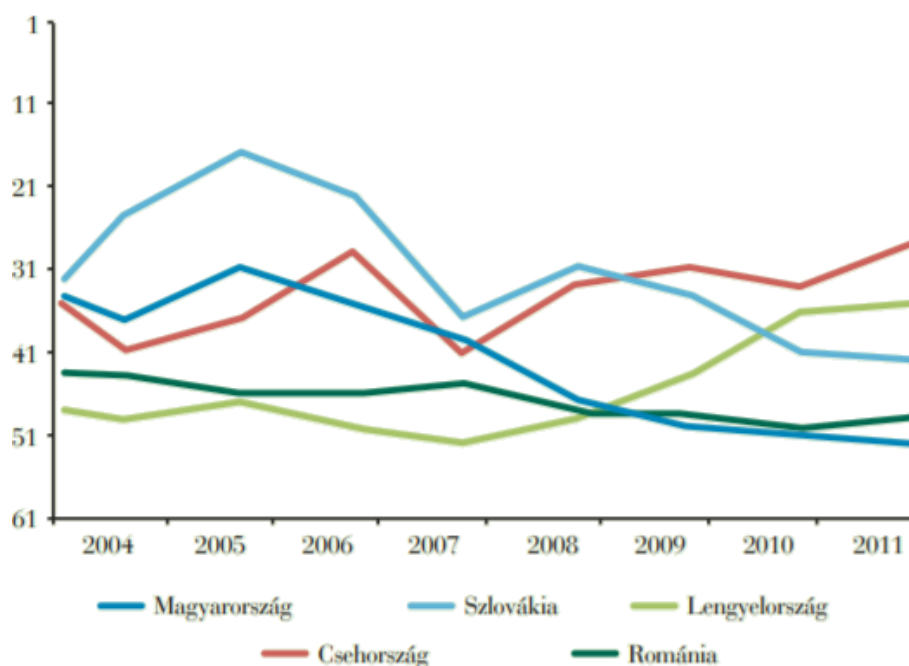
<sup>135</sup> U.o. 48. o.

vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésére, az antikorrupciós intézkedésekre, az állampolgárok véleménynyilvánításának ösztönzésére, az eljárások kapcsán a hatásvizsgálati rendszerre, az egyes eljárások sztenderdizálására vonatkozóan.

Kritikai élel emelhető ki a fenti dokumentum vonatkozásban, hogy az átláthatóságot váltakozó tartalommal használja és az intézkedési tervek szintjén indokolatlanul összemossa az ehhez kapcsolódó feladatokat más szempontok érvényesítésével.

A tervezési dokumentum felülvizsgálata és az új tervek közreadása 2012 augusztusában valósult meg a Magyar program MP 12.0 című dokumentum közreadásával. A nemzetközi felmérések alapján indokolt is volt az újabb beavatkozás: a dokumentumban is bemutatott, svájci székhelyű versenyképességi kutató és képző központ, az *IMD* által évenként közreadott Világ Versenyképességi Évkönyv alapján a magyar közigazgatás a legrosszabbul teljesített versenyképesség szempontjából a régiójában az üzleti hatékonyság piaci szereplők általi véleményezése során<sup>136</sup>, leginkább azért, mert a vizsgált országok között a legalacsonyabb értékkel szerepelt a fekete- és szürkegazdaságra, a transzparens kormányzati működésre és az adókiírázásra vonatkozó hatások tekintetében.

7. ábra – Az IMD Versenyképességi rangsor közép-európai vonatkozásai.



Forrás: MP 12.0, i.m. 11. o.

<sup>136</sup> Magyar Program (MP 12.0), 11. o.

A stratégia az MP 11.0 dokumentum kapcsán már említett területek mellett kiemelte a stratégiai és szabályozó dokumentumok deregulációjának fontosságát a közigazgatás egyszerű és átlátható működése érdekében<sup>137</sup>, a szervek működési folyamatainak egyszerűsítése<sup>138</sup>, valamint az átláthatóbb szervezeti struktúra vonatkozásaiban<sup>139</sup>.

A közigazgatástól várt nyitott jelleg megvalósítása pedig nemzeti konzultációkban<sup>140</sup>, Jó állam Fórumban, ügyfél-elégettség mérési folyamatokban került előirányozásra, de az egyedi hatósági eljárások szintjére ez nem feltétlenül ért el a koncepció által meghatározott intézkedéseknek köszönhetően. Az intézkedések legnagyobb része inkább a teljes közigazgatás átalakítására, szervezésére irányult és messze nem azt a bevonást kívánta érinteni, amelyet jelen értekezés IV. főfejezet 1. fejezetében vizsgálok meg alaposabban.

### **3.2. Közigazgatás– és Köszolgáltatás–fejlesztési Stratégia 2014–2020**

A hazai stratégiai tervezés következő lépcsőjének tekinthetjük a 2015-ben publikált Közigazgatás– és Köszolgáltatás–fejlesztési Stratégia 2014–2020<sup>141</sup> (a továbbiakban, ezen alfejezetben: Stratégia) című dokumentumot, amely a korábban kitűzött célok részleges módosulásával már a szolgáltató állam modelljének megvalósítását<sup>142</sup> tűzte ki legfőbb céljául – átfogó, a magyar közigazgatás fejlesztésére irányuló stratégiai dokumentum azóta sem került kiadásra.

Az átláthatóság a teljes Stratégia megfogalmazása során sokkal hangsúlyosabban jelenik meg, mint a korábbiakban. Az átláthatóságot, a Stratégia a versenyképesség fokozásához szükséges tényezőként határozza meg, amelynek alanyai az állampolgárok<sup>143</sup>, és már ekkor feltűnik az a bürokráciacsökkentésként megfogalmazott irányultság és intézkedéscsomag, amely a későbbiekben hangsúlyossá válik, és amelynek számos eleme releváns a hatósági eljárás átláthatóságának fejlesztése során. A már tárgyalt, versenyképességi és a korábbi stratégiai dokumentumokban is megjelenő intézményi struktúrához kapcsolt átláthatóság értelmezések mellett megjelenik az a gondolat, hogy a közigazgatás egyes, régóta halogatott, elhallgatott kérdéseit, így a korrupciós hatásokat, és az átláthatóságot be kell emelni a kommunikáció középpontjába<sup>144</sup>. A Stratégia jövőképében is a szervezeti struktúra keretében

---

<sup>137</sup> U.o. 40 o.

<sup>138</sup> U.o. 51. o.

<sup>139</sup> U.o. 61. o.

<sup>140</sup> MP 12.0, i.m. 47 o.

<sup>141</sup> Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020., i.m.

<sup>142</sup> U.o. 25 o.

<sup>143</sup> U.o. 6. o.

<sup>144</sup> U.o. 9. o.

kerül használatra az átláthatóság jelzője<sup>145</sup>. A koncepcionális dokumentum kapcsán az alábbi megállapítások tehetők meg a fentiekén túl:

- bár jogalkotás szempontjából történő versenyképességként jellemzi a Stratégia a „*stabil, értelmezhető és végrehajtható*”<sup>146</sup> állapotot, de valójában ezek a hatósági eljárásjog szempontjából is a legfontosabb átláthatósági kritériumoknak tekinthetők<sup>147</sup> – ehhez kapcsolódóan deregulációs intézkedéseket fogalmaz meg a dokumentum,
- a Magyary programhoz hasonlóan megjelenik az adminisztratív terhek, és az egyes hatósági ügymenetek egyszerűsítésének gondolata<sup>148</sup>,
- a Stratégia egyik célkitűzéseként megjelent a szolgáltató állam szervezettségéhez kapcsolódóan az integráció, amely az átlátható állami működés egyik garanciájaként merül fel<sup>149</sup>, de ezt nem támasztja alá kellőképpen,
- megfogalmazásra került – az átláthatóbb eljárások érdekében – az általános eljárási szabályok megerősítése az ágazati szabályozáshoz képest<sup>150</sup>, azt azonban már itt meg kell jegyezni, hogy a Stratégiai meghirdetése után bevezetett általános közigazgatás rendtartás mind hosszában, mind pedig szabályozási spektrumában csekélyebb a korábbi Ket.-nél, több témakört visszautal az ágazati szabályozás keretei közé<sup>151</sup>, így a szabályozási megoldás szembemegy a Stratégiában meghatározott célokkal,
- szintén az átláthatóságot hozza fel indokul a Stratégia akkor, amikor a területi államigazgatási szervek kormányhivatalokba történő integrációját igyekszik igazolni annak alapján, hogy ez a Stratégia készítői szerint átláthatóbb, irányíthatóbb helyzetet teremt vezetési szinten<sup>152</sup>, bár azt hozzá kell tenni, hogy ennek alapjait nem indokolja meg,
- kiemeli a dokumentum az elektronikus ügyintézés és kapcsolattartás fontosságát, amely alapján az eljárás átláthatóságát is növelhetőnek látja<sup>153</sup>, de ennek alapvető feltételeivel részletesebben nem foglalkozik<sup>154</sup>, sőt olyan ellentmondásoktól sem mentes megállapításokat tesz, minthogy a cégek, az egyéb szervezetek és közintézmények

---

<sup>145</sup> U.o. 24. o.

<sup>146</sup> U.o. 11. o.

<sup>147</sup> Ennek igazolását ld. jelen főfejezet, 4-7. fejezeteiben illetve a III. főfejezetben.

<sup>148</sup> U.o. 17. o.

<sup>149</sup> U.o. 27. o.

<sup>150</sup> U.o. 40. o.

<sup>151</sup> Ld. V. főfejezet ügyféli jogállásra vonatkozó fejezetét.

<sup>152</sup> U.o. 50. o.

<sup>153</sup> U.o. 58. o.

<sup>154</sup> A témakörben folytatott elemzést ld. jelen értekezés V. főfejezet 6. fejezetében.

esetében „...arra kell törekedni, hogy a szervezetek gazdasági tevékenységüket kizárólag elektronikus úton folytassák”<sup>155</sup> az átláthatóság megteremtése érdekében.

A Stratégia célkitűzéseire kapcsolt indikátorokkal<sup>156</sup> kapcsolatban megállapítható, hogy az azt megelőző koncepciókhoz képest a költség- és időhatékonyság szempontjai a korábbiaknál is erőteljesebbé váltak a közigazgatás működésének tervezése során, de emellett hangsúlyossá váltak az átláthatóság megteremtése szempontjából fontos tényezők is – így az ügyféli adminisztratív terhek csökkentésére, az ügyegedek által elért területek növelésére, a helytől és időtől függetlenül indítható, igénybevehető közigazgatási szolgáltatások körére és a szervezeti integritás növelésére irányuló törekvések. A szervezeti integráció célul tűzése az átláthatóság szempontjaira hivatkozva azonban nem nyer megfelelő alátámasztást, kifejtést és így vitatható maradnak a Stratégia erre vonatkozó részei.

### **3.3. A közigazgatási bürokráciacsökkentés koncepciója**

A magyar kormány által 2015 májusában nyilvánosságra hozott újfajta közigazgatás-átalakítási program alapvető célkitűzése a közigazgatás működésével járó adminisztratív terhek csökkentése, az eljárások díjtételeinek jelentős csökkentése vagy ingyenessé tétele, s a korábbi megoldásokhoz hasonlóan<sup>157</sup> az egyes általános eljárási szabályok egyszerűsítése, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése, s az egyes ügyintézési határidők csökkentése.

A koncepciót vizsgálva, ismét a költség- és időhatékonyság, az eljárási szabályok egyszerűsítésének üzenetével találkozunk.

Fontos kiemelni, hogy a fent már elemzett ezek az elképzelések határozottan egy irányba mutatnak: egy olyan szervezeti rendszerben, mint a közigazgatás és azon belül a hatósági jogalkalmazó szervek rendszere, ahol elsődleges cél a jogszabályok és a közérdek érvényre juttatása, a hatékonyság csak e szempontok teljes körű érvényesülése után értelmezhető a közigazgatás paramétereként. Különösen igaz lehet az átláthatósági vonatkozásokra: fontosnak tekinthetjük azt, hogy a hatósági eljárás hatékony legyen, mert így fenntarthatóvá tehető, és így jobban követi kitűzött céljait, de a hatékonyság mindenek elé helyezése végül éppen az átláthatóságot fogja korlátozni. Ha az alapvető funkciók sérülnek azáltal, hogy a közigazgatást minden erővel költség- és időhatékonnyá, adminisztratív terhektől mentessé tesszük, a

---

<sup>155</sup> U.o. 60. o.

<sup>156</sup> U.o. 100-101. o.

<sup>157</sup> 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról

hatékonyság és az átláthatóság nemhogy fejlődni nem fog e szervezeti rendszer tekintetében, hanem negatív előjelűvé válik azok változása. A közigazgatás minden tradicionális értékétől való megfosztása, a hatékonyság túlhangsúlyozása végül elvezethet a kétes eredményű<sup>158</sup> New Public Management irányzat legrosszabb változatainak megvalósulásához.

### 3.4. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) szabályozási elvei

2015 májusában és júniusában a Kormány közzétette az általános közigazgatási eljárásjog kialakítás alatt levő új kódexének, az azóta már hatályba lépett általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szabályozási koncepcióját, illetve a törvény előkészítési feladataival kapcsolatos kormányhatározatot<sup>159</sup>. Az Ákr. jelentésben szerepel az eljárások olyan felosztása, amely különbséget tesz a jogokat és kötelezettségeket realizáló eljárás és a konfliktusfeloldó hatósági eljárás között<sup>160</sup>, ezzel megalapozva azokat az eljárásokat is, ahol elképzelhető lesz a döntések diverzifikálása. Az átláthatóság gondolkörét a jelentés az alábbi környezetben említi:

*„a jó közigazgatáshoz való jog követelményei általános jogi eszközökkel megerősíthetők; e követelmények a jog uralmának olyan alapvető elveiből erednek, mint a jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, a részvétel, a magánszféra tisztelete és a **hivatalok átláthatósága**”<sup>161</sup>*

E meghatározottság alapján több megállapítást is tehetünk:

- Egyrészt a jelentés a jó közigazgatáshoz való jogot a korábbi koncepciókhoz képest először említi, ennek értelmezése szerint, valamilyen (egyébként közelebbről meg nem határozott) követelményrendszer alapján meghatározható egy olyan jogosultságo(ka)t tartalmazó kör, amelyek alanya a közigazgatás ügyfelei lesznek, ennek bővebb elemzését a következő főfejezet 2. fejezetében adom közre.
- Az átláthatóságot – és más, az átláthatóságot döntően befolyásoló tényezők is, így a jogszerűség, a jogbiztonság, illetve a részvétel – a jelentés olyan alapvető elvnek tekinti, amely a jog uralmának témaköréhez tartoznak, ennek megfelelően ezeket

<sup>158</sup> Fábrián, A.: Közigazgatás-elmélet. Pécs-Budapest, Dialóg Campus, 2012. 155 o.

Braibant, G.: The past and the future of public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 68(3), 2002, 338. o.

<sup>159</sup> 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat a közigazgatási rendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról

Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. [https://2015-2019.kormany.hu/download/c/8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3j%C3%B3j.pdf#!DocumentBrowse](https://2015-2019.kormany.hu/download/c/8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3j%C3%B3j.pdf#!DocumentBrowse) (továbbiakban Ákr. jelentés) (2021.09.01.)

<sup>160</sup> U.o. 17-18. o.

<sup>161</sup> U.o. 4. o.



általánosságban a hatósági eljárásra (is) érvényesíthető jogállami követelményeknek tekinti.

- Az átláthatóság kifejezését, a jelentés a korábbi koncepciókhoz hasonlóan a szervezeti vonatkozásokra tekintettel alkalmazza, megerősítve azt, hogy a szervezeti átláthatóság megteremtése fontos részét képezi a hazai közigazgatás, és azon belül a hatósági eljárás tervezési folyamatainak.

A fentiekén túl Ákr. jelentés sok tekintetben a Ket. átláthatatlanságára építi az új jogszabály megalkotásának indokát<sup>162</sup>, és ennek fényében a megalkotandó törvényre, mint átlátható jogi szabályozásra tekint. Felmerül egy új témakör is ebben a jelentésben: a korábban általánosan érvényesülő fellebbezést váltó bírói felülvizsgálati rendszer bevezetésének indokaiként szerepelteti azt, hogy ezáltal a felülvizsgálatban bekövetkező döntési folyamatok átláthatósága javulhat<sup>163</sup>. A kérdéskörrel az V. főfejezet jogorvoslati megfontolásokra vonatkozó fejezetében részletesen foglalkozom, azonban már itt közre kell adni, hogy az átláthatóság mindig az átláthatóság alanyának nézőpontjából kell vizsgálni. Ha elfogadjuk azt, hogy a hatósági eljárások átláthatóságának alanya az eljárás ügyfele, akkor nem feltétlenül válik igazolhatóvá további érvek kibontása nélkül az, hogy milyen indokokra tekintettel is lehet egy bírósági eljárás átláthatóbb, mint a fellebbezés lehetősége, tehát – ahogy azt majd a későbbi értelmezésben láthatjuk – érhetőbb, követhetőbb, külső (pl. jogi) segítség, közreműködés nélkül is igénybevehető, miközben több szakmai álláspont és kutatási eredmény is éppen az ellentettjét állítja<sup>164</sup>, és a fellebbezés jogintézményének általános érvényesülése, sőt elsődlegessége mellett érvel.

### **3.5. Digitális Jólét Program stratégiai dokumentumai**

Magyarország kormánya 2015 végén döntött arról egy kormányhatározat keretében<sup>165</sup>, hogy – az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció, az InternetKon eredményei alapján – az egymásra épülő kormányzati infokommunikációs programokat a Digitális Jólét Program (DJP) keretében kell összefogni, annak érdekében, hogy átfogó intézkedésekkel lehessen elősegíteni a digitalizáció magyarországi terjedését. Jelen értekezés

---

<sup>162</sup> Ld. pl. i.m. 8., 10.. o.

<sup>163</sup> Ld. i.m. 32. o.

<sup>164</sup> Ld. Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1957. 219. o.

Evans J. M.: *Administrative Appeal or Judicial Review: A Canadian Perspective*. *Acta Juridica*, 1993/1., 47-75. o.

Rabie, A.: *Reflections on a general administrative appeals tribunal*. In: Joubert, J.J. (Szerk.): *Essays in honour of SA Strauss*. Pretoria, University of South Africa, 1995. 156-157. o.

<sup>165</sup> 2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról

szempontjából ez a program azért válik jelentőssé, mert a DJP keretében megvalósuló egyes programok érintik a közigazgatás szervezetét, működését – az erre vonatkozó tervezési részleteket, a *DJP2.0* elnevezésű stratégiai dokumentumban<sup>166</sup> a Digitális Állam pilléren belül kitűzött digitális közigazgatási rész foglalja össze.

A stratégia megfelelő megalapozottsággal közelíti meg a témakört: egyrészt észlelhető, hogy az államszervezet, azon belül a közigazgatás digitális átállása nem megkerülhető, másrészt nagyon helyeselhetően megfogalmazza, hogy a „*közigazgatás digitalizálása visszahat a társadalomra: azok a rétegek, amelyek rendelkeznek digitális kompetenciákkal, hatékonyabban fogják tudni intézni ügyeiket, ezáltal előnyük tovább nő a társadalom digitálisan alulképzett vagy képzetlen csoportjaival szemben*”<sup>167</sup>, tehát az átállás hatása egyben lehet átláthatóságot növelő vagy csökkentő tényező attól függően, hogy milyen módszerekkel történik mindez, mennyire tudják felzárkóztatni a fenti idézetben jelzett, alulképzett vagy képzetlen csoportokat és milyen hatásokra számíthatnak azok, akik ezen tevékenység ellenére lemaradnak vagy kimaradnak a felzárkóztatási folyamatból.

Éppen ezért a fejlesztési koncepció kétfókuszú: egyrészt a digitális infrastruktúra és szolgáltatásfejlesztés, másrészt az állampolgári kompetenciák fogják közre a program ezen részének megvalósítását és ehhez kapcsolódnak céljai, intézkedései. Annak ellenére, hogy a koncepcionális dokumentum nem határoz meg új részelemeket a hatósági eljárásban érvényesülő átláthatósághoz kapcsolódóan, megállapítható a stratégia megalkotása során nagy figyelmet szenteltek annak, hogy megfelelően figyelembe vegyék az átláthatóság megvalósításához szükséges tényezők érvényesülését a közigazgatás digitális átállási folyamatai során, és kifejezetten előremutató iránynak tekinthető az, hogy külön prioritást szenteltek az ehhez kapcsolódó állampolgári ismeretek fejlesztésének, amely várhatóan hozzájárulhat az állampolgárok átláthatóságérzetének növeléséhez azokban az esetekben, ha a hatósági eljárás lefolytatása során digitális közigazgatási szolgáltatásokat vesznek igénybe.

Ennél tovább merészkedik a Digitális Jólét Program keretében kidolgozott *DJP2030 – Digitális államkormányzás stratégiája* című dokumentum, amely a korábban kivitelezett intézkedések tapasztalataira építkezve a teljes kormányzati tevékenység digitális keretek közötti újragondolását célozza meg. A stratégia alapján a közigazgatással kapcsolatos feladatok nagyszabású társadalmi programokat igényelnek, a fent már említett indokokra építkezve. A stratégia ember–gép–rendszer felosztásban határozza meg célkitűzéseit, programjait. Az elképzelések két szempontból válnak fontossá számunkra az értekezés tárgyában:

<sup>166</sup> DJP2.0 <https://digitalisioletprogram.hu/files/57/1c/571c60381c274901733f8a2fc8a1cca5.pdf> (2021.09.01.)

<sup>167</sup> U.o. 99. o.

- egyrészt az „ember” megközelítés szempontjából, amelynek egyik fontos célkitűzése, hogy az állampolgárok egyben digitális állampolgárokká, ügyfelekké is váljanak és ez a digitális meghatározottság segítse őket abban, hogy nagyobb mértékben részt tudjanak venni az állam folyamataiban, így például a hatósági eljárásba történő társadalmi bevonás, annak ellenőrzése, a részvétel egyes formái, sőt a döntések diverzifikálásával az ebben való közreműködés is egy újabb megvalósítási keretet kap, s egyben értelmezési réteget az erre vonatkozó kutatások során,
- másrészt a „rendszer” oldaláról a tervezett nagyszabású államigazgatási automatizáció által a stratégiában jelzettek szerint nagyságrendekkel csökkenthető az igazgatási, jogalkalmazási funkciók ellátásához szükséges humánerőforrás, amely azonban nyomban, a személyesség elvesztésével az eljárások átláthatóságát is kockára teheti<sup>168</sup>, de egyben nagyfokú fejlődést is jelenthet az uniformizálódó, egyszerű, ügyfélbarát, egyablakos, jól követhető eljárásoknak köszönhetően.

---

<sup>168</sup> Ld. Rixer, Á.: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás* 12(4), 2019, 3-7. o.

#### 4. Összefoglaló gondolatok

Az átláthatóság fogalmának kialakulásától napjainkig egészen változatos képét láthatjuk a fenti vizsgálódás alapján. A fogalmi elemek eltérése koronként, dokumentumonként és szervezetenként nagy szórást mutat, amelyet a lenti táblázatban is láthatunk. A fejezetben végzett elemzés alapján az alábbi megállapításokat és következtetéseket tudom megtenni:

- Az átláthatóságot gyakran a megfelelés, a folyamatos fejlődés és az előrehaladás egyik jelzőjeként használják a megvizsgált dokumentumokban, anélkül, hogy konkrét értékmérőt, intézkedést, vagy kézzelfogható elvárást, követelményt rendelnének hozzá. Ez egyrészt eltávolíthatja az átláthatósághoz kapcsolódó elvárásokat a gyakorlatba történő átültetéstől, a konkrét követelmények megfogalmazásától, másrészt pedig az ingadozó tartalommal való feltöltése hosszabb időtartam után hiteltelenítheti, súlytalanná teheti a fogalmat annak újbóli alkalmazása során.
- A fogalmi elemek használata nem csak az egyes szervezetek összehasonlításában mutatnak változatosságot, hanem az egy szervezet keretében kiadott és megvizsgált dokumentumok körében is. Mindez indokolható lenne az idő előrehaladtával és az újonnan felmerült igényekre, tudományos és szakmai eredményekre való reagálással, azonban az elemzett dokumentumok éppen az ellenkezőjét mutatják: a dokumentumok kiadásának időpontjától és tárgykörétől is függetlenül váltakozik bennük a fogalmi elemek megjelenítése, amely rendszerszintű fogalmi problémákra utal és ad-hoc jellegű fogalomhasználatot jelez a dokumentumok vonatkozásában.
- A dokumentumok fogalomhasználatára azért válik különösen problémássá, mert majd ez adja a későbbi, ezek alapján kibontakozó szabályozás központi irányvonalát. Felmerül a kérdés, hogy amennyiben a stratégiai és tervezési dokumentumok nem teszik egyértelművé a fogalom jelentését, akkor miként várható az átláthatóság elvárás- és követelményrendszerének teljesítése majd az állami folyamatoktól és azon belül a hatósági jogalkalmazástól.
- A fentiekől függetlenül kiemelkedik egy-egy olyan fogalmi elem, amely szinte minden meghatározásban, megközelítésben ismétlődik: ilyen a szabad információáramlás, a társadalmi bevonás és az inkluzív kommunikáció, a szervezeti átláthatóság és a jogi követelmények áttekinthetősége.

1. táblázat – Azonosított átláthatósági fogalmi elemek a megvizsgált dokumentumok tükrében. Forrás: saját szerk.

Dokumentum	Azonosított fogalmi elem													
	Szabad információaramlás	Az az állami tevékenység–állítás demokratikus ellenőrzés	Jó kormányzás központi jellemzője	A demokratikus kormányzás alapelve	Elkötelezettség a korrupció elleni harcban	Elkötelezettség a korrupció elleni harcban	Elkötelezettség a korrupció elleni harcban	Elkötelezettség a korrupció elleni harcban	Elkötelezettség a korrupció elleni harcban	Elkötelezettség a korrupció elleni harcban	Elkötelezettség a korrupció elleni harcban	Elkötelezettség a korrupció elleni harcban	Elkötelezettség a korrupció elleni harcban	Elkötelezettség a korrupció elleni harcban
Egyesült Nemzetek Szervezete	Governance for Sustainable Human Development – A UNDP Policy Document (1997)													
	Governance for the Future Democracy and Development in the Least Developed Countries (2006)													
	Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post–2015 Development Framework (2014)													
	2003. évi Korrupció Elleni Egyezménye													
Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet	Public Sector Transparency and the International Investor (2003)													
	Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (2009)													
	Recommendation of the Council on Open Government (2017)													
Európa Tanács	Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlás													
	A jó kormányzás 12 alapelve (2007)													
	Tromsøi Egyezmény (2009)													
	CLREA 424(2018). határozat, ajánlás (2018)													
	CDDG Országjelentések (2013–)													
Európai Unió	Alapjogi Charta (2000)													
	White Paper on European Governance 2001													
	Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban (2007)													
	A vision for public services (2013)													
Egyéb dokumentumok	Az európai közigazgatási eljárás modell–szabályai (2014)													
	OGP Nyílt Kormányzat Nyilatkozat (2011)													
Hazai tervezési és stratégiai dokumentumok	TI Nemzeti Integritási Tanulmány (2011)													
	Magyary Program 11.0 (2011)													
	Magyary Program 12.0 (2012)													
	Közigazgatás– és Közszolgáltatás–fejlesztési Stratégia (2015)													
	A közigazgatási bürokráciacsökkentés koncepciója (2015)													
	Ákr. Koncepció (2015)													
Digitális Jólét Program 2.0 (2017)	Digitális Jólét Program 2.0 (2017)													
	DJP2030 – Digitális államkormányzás stratégiája (2020)													

### III. Az átláthatóság jogtudományi értelmezése

A disszertáció e fejezete arra koncentrál, hogy feltárja az átláthatóság jogtudományi fogalmának egyes elemeit a megvizsgált igazságügyi, stratégiai dokumentumok, és szakirodalmi hivatkozások felhasználásával és értelmezésével.

E fogalmi elemeket, ezáltal az átláthatóság fogalmát és annak jogi értelmezését a szakirodalom már idézett szerzői és az egyes nemzetközi szervezetek mellett az irányadó alkotmánybíróságok és felsőbb bíróságok is alakítják, akik jogalkalmazó, alkotmányértelmező munkájuk során élénken foglalkoznak a kérdéskörrel.

Az átláthatóság fogalmának jogi jellegét, egyes fogalmi elemeit azért rendkívül nehéz egzakt formában megragadni, mert a fogalom erősen szubjektív<sup>169</sup> jellegű elemeket is magába foglal. Az átláthatóság ugyanis függ annak alanyától<sup>170</sup> és tárgyától<sup>171</sup>, hiszen alapvetően határozza meg az átláthatóság jellemzőit az, hogy kinek a szemszögéből vizsgáljuk az egyes társadalmi viszonyokat és az is, hogy mely társadalmi jelenségeket vizsgálunk az átláthatóság szempontrendszerén keresztül. Erre tekintettel jelen főfejezet 2. és 3. fejezetében részletesebben foglalkozok ezekkel, már az általam vizsgált szűkebb témakör, a hatósági jogalkalmazási folyamat átláthatóságának keretei között értelmezve a fogalom egyes meghatározó elemeit. Ettől függetlenül, önmagában az átláthatóság vonatkozásában, megítélésem szerint elkülöníthető egy olyan fogalmi „mag”, amely a jogtudományi tanulmányozás szempontjából elkülöníti a fogalmat más fogalmaktól – e fogalmat pedig a jogtudományi elemzési módszereknek megfelelően az átláthatósághoz kapcsolódó fogalmi elemeket, követelmények és elvárások köréből, annak alanyát, tárgyát, tartalmát leszűrve lehet megállapítani.

Ezt az alábbiak szerint fogalmazhatjuk meg, a fenti szakirodalmi hivatkozásokra is tekintettel:

***Az átláthatóság jogi értelemben olyan alkotmányos és jogállami követelmény, amely arra irányul, hogy az átláthatóság alanya számára az átláthatóság tárgyát felfoghatóvá, érthetővé, kontextusában és folyamatában is értelmezhetővé tegye.***

Ki kell emelni a fogalommeghatározással együtt, hogy a fenti definíció látszólag elszakítja, lecsupaszítja az átláthatóságot azoktól a politikai, szociológia és egyéb jelentéstartalmaktól, amelyet a II. főfejezetben már megvizsgáltam. Mindez azonban nem öncélú: az átláthatóság precíz, jogilag értelmezhető fogalmának meghatározása megkívánja a

---

<sup>169</sup> Birchall, C, 2014, i.m. 78-81. o.

<sup>170</sup> Tagiuri, R. – Kogan, N. – Bruner, J. S., 1951, i.m. 368-369. o.

<sup>171</sup> Roberts, J., 2009, i.m. 958. o.

magasfokú absztrakciót. Az absztrakt fogalmat majd a kontextusba helyezve, egy–egy jelenség vizsgálatakor pedig kifejthetővé válnak az átláthatóságból eredő elvárások és követelmények.

A fogalom egyes elemeit, közelebbről is megvizsgálom annak érdekében, hogy tisztázni lehessen az átláthatóság fogalmi körére vonatkozó megfontolásokat és a hozzá kapcsolódó elvárásokat és követelményeket.

Az átláthatóságot alkotmányos és jogállami követelménynek tekinthetjük<sup>172</sup>, hiszen, ahogy azt majd az alábbiakban láthatjuk, kimutatható az, hogy az átláthatóság egyes részelemei alkotmányos szabályozást nyertek az egyes, általam vizsgált jogrendszerek tekintetében, más ide kapcsolódó követelményeket és elvárásokat az alkotmánybíróságok jogfejlesztő munkájukat beteljesítve adták közre, ezzel alakítva az átláthatóság köréhez tartozó követelmények körét és megítélését. Ezen túl a szakirodalmi szerzők szinte kivétel nélkül említik ezen vonatkozásait<sup>173</sup>, és a fent tárgyalt nemzetközi dokumentumok is hol alkotmányos követelményként, hol pedig úgynevezett *rule of law*, tehát a jogállamisághoz tartozó alapelveként közelítik meg a fogalmat, amelynek legfontosabb szabályozási területe az alkotmányjog<sup>174</sup>. Az alkotmánybírói jogértelmezés keretében alakuló fogalomról, annak magyar és német értelmezéséről a következő fejezetben részletesen értekezek.

Az átláthatóság alanya majd mindig úgy válik meghatározhatóvá, hogy először tisztázzuk, hogy mire vonatkoztatva vizsgáljuk az átláthatóságot. Ettől függetlenül, a fenti alkotmányos kötöttségekre tekintettel, az átláthatóság alanyi pozíciójában szinte minden esetben az állampolgár<sup>175</sup>, a kötelezeti oldalon pedig – közjogi szempontokat feltételezve – pedig mindig az állam<sup>176</sup>, az államszervezet<sup>177</sup>, a kormány<sup>178</sup>, a kormányzat<sup>179</sup>, a közsféra<sup>180</sup> vagy annak valamely része fog állni. Hozzá kell tenni, az alanyi oldalon multipozíció is kialakulhat, az állampolgáron túl akár a közszerzőkati dolgozókat, az egyes szervezeti egységek vezetőit, sőt még a döntéshozókat is érthetjük, ha az átláthatóság tárgya széles, például a teljes államszervezet átláthatóságára terjed ki. A hatósági eljárás átláthatóságának alanyát ettől szűkebb körben, elsődlegesen az ügyfelek és a társadalmi érdekeltek körében jelölhetjük meg, ahogy azt részletesen kifejtem jelen főfejezet 2. fejezetében.

---

<sup>172</sup> Ld. pl. Fenster, M.: Seeing the state: Transparency as metaphor. *Administrative Law Review*, 62(3), 2010, 621. o.

<sup>173</sup> Samaha, A.M.: Government Secrets, Constitutional Law, and Playforms for Judicial Intervention. *UCLA Law Review*, 53(909), 2006, 969-76. o.

<sup>174</sup> Jowell, J.: *The rule of law and its underlying values*. In: Jowell, J. – Oliver, D. (Szerk.): *The changing constitution*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 16-22. o.

<sup>175</sup> Porumbescu, G. A., et. al.: 2017, i.m. 840-850. o.

<sup>176</sup> Fenster, M., 2010., i.m. 617-620. o.

<sup>177</sup> Ball, C., 2009, i.m. 294-300. o.

<sup>178</sup> Erkkilä, T.: *Government transparency. Impact and unintended consequences*. Palgrave, Macmillan, 2012. 10-16. o.

<sup>179</sup> Florini, A.: *Introduction: the battle over transparency*. In: Florini, A. (Szerk.): *The Right to Know. Transparency for an Open World*. New York, Colombia University Press, 2007. 2-10. o.

<sup>180</sup> Grimmelikhuisen, S.G., et. al.: *Public Sector Transparency*. In: James, O. – Jilke, S. – Van Ryzin, G. (Szerk.): *Experiments in Public Management Research. Challenges and Contributions*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017. 291-295. o.

Az átláthatóság tárgya a kötelezetti oldalon már bemutatott változatos terjedelemtől függ: egy-egy az államszervezethez tartozó szerv tekintetében a szervezeti átláthatóság kerül előtérbe, egy nagyobb alrendszer vizsgálatánál pedig már a rendszer bonyolult összekapcsolódásait is számba vevő viszonyrendszer. Ha általánosságban az államműködés átláthatóságának jogi értelemben vett tárgyát tesszük a vizsgáldás középpontjába, akkor azt – ahogy azt már az első főfejezetben jeleztem a jogbiztonság fennállásában és fenntartásában, az államszervezet működésének megismerhetőségében, a közérdekű ügyek megismerhetőségében és lehetőség szerinti alakításában, valamint az igazságszolgáltatási és hatósági tevékenység áttekinthetőségében jelölhetjük meg.

Az átláthatóság fogalmának jogtudományi szempontból értelmezhető tartalma azokhoz a jogokhoz és kötelezettségekhez kapcsolódik, amelyek az átláthatóság tárgyában megjelöltek szerint jogosítják fel az alanyokat és kötelezik a kötelezetteket – e tekintetben az átláthatóság tárgya és tartalma sok tekintetben cél és eszköz viszonylatban tűnik fel. A konkrét jogok és kötelezettségek természetesen az alany és a tárgy pontos meghatározását követően határozható meg pontosabban.

A fentiekre tekintettel az átláthatóság fogalmi alapvetése, hogy az átláthatóság tárgya valamilyen mértékben nyitott legyen az átláthatóság alanyának irányába<sup>181</sup>, ellenkező esetben nem beszélhetünk átláthatóságról. A fogalom értelmezését a leggyakrabban alkalmazott viszonyrendszeren érzékeltetve – az állampolgár–államszervezet viszonylatban alkalmazva a fenti definíciót – az államszervezet átláthatósága azt jelenti, hogy az államszervezet egyes szervei, így különösen a közhatalmat gyakorló szervek működésüket a nyitottságnak rendelik alá, és ennek megfelelően a szükséges mértékben a nyilvánosság bevonásával<sup>182</sup>, az állampolgárok tájékoztatásával, tudatosságának kialakítására is figyelmet szentelnek. Ez az értelmezés azért is lesz fontos számunkra, mert ennek keretei között, de mégiscsak eltérő fókuszpontokkal lesz értelmezhető a közigazgatás és azon belül a hatósági eljárás átláthatósága és azok a vonatkozások, amelyeknek teljesülnie kell ahhoz, hogy magasabb fokú átláthatóságot lehessen kialakítani e viszonylatban. Magasabb fokút, hiszen egyet kell értenünk Mark Fensterrel, a floridai egyetem jogi karának dékánjával abban, hogy közjogi vonatkozásokat tekintve a teljes átláthatóság elérésére csupán törekedni lehet, teljességgel elérni nem – már csak azért sem, mert az átláthatóság teljesülését befolyásoló tényezők dinamikusan változnak időben, és a reagálás ezekre mindig késésben lesz a változásokhoz képest<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> Dror, Y.: Transparency and openness of quality democracy, 1999, i.m. 25-27. o.

<sup>182</sup> Naurin, D., 2006, i.m. 91-92. o.

<sup>183</sup> Fenster, M., 2010., i.m. 632-636. o.



## 1. Az átláthatóság, mint jogállami követelmény

Az átláthatóságot a fentiekre tekintettel alkotmányos, jogállami követelményként definiálhatjuk, melyet érdemes közelebbről megvizsgálni, mert így igazolni tudjuk ezt az állítást. Az egyes alkotmányokban az átláthatósághoz kapcsolódó követelmények és elvárások alkotmányos alapelvként vagy jogilag kötelező normaként<sup>184</sup> jelenhetnek meg elsődlegesen. A vizsgálat keretei között a német és magyar alkotmányos rendszert vizsgálom meg annak érdekében, hogy azonosíthatóak legyenek az átláthatóság alkotmányos vonatkozásai. A német alkotmányos rendszert azért választottam a magyar rendszer vizsgálata mellé, mert, a német alkotmánybíróság jogfejlesztő gyakorlata, a német alkotmányosság sok vonatkozásában tekinthető a kontinentális jogrendszerhez tartozó országok számára mintaadóként<sup>185</sup>, így véleményem szerint megfelelő kitekintést kapunk a magyar alkotmányos szabályozáson és a témakör megítélésén túl az európai vonatkozásokra – az elemzés lehetőséget ad arra is, hogy összevessük a magyar és német alkotmányos szabályozást e tárgykörben.

### 1.1. Az átláthatóság értelmezése a német szövetségi alkotmány tükrében

Jürgen Bröhmer, a Universität des Saarlandes magántanárának az átláthatóság és alkotmányjog kapcsolatáról írt, *Transparenz als Verfassungsprinzip – Grundsatz und Europäische Union* című nagyszabású munkájában, a szerző az átláthatóság gyökereit a demokrácia alkotmányos elvéből (amely a német alkotmány 20. cikk (1) és (2) bekezdésében kerül meghatározásra<sup>186</sup>) vezeti le<sup>187</sup>: gondolatai alapján az átláthatóság létjogosultsága abból indul ki, hogy a nép uralmának elve kifejezi azt, hogy valójában minden hatalom forrása a nép és ebből visszavonhatatlan következmények keletkeznek, amelyek megteremtik az állampolgárok állami hatalomgyakorlás feletti sokrétű kontrollját és azt is, hogy véleményeiket a regnáló hatalom, annak minden formája és szintje köteles tiszteletben tartani, figyelembe venni. Az érre épülő hatalomgyakorlás eredményezi azt a bizonyos demokratikus legitimitációt, amely elengedhetetlen minden modern kormányzat működéséhez.

Egyébként a szerző is jelzi azt, amit a német és majd a magyar alkotmány kapcsán is láthatunk: nem találunk *expressis verbis* jellegű követelményt az átláthatóság vonatkozásában, tehát az alkotmányba foglalt követelmények, alapelvek és egyéb részek összességéből következik, hasonlóképp, mint a jogállamiság.

<sup>184</sup> Petrétei, J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009. 90-93. o.

<sup>185</sup> Hirschl, R.: *Comparative matters: the renaissance of comparative constitutional law*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 77-90 o.

<sup>186</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (a továbbiakban: GG) Art. 20 (1)-(2)

<sup>187</sup> Bröhmer, J.: *Transparenz als Verfassungsprinzip - Grundsatz und Europäische Union*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2019. 55. o.

Ezt a német szövetségi alkotmánybíróság az alábbiak szerint határozza meg egyik határozatában:

*„Das Rechtsstaatsprinzip, das in der Verfassung nur zum Teil näher ausgeformt ist, enthält keine in allen Einzelheiten eindeutig bestimmten Gebote und Verbote; es bedarf der Konkretisierung je nach den sachlichen Gegebenheiten; dabei müssen allerdings fundamentale Elemente des Rechtsstaats und die Rechtsstaatlichkeit im ganzen gewahrt bleiben.“*<sup>188</sup>

Az átláthatóság alkotmányos alapelvét, annak követelményeit ennek megfelelően az alábbi alkotmányrészek értelmezésével nyerhetjük el, tekintettel a német alkotmánybírósági gyakorlatban felmerült esetekre és az azok során történő alkotmányértelmező tevékenységre is:

### **1.1.1. A törvények kiemelkedő szerepe, a jogalkalmazás joghoz kötöttsége**

A követelmény és értelmezése elsődlegesen a Grundgesetz 20. cikkének 3. bekezdéséhez kapcsolódik, miszerint a végrehajtó hatalom és annak minden szerve joghoz kötötten folytathatja tevékenységét, az általa alkotott jogszabályoknak pedig bele kell illeszkednie az alkotmány által meghatározott jogforrási rendbe. Ez a joghoz kötöttség, vagy más megközelítésben a törvények meghatározó szerepe<sup>189</sup> biztosítja a jog kiszámíthatóságát, a jogbiztonság és az egyéni jogvédelem érvényesülését, amelyek az átláthatóság szempontjából is kiemelkedően fontosak, hiszen ezek nélkül elképzelhetetlen az, hogy az állampolgárok megismerhessék, alkalmazhassák, sőt számonkérhessék a jogszabályokat, azok érvényesülését az egyedi hatósági jogviszonyokban.

A német szövetségi alkotmány 2. cikk (1) bekezdésére és 19. cikk (1) bekezdésére tekintettel, úgynevezett *Transparenzgehalt*, azaz átláthatósági fenntartásként értelmezte a német alkotmánybíróság a jogalkalmazási tevékenység (ideértve a közigazgatási és bíraskodási) törvényességének részletes követelményeit az úgynevezett Elfes ügyben<sup>190</sup>. Ennek az ügynek a keretében a bíróság kifejtette, hogy minden olyan állami fellépésnek, amely az egyén magánszféráját érinti, összhangban kell lennie az alkotmánnyal és arra visszavezethető jogszabályokkal, mert az állampolgárok magánszférájába való beavatkozás jogalap nélkül nem lehetséges. Ez esetben is, a felhatalmazó jogszabály csak akkor igazolhatja a fent említett beavatkozást, ha az formális és materiális szempontból is megfelel az alkotmánynak. Ennek a követelménynek a további értelmezése során jutott el a bíróság, a jogalkalmazó szervek joghoz kötöttségének követelményéhez, amelyek az alkotmányos rendelkezésekkel együtt meghatározzák, és korlátozzák az állam és annak egyes szervei beavatkozási, cselekvési

<sup>188</sup> Bundesverfassungsgericht 65, 283 (290)

<sup>189</sup> Petrétei, J., 2009, i.m. 151. o.

<sup>190</sup> Bundesverfassungsgericht 6, 32 (36ff.)

lehetőségeit, ugyanakkor a fennmaradó „cselekvési térben” pedig kötelességük eljárni annak érdekében, hogy jogalkalmazó feladatuknak eleget tegyenek.

### ***1.1.2. A jogbiztonság követelményeinek érvényesülése***

A modern jogállamok értéktartalmú alapeleme<sup>191</sup>, a jogbiztonság rendkívül összetett követelménye számos többi követelményként azonosítható a német alkotmányban és az alkotmánybíróság gyakorlatában. Az elv érvényesülésének szint minden eleme fontosnak tekinthető az átláthatóságának megvalósulása tekintetében:

- A jogrendszer lehetőleg hézagmentesen épüljön fel, nyújtson adekvát szabályozást minden életviszonyra, de eközben nem történjen túlszabályozás, a felesleges, idejétmúlt jogi normákat pedig dereguláció keretében vezessék ki a jogrendszerből.
- A jog megismerhetőségének és a normavilágosság követelménye lehetővé teszi azt, hogy az állampolgárok hozzáférjenek a rájuk vonatkozó joganyaghoz, és megértsék annak rendelkezései, mögöttes logikáját, irányultságát<sup>192</sup>. Ehhez minél egységesebb és áttekinthetőbb jogrendszerre van szükség, ugyanis ezek nélkül a jogrendszer, sőt az ahhoz a fentiek szerint kötött jogalkalmazás is átláthatlanná válik. E követelmény legfontosabb német alkotmánybírósági esetei az adótörvények kapcsán merültek fel<sup>193</sup>, amelyek bonyolult nyelvezete végül alkalmazási nehézségekhez, az állampolgári jogkövetés korlátozódásához vezetett.
- A jogalkalmazás legyen kiszámítható, ellenőrizhető, jogsértés esetén pedig lehessen jogorvoslattal érinteni a kialakított döntéseket. Ez természetesen feltételezi az előző két pontba foglaltak teljesülését, hiszen átlátható jogalkalmazási tevékenységet csak átlátható formában létrehozott, érthető és megismerhető formában közzétett jogi normák alapján lehet megvalósítani<sup>194</sup>.

### ***1.1.3. Az alapvető jogok rendszere***

Az átláthatósághoz kapcsolódó alkotmányjogi normák közül kiemelkednek az alapvető jogok: ezeken keresztül érvényesíthető válnak az átláthatósághoz kapcsolódó, egyéni, illetve kollektíven érvényesíthető jogosultságok a kötelezett szerepében feltűnő állammal, annak

---

<sup>191</sup> Petrétei, J., 2009, i.m. 153. o.

<sup>192</sup> Bundesverfassungsgericht, 1 BvL 19/97, 20.2.

<sup>193</sup> Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 566/00, 5.6.

<sup>194</sup> Petrétei, J., 2009, i.m. 155. o.

egyres intézményeivel, szervezeti egységeivel szemben. A német alkotmányjogi vonatkozásokat e alapvető jogok közül az alábbiak emelhetők ki az átláthatósághoz kapcsolódóan:

- Az információszabadsághoz, közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog<sup>195</sup>, amelynek segítségével az állampolgár betekintést kaphat és ellenőrzést gyakorolhat a közfeladatot ellátó szervek felett, illetve kollektíve, a demokratikusan alakuló közvélemény segítségével. Meg kell azt is jegyezni, hogy a német alkotmánybíróság jogértelmező gyakorlatával fejlesztette ki az 1980-es évek elején az információ önrendelkezési jogot<sup>196</sup>, amely az információszabadsággal párba állítva az átlátható állam – átláthatatlan polgár koncepciót erősítette meg Európa-szerte. Ennek keretében értelmezhető az is, hogy az állam tevékenységének körében felmerülő információk legnagyobb része közérdekű és nyilvánosságra hozható, és csak egy bizonyos részét szükséges titokvédelmi szabályokkal védeni.
- Törvény előtti egyenlőség<sup>197</sup>, amely megvédi és jogorvoslatot biztosít az állampolgár számára a jogalkalmazó szervek részrehajlásaitól, diszkriminatív gyakorlatától, és a jogbiztonság követelményeinek érvényre juttatásához vezet, azaz kiszámítható, egységes jogalkalmazói döntésekhez<sup>198</sup>.
- Áttételesen pedig idetartoznak a kommunikációs jogok is, kiemelten a véleménynyilvánítás szabadsága, amelynek segítségével az állampolgárok véleményt nyilváníthatnak az állam tevékenységéről, sőt segíthetik javaslataikkal, részvételükkel az állami döntéshozatalt, jogalkotási folyamatot, a demokratikus dialógus kialakulását az állam és a társadalom között.

---

<sup>195</sup> GG Art. 5 (1)

<sup>196</sup> Bundesverfassungsgericht BvR 209/83, úgynevezett népszavazás ítélet

<sup>197</sup> GG Art 3 (1)

<sup>198</sup> Ld. Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 301/98, 7.1

## 1.2. Az átláthatóság értelmezése a magyar alkotmányos rendszerben

A magyar alkotmányos berendezkedés sok tekintetben követi a bevezetésben már ismertetettek szerint a német alkotmányos rendszer fejlődését, éppen ezért az ott leírtak e rendszerben is nagyrészt érvényesülnek azzal, hogy sok esetben késéssel (ld. pl. az információs szabadság, információs önrendelkezési jog témakörét) válnak kifejezetté a magyar gyakorlatban. A hazai vonatkozásokat a rendszerváltás utáni alkotmányos rendszertől vizsgálom, mert megítélésem szerint ettől az időponttól várható az, hogy az átláthatóság megteremtéséhez szükséges jogállami követelmények mind a szabályozás, mind pedig a gyakorlat szempontjából érvényesülhetnek.

Amennyiben – építkezve a korábbi megállapításokra – abból az alapvetésből indulunk ki, hogy az átláthatóság olyan alapelv, amely a magyar alkotmányos rendszerben is a jogállami követelményekből áll össze, akkor ennek igazolására, a német rendszer vizsgálatánál alkalmazott szempontrendszer szerint az alábbiakat állapíthatjuk meg.

### 1.2.1. *A törvények kiemelkedő szerepe és a jogalkalmazás joghoz kötöttsége*

A magyar rendszerváltás után, az Alkotmány revízióját követően, annak 2. § (1) bekezdése megállapítja, hogy „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.” Ennek megfelelően, a német rendszerhez hasonlóan e tekintetben is megállapítható, hogy a demokratikus berendezkedés feltételezi a népuralom meglétét és azt, hogy az állampolgárokat valamilyen szinte be kell vonni az állami tevékenység és döntéshozatal folyamatába, annak érdekében, hogy a hatalomgyakorlás demokratikus kontrollja megvalósulhasson.

A jogállamiság fontos ismérve, a „törvények uralma”, vagyis minden alkotmányos szerv és tárgykörünk szempontjából különösen fontos végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége nem *expressis verbis* jelent meg ebben az alkotmányban, hanem a jogállamiság elvét értelmezve fejezte ki azt magyar alkotmánybíróság: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”<sup>199</sup>. Szűkebb témánk szempontjából kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság 2/2000. (II. 25.) AB határozatában kifejti, hogy a „közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember

---

<sup>199</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás III.1., s ugyanígy: 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, Indokolás II.2.

*életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja.*”, tehát ehhez van kötve, ezen nem terjeszkedhet túl.

Az Alaptörvény hatályba lépését követően, az Alkotmány 2. §-ához hasonló meghatározást került, a B) cikk (1) bekezdése értelmében a „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”, így a fenti alkotmánybíróági határozatok által kifejtett értelmezés napjainkig érvényesítik hatásukat, a negyedik alaptörvény-módosítással bevezetett, korábbi alkotmánybíróági döntések hatályon kívül helyezésére vonatkozó szabályok<sup>200</sup> ellenére.

### **1.2.2. A jogbiztonság követelményeinek érvényesülése**

A rendszerváltás utáni magyar alkotmány a jogbiztonsághoz kapcsolódó közvetlen, *expressis verbis* jellegű követelményt nem tartalmazott, és ez a jelenlegi Alaptörvényben is így van, de az alkotmánybíróági gyakorlat azt már az első éveiben feldolgozta és alkotmányértelmező tevékenysége során kifejtette. Ennek egyik első példája az 9/1992. (I. 30.) AB határozat, amelyben a testület eljáró tanácsa megállapította, az akkori Alkotmány 2. § (1) bekezdését értelmezve:

*„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”*<sup>201</sup>

Ezt követően, az Alkotmánybíróóság, 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette:

*„[a] jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását.”*

A fenti alkotmánybíróági ítéletet értelmezve, a vastaggal szedett követelmények lesznek relevánsak számunkra a hatósági eljárás átláthatóságának vonatkozásában is.

### **1.2.3. Az alapvető jogok rendszere**

A magyar Alkotmánybíróóság működésének első éveiben áttételesen és közvetlenül is vizsgálta az alapvető jogok keretében, az átláthatóság gondolatköréhez kapcsolódó kérdésköröket, amelyet jól mutat a közérdekű információkhoz kapcsolódó egy korai döntésének, a 32/1992. (V. 29.) AB határozatának indoklása:

*„A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és*

<sup>200</sup> Chronowski, N.: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról.* In: Fekete, B. – Horváthy, B. – Kreisz, B. (Szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös.* Budapest, HVG-ORAC, 2014. 81-83. o.

<sup>201</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 61.

*hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.*<sup>202</sup>.

Ekkor még a magyar alkotmány a véleménynyilvánítás alapvető jogosultságával együtt szabályozta a közérdekű adatok megismerhetőségének, terjesztésének kérdéskörét (61. §), jól jelezve a német rendszernél már kimutatott együttállást a véleménynyilvánításhoz fűződő alapvető jog, és közérdekű adatok megismerhetősége tárgyában.

Ugyan a magyar Alkotmánybíróság a fenti határozatában alapvetően még csak a korábban kifejtett átláthatóság fogalmi egység egyik, de minden bizonnyal fontos elemével foglalkozott, azt azonban határozottan meg lehet állapítani, hogy számos releváns elemet állapított meg az átláthatóság témakörében. Az említett állampolgári ellenőrzés és befolyásolás, a nyilvánosság szükségszerű beiktatása a politikai–közhatalmi folyamatokba egy–egy fontos részterületet foglalnak el az államszervezet átláthatóságának gyakorlati megteremtésében.

Az Alkotmánybíróság egy későbbi, 1994-es határozatában már sokkal konkrétabban fogalmazza meg az átláthatósághoz kapcsolódó egyes garanciákat és követelményeket az információszabadság témakörével összefüggésben:

*„... a nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra»<sup>203</sup>.*

Jól látható, hogy az átláthatósághoz kapcsolódó követelmények ebben a határozatban már sokkal inkább jogállami garanciaként, követelményrendszerként jelennek meg.

Az Alkotmánybíróság egy későbbi, 2013-as döntésében azonban már egészen konkrétan megjelenő követelményeket is kifejt, deklarálva az átláthatóság alkotmányos, illetve ennek megfelelően jogállami követelményként való elismerését is:

*„Ennél fogva a polgárait szolgáló **demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény** tehát az **átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése**. A véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a*

<sup>202</sup> 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 184.

<sup>203</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 200.

***közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog*** végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott.”<sup>204</sup>.

Napjainkra ezek a követelmények megjelennek az Alaptörvény normái között is: a XXIV. cikk meghatározása egyszerre juttatja érvényre a jogalkalmazás joghoz kötöttségét, pártatlanságát, és a diszkriminatív gyakorlat tilalmát, valamint a törvény előtti egyenlőség kimondását, amikor is megfogalmazza:

*„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*

A XXVI. cikkben pedig kifejti azt is, hogy az *„állam a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a **közügyek jobb átláthatósága** és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására”* – ezzel körvonalazva a modern technológiai megoldások, az elektronikus kormányzat fejlesztéseinek szerepét az átláthatóság megteremtésében.

## **2. A hatósági eljárás átláthatóságának alanyai**

Az átláthatóság fogalmának értelmezése során – ahogy azt már a jogi jelleg elemzésére irányuló fejezetben áttekintettük – fontos csomópontot jelent az, hogy kit tekintünk az átláthatósága alanyának, kinek a szemszögéből kívánjuk vizsgálni azt őt körülvevő jogviszonyok tömeges rendszereinek átláthatóságát. Míg más jogi jellegű fogalmaknál az alany kérdése akár közömbös is lehetne, addig az átláthatóság tekintetében az alany személyét az teszi igazán relevánssá, hogy az átláthatóság érzete végül az egyén szubjektumába alakul ki<sup>205</sup>.

A fent már kifejtett átláthatósági definícióból kiindulva, de figyelmünket már a hatósági eljárás átláthatóságára összpontosítva az átláthatóság legfontosabb alanyának a közigazgatási szervvel kapcsolatba kerülő állampolgárok közül a hatósági eljárás ügyfeleit<sup>206</sup> jelölhetjük meg, akik jogállami követelményeknek megfelelően joggal formálnak elvárásokat a közigazgatás és azon belül az adott szerv eljárásainak, teljes működésének és szervezetének kielégítő szintű átláthatóságával szemben. Amíg az átláthatóság általános fogalmának alanyát jellemzően az állampolgárok széles körével azonosíthatjuk, addig a hatósági eljárás alanyainak – szűkebb értelemben véve – zártabb a köre és elsődlegesen az ügyfelekkel azonosíthatjuk azt.

<sup>204</sup> 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2013, 643, 677.

<sup>205</sup> Park, H. – Blenkinsopp, J.: The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 2011, 254-274. o.

<sup>206</sup> Vigoda, E.: From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 2002, 529-530. o.



A további vizsgálatok céljából adódóan azonban érdemes azokat a vizsgálati nézőpontokat lehatárolni, amelyek szempontjából a hatósági jogalkalmazási tevékenységet, a hatósági szerv szervezetét és működését értékelhetjük, így áttekintve a legszélesebb, de még értelmezhető alanyi körtől a legszűkebbig, fenntartva azt az elképzelést, hogy ezek közül a hatósági eljárás ügyfelei tekinthetők elsődleges alanyoknak.

## **2.1. Az állampolgárok szélesebb köre, érdekeltek**

Szemponctunkból azért releváns, mert a hatósági jogalkalmazást végző szervek szinte kizárólag közpénzekből gazdálkodnak és rendszerint közhatalmi tevékenységet látnak el feladat- és hatáskörükön belül, tevékenységükhöz kapcsolódó szakterület keretei között. Ennek megfelelően közfeladatot látnak el, és így átláthatóságukhoz minden állampolgárnak és a teljes államszervezetnek érdeke fűződik, amely alkotmányos követelményekként jelenik meg a hatósági jogalkalmazó szervek oldalán. Az átláthatóság alanyának ilyen tág megközelítésére azért van szükség, mert ahogy azt korábban már áttekintettük, a hatósági jogalkalmazási folyamat átláthatóságához, szükség van arra is, hogy a hatósági eljárásra vonatkozó jogszabályok átlátható módon kerüljenek megalkotásra, bevezetésre, és ezen eljárások tekintetében sokkal inkább az állampolgárok széles köre, mintsem – de nem kizárva azt – a hatósági eljárásokban részt vevő ügyfelek az érdekelt<sup>207</sup>.

Ugyanezt mondhatjuk el a szervezeti átláthatóság, sőt a kommunikációs vonatkozásokkal kapcsolatban is. A társadalom bevonása ezen hatósági jogalkalmazó tevékenységet végző szervezetek ellenőrzésében növelheti a társadalom közszférába vetett bizalmát, és bizonyítottan hozzájárulhat az önkéntes jogkövetés növekedéséhez, nem csak az adott, érintett szerv, hanem a teljes államszervezet vonatkozásában<sup>208</sup>. Ugyanígy a hatósági eljárás átláthatósága során a nyílt kommunikáció címzettjeinek is csak egy jól meghatározható része szól az ügyfeleknek, egy másik része azonban sokkal inkább és helyeselhetően, a társadalom tagjai, az érdekeltek irányába kell szóljon<sup>209</sup>.

Az érdekelteknek több csoportját képezhetjük aszerint, hogy milyen típusú részvétel várható tőlük és mekkora érdekérvényesítő erővel rendelkezhetnek ebben a folyamatban, hozzátéve, hogy ez a csoportosítás nem jelent merev kategóriákat, nagy az átjárhatóság ezek között a társadalmi érdekeltek számára:

---

<sup>207</sup> Czapanik, K. S. – Manjoo, R.: The right of public participation in the law-making process and the role of legislature in the promotion of this right. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 19(1), 2008, 1-10. o.

<sup>208</sup> Ruijter, H. J. M.: Proactive transparency in the United States and the Netherlands: The role of government communication officials. *The American Review of Public Administration*, 47(3), 2017, 354-360. o.

<sup>209</sup> Wukich, C. – Mergel, I.: Closing the Citizen-Government Communication Gap: Content, Audience, and Network Analysis of Government Tweets. *SSRN Electronic Journal*, 2014, 1-5 o.

- individuális érdekeltek<sup>210</sup>,
- közösségi alapon szerveződő érdekelti csoport<sup>211</sup> – az individuális érdekeltek csoportjaiból szerveződő informális vagy formális csoport, amelynek célja az érdekelteket közösen érintő feladat ellátása vagy probléma feloldása az államszervezet tevékenységéhez kapcsolódóan,
- társadalmi probléma alapján szerveződő szervezet<sup>212</sup> – informális vagy formális csoport vagy szervezet, amelynek már nemcsak az érdekeltek lehetnek a tagjai, hanem szakértők és támogatók is (ilyenek tekinthetjük pl. a jogvédelemmel foglalkozó civil szervezeteket),
- szakmai alapon szerveződő szervezet<sup>213</sup> – a szervezet tagjait, humán erőforrását már nem egy közös probléma, hanem sokkal inkább a szakmai feladatellátás fűzi össze – ide sorolom a szakmai érdekérvényesítő szervezeteket, kamarákat, felsőoktatási intézményeket, akadémiákat, stb.

Hozzá kell tenni, hogy ugyancsak az érdekeltek köréhez tartozik az a személy vagy szervezet is, akinek ugyan jogát vagy jogos érdekét érintő az adott hatósági eljárás tárgyát képező ügy, de az eljárási szabályok alapján, valamilyen oknál fogva végül nem válik ügyfélle<sup>214</sup> (pl. nem állapítható meg a közvetlen érdekelttség, nem jelzi eljárásban való részvételi szándékát a hatóságnak a jogszabály által megszabott határidőig, stb.).

## 2.2. Ügyfelek

Az érdekeltek körénél szűkebb személyi kört takar, akiket rendszerint az fűzi a hatósági eljáráshoz (a legtöbb ország eljárásjogi szabályait figyelembe véve), hogy közvetlen érdekelttsége áll fenn a hatósági ügy tárgyát képező eljárással kapcsolatban, ugyanis az jogát vagy jogos érdekét érinti. Ez a közvetlen érdekelttség<sup>215</sup> és összekapcsolódás teremti meg azt a szorosabb kapcsolatot, amely miatt az ügyfeleket tekinthetjük a hatósági eljárás általános, elsődleges alanyának, hiszen személyükben kell elsődlegesen létrejönnie a többször említett átláthatóságérzetnek.

<sup>210</sup> Voinov, A. – Bousquet, F.: Modelling with stakeholders. *Environmental modelling & software*, 25(11), 2010, 1268-1270. o.

<sup>211</sup> Rowley, T. I. – Moldoveanu, M.: When will stakeholder groups act? An interest-and identity-based model of stakeholder group mobilization. *Academy of management review*, 28(2), 2003, 204-210. o.

<sup>212</sup> Bovaird, T.: Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences*, 71(2), 2005, 217-225. o.

<sup>213</sup> Bleiklie, I., et. al.: *New public management, network governance and the university as a changing professional organization*. In: Christensen, T. – Laegreid, P. (Szerk.): *The Asgate Research Companion to New Public Management*. Farnham, Ashgate, 2011. 161-176. o.

<sup>214</sup> Gajdics, Á.: *Ügyféli jogok érvényesítése*. In: Pánovics, A. – Glied, V. (Szerk.): *Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. Pécs, Publikon Kiadó, 2012. 172-173. o.

<sup>215</sup> Ivancsics, I. – Fábrián, A., 2018, i.m. 59. o.

Különösen fontos a személyeknek ezt a csoportját alanyként figyelembe venni, mert ők azok, akik számára az egyedi ügyben eljáró hatósági szerv majd az eljárás keretein belül jogokat és kötelezettségeket állapít meg, amelyek betartását végsősoron akár kényszerrel is garantálni köteles<sup>216</sup>, így e nagyfokú beavatkozási lehetőség az egyik oldalról, a modern közigazgatási rendszerek ügyfélközpontúsághoz fűződő követelményei<sup>217</sup> pedig a másik oldalról még inkább relevánsá teszi az ügyfelek számára a hatósági eljárás átláthatóságának biztosítását.

### 2.3. Köztestületi tagság

Atipikusnak tekinthető hatósági jogalkalmazó tevékenység esetén (pl. szakmai kamarák által lefolytatott eljárások) az érintett szervezetek tekintetében kiemelkedik a fenti érintetti körből egy szűkebb réteg, a köztestület tagsága, amelyet a köztestület működése, szervezeti folyamatainak átláthatósága, joghoz kötöttsége és nyomon követhetősége erőteljesebben érint, mint a társadalom többi tagját. Ennek megfelelően a köztestület tevékenységével érintett tagság joggal formál magasabb szintű követelményeket a köztestület professzionális, jogállami berendezkedést is tükröző működésére vonatkozóan<sup>218</sup>.

Különösen jelentőssé válhat a fenti kijelentés abban az esetben, ha a köztestület szélesebb körben vett érintetti köre csak közvetetten vehet részt és avatkozhat be a köztestület tevékenységébe<sup>219</sup>, így a tevékenységhez kapcsolódó jogi, és nem jogi természetű hatások hasonlóképpen érintik a tagságot, mintha azt egy a hierarchikusan felépülő, végrehajtási feladatokat ellátó államigazgatási alrendszer egyik szerve idézte volna elő<sup>220</sup>. A közvetett közigazgatás<sup>221</sup> autonóm igazgatási struktúráján<sup>222</sup> keresztül érvényesülésének tekinthető köztestületek közhatalmi jellegű tevékenysége így kvázi hatósági eljáráshoz hasonló jogviszonyokat hozhat létre a köztestületek tagjai és a köztestület között, ahol igen fontossá válhat a jogviszonyokban érvényesíthető jogok és kötelezettségek rendszere<sup>223</sup>, az átláthatóság mértéke.

<sup>216</sup> Darák, P. – Boros, A. (Szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. 50 o.

<sup>217</sup> Katsamunski, P.: Classical and modern approaches to public administration. *Economic alternatives*, 2012/1., 78-79. o.

<sup>218</sup> Glatz, F.: Kezdeményezőképeség, rendszeresség, folyamatosság, korrekcióképeség. *Magyar Tudomány*, 47(5), 2002, 536. o.

<sup>219</sup> Ez a legtöbb hazai köztestülettel megfeleltethető, különösen ha a közhatalmi jogosítvány gyakorlásával kapcsolatos kvázi-közigazgatási tevékenységet vizsgáljuk.

<sup>220</sup> Balázs, I.: Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban. *Tér és Társadalom*, 13(3), 1999, 41. o.

Barta, A.: *Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a XXI. századi közigazgatásban*. Budapest, Jogi Fórum, 2008. 13. o.

<sup>221</sup> Ziller, J.: *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coo-administration et les fondements du droit administratif européen*. In: Auby, J.-B. – Duthéil De La Rochère, J. (Szerk.): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 235-244. o.

<sup>222</sup> Barta, A.: *Manifestations of Para-administration in Hungarian Public Administration*. Debrecen, University Of Debrecen, 2008, 3. o.

<sup>223</sup> Hohmann, B.: *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei*. Pécs, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018. 28-30. o.

## **2.4. Belső érintettek, a személyzet**

Afelett sem lehet szemet húnyni, hogy egyes szerzők a hatósági feladatokat ellátó szerveket – tehát magát a közfeladatot ellátó szervet, illetve a tevékenységet ellátó személyeket, belső szervezeti egységeket, mint az átláthatóság alanyait említik meg<sup>224</sup>. Ez az elképzelés abból az előfeltételezésből indul ki, hogy a hatósági jogalkalmazási feladatokat ellátó szervezet és szervezetrendszer csak akkor tudja biztosítani az átláthatóság érvényesülését, ha önmaga is átláthatja a rá vonatkozó követelményeket.

Erre tekintettel valóban figyelmet kell szentelni a hatósági jogalkalmazásba részt vevő szerveknek, és e szervek személyzetének, de e figyelem sokkal inkább a személyzet és a szervek vezetőinek tekintetében az átláthatóság követelményrendszerének vonatkozásába mutató tudatosságának fejlesztésére kell összpontosulnia, természetesen amellet, hogy a kormányzat nyitott és átlátható kommunikációja nem csak az állampolgárok, az érdekeltek, az ügyfelek, hanem a döntéshozó, végrehajtó és a jogalkalmazó szervek egymás közötti, illetve az egyes szervezeteken belüli kommunikációra is ki kell, hogy terjedjen.

## **3. A hatósági eljárás átláthatóságának tárgya és tartalma**

A hatósági eljárás átláthatósága tárgyának és tartalmának mibenlétét, ahogy azt az átláthatósági jogi jellegének elemzése során már körvonalaztuk, valójában az egyes jogállami követelményekből következő átláthatósági kritériumok érvényesítéseként ragadhatjuk meg leginkább a hatósági jogalkalmazás folyamatában, az ott általánosságban tárgyként a jogbiztonság fennállását és fenntartását, az államszervezet működésének megismerhetőségét, a közérdekű ügyek megismerhetőségét és lehetőség szerinti alakítását, valamint az igazságszolgáltatási és hatósági tevékenység áttekinthetőségét, tartalmaként pedig e célok megvalósításához szükséges, az átláthatóság alanyának oldalán jelentkező jogosultságokat, míg a kötelezetti oldalon kötelezettségeket azonosítottuk.

Jelen fejezet célkitűzése az, hogy a tárgy és a tartalom témakörét már a szűkebb vizsgált témakör, a hatósági eljárás biztosításának szempontjából vizsgálja meg, úgy, hogy a feltárt nemzetközi követelmények, nemzeti tervezési dokumentumok, és az egyes szakirodalmi álláspontok alapján adja meg azok értelmezését.

Annak ellenére, hogy az átláthatóság hatósági eljáráshoz kapcsolódó vonatkozásait vizsgáljuk, annak tárgya és a hozzá immanens módon kapcsolódó tartalom megítélése során –

---

<sup>224</sup> Lodje, J.: Transparency and democratic legitimacy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 32(3), 1994, 343-368. o.

a teljesség érdekében – az átláthatóságot befolyásoló tényezők lehetőségek szerinti széles spektrumát kell figyelembe venni, hiszen majd ezek is döntő befolyással lehetnek az átláthatóság alakulására az egyedi hatósági eljárások átláthatóságára. Ennek megfelelően meg kell vizsgálni a tárgy és tartalom kérdéskörét:

- a hatósági eljárást szabályozó jogszabályokra és azok kialakításának folyamatára,
- a hatósági jogalkalmazó tevékenységet végző szervek, szervezetrendszerekre,
- az egyedi hatósági eljárást befolyásoló tényezőkre, végül pedig
- a hatósági kommunikáció témakörére vonatkozóan.

### **3.1. A hatósági eljárást szabályozó jogszabályok**

A hatósági eljárást szabályozó jogszabályokra, és azok kialakításának folyamatára vonatkoztatott tárgy megjelölését az alábbiak szerint tudjuk megtenni: *átlátható, a társadalom, az érdekeltek bevonásán és széleskörű társadalmi konszenzuson alapuló jogszabály-alkotási folyamat megteremtése, amely értelmezhető, egyértelmű és végrehajtható jogszabályi követelmények felállítására irányul.*

A tárgy megalkotása során azt kell figyelembe vennünk, hogy a jelen disszertáció keretében vizsgált legtöbb nemzetközi dokumentum ezt a témakört a társadalom és az érdekeltek különböző mértékű bevonásához köti<sup>225</sup>, hiszen ennek megfelelően biztosítható az a párbeszéd az érdekeltek és az állami döntéshozók között, amely végül majd hozzájárul az átláthatóságának további lépcsőinek megvalósításához. Egyúttal ez a bevonásra épülő folyamat teszi lehetővé:

- a társadalmi tapasztalatok felhasználását és integrálását a szabályozási koncepció kialakításának, formálásának folyamatába,
- a társadalmilag elfogadhatatlan és elfogadható, sőt elvárt alternatívák felvázolását és segíti a döntéshozatalt ezek közötti választásban,
- magasabb szintű bevonást elérve a partnerség kialakítását, amely a jogszabály disszeminációjában, és végrehajtásában nyújthat segítséget az állami szereplők tevékenységeinek ellátásához.

Nem szabad azt sem elfelejtenünk – ahogy azt már az előző fejezetben vizsgáltam –, hogy az érdekeltek valójában nem csak az állampolgárokat, vagy azoknak valamilyen elv szerint rendeződő csoportjait, hanem a szakmai érdekelteket, nem állami megbízatást betöltő szakértők

---

<sup>225</sup> Ld. , UNDP, 1997, i.m. 2-3. o.  
OECD Recommendation of the Council on Open Government, 2017, i.m. 2. o.  
OECD DAC, 2011, i.m. 2. o.

jelenlétét is magába foglalja<sup>226</sup>. Ugyanígy fontos megjegyezni, hogy a jogszabályalkotás valójában irányulhat az érintett, hatósági eljárással kapcsolatos jogszabály(ok) módosítására, sőt a deregulációs tevékenységeket is figyelembe véve, hatályon kívül helyezésére, és az azt övező szabályozási rendszer elemeinek újrendezésére is.

Erre tekintettel a tárgyhoz kapcsolódó legfontosabb tartalmi jellegű vonatkozásokat a fenti, a jogszabály megalkotására, módosítására, sőt a deregulációs folyamatokban irányadó részvételi jogosultságok köre képezi az alanyok oldalán, míg az államszervezet, a jogszabályalkotási, módosítási, deregulációs folyamat tekintetében vállal kötelezettséget arra, hogy bevonja az érdekelteket. Már itt meg kell jegyezni, hogy az átláthatóság ide kapcsolódó tárgyának megvalósításához nem elegendő az egyeztetés, konzultáció, társadalmi véleményeztetés formális „lefutása”. A tárgyban foglalt követelmények csak akkor teljesülhetnek, valódi értelemben vett átláthatóságról csak akkor beszélhetünk, ha a bevonás materiális értelemben is megvalósul, és a fent említett szempontok átülnek a szabályozás koncepciójába és részletszabályaiba egyaránt<sup>227</sup>. E témakört részletesen a IV. fejezetben vizsgálom meg közelebbről.

### **3.2. A hatósági jogalkalmazó tevékenységet végző szervek, szervezetrendszerek**

A hatósági jogalkalmazó tevékenységet végző szervek, szervezetrendszerekre vonatkoztatva a tárgyat az alábbiak szerint tudjuk megragadni: *a teljes szervezetrendszerben, az egyes szervek kapcsolódásaiban, és az egyes hatósági jogalkalmazást végző szervek belső viszonyaiban is megmutató integritás, jogszerűség, rend és megismerhetőség.*

A szervek vonatkozásában az átláthatóság követelményrendszere a szervezeti átláthatósághoz kapcsolódó tárgyat hoz létre – akkor is, amikor a közigazgatás teljes szervezetrendszerének átláthatóságáról, két vagy több szerv viszonyrendszeréről, vagy egy szervezet belső felépítéséről, működéséről beszélünk.

E tekintetben nagy szerepe van:

- az egyértelmű, és az érdekeltek számára is legalább alapvetéseiben megismerhető feladat- és hatáskörök meghatározásának (elhatárolásának), a párhuzamosságok megszüntetésének,
- a szabályozott rend kialakításának a szervek vonatkozásában,
- és több más tényező mellett az ellenőrizhető és szabályszerű tevékenység ellátásnak.

---

<sup>226</sup> Ld. Council of Europe: *Guidelines for civil participation in political decision making*. Strasbourg, Council of Europe, 2017. IV. rész

<sup>227</sup> Irvin, R.A. – Stansbury, J.: Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 2014, 55-65. o.

A tárgyban négy elem szorul további meghatározásra:

- A fenti viszonyokban megmutatkozó *integritás* azt jelenti<sup>228</sup>, hogy a közigazgatás és azon belül a hatósági jogalkalmazás értéktartalmú tevékenység, a központilag meghatározott értéktartalmaktól (pl. korrupciómentesség, jogszerűség, stb.) való eltérés tilos, és egyben az átláthatóság érvényesülését gátolja–
- A *jogszerűség* a hatósági jogalkalmazó szerv jogállami követelményekből eredő kötelezettségét juttatja érvényre<sup>229</sup> és hangsúlyozza a szervezeti átláthatóság során annak meglétét.
- A *rend* a szervezetrendszer vonatkozásában a feladat– és hatáskörök, valamint az egyes szervek vonatkozásában az alá–föle vagy mellérendeltséget jelentő viszonyok tisztázottságát, szerven belül pedig a minden releváns tényezőre kiterjedő szabályozottságot, és e szabályok tényleges betartását jelenti<sup>230</sup>.
- A *megismerhetőség* az állampolgárok szempontjából vizsgálja a szervezetrendszert és annak elemeit: valójában az előbbieken említett tényezők, követelmények teljesülésének külső felek általi megismerését hivatott biztosítani azzal, hogy ennek a megismerésnek jogszerű korlátjai lehetnek (amelyeket a következő fejezetben részletesen ismertetek)<sup>231</sup>.

A tárgyhoz kapcsolódó legfontosabb tartalmi jellegű vonatkozások tekintetében a belső érdekeltek is fontossá válnak, hiszen pl. a szerv személyzetének tagjai is tehetnek észrevételeket, javaslatokat, bejelentéseket az integritásmenedzsment rendszer megoldásai<sup>232</sup> (ld. whistleblowing típusú rendszerek) segítségével az átláthatóság javítására és a korrupció, a részrehajlás, a felállított szabályokkal ellentétes gyakorlat eliminálására<sup>233</sup>.

Ezeken túl jogosultságok tekintetében ide kapcsolhatjuk az állampolgárok közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogát, míg kötelezeti oldalon az ezek megismeréséhez kapcsolódó együttműködési kötelezettséget.

<sup>228</sup> Ld. OECD Recommendation of the Council on Public Integrity [C(2017)5], amelyet a későbbi főfejezetben részletesen elemzek.

<sup>229</sup> Juhász, Z.: A közigazgatás joghoz kötöttségének elve és a törvényesség elve a közigazgatási hatósági eljárásban (a Ket. és az Ákr. rendszerében). *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/2., 36–39. o.

<sup>230</sup> Christensen, T. – Lægheid, P.: *Agencification and Regulatory Reform*. In: Christensen, T. – Lægheid, P. (Szerk.): *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006. 9–15. o.

<sup>231</sup> Albu, O. B. – Flyverbom, M.: Organizational transparency: Conceptualizations, conditions, and consequences. *Business & Society*, 58(2), 2019, 268–271. o.

<sup>232</sup> Webb, W. N.: Ethical culture and the value-based approach to integrity management: A case study of the department of correctional services. *Public administration and development*, 32(1), 2012, 96–108. o.

<sup>233</sup> Schnackenberg, A. K. – Tomlinson, E. C.: Organizational transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management*, 42(7), 2016, 1789. o.

### 3.3. Az egyedi hatósági eljárást befolyásoló tényezők

Az egyedi hatósági eljárást befolyásoló tényezők vonatkozásában a következő tárgy határozható meg: *folyamatában is követhető, előre tisztázott követelmények mellett zajló, joghoz kötött, részrehajlásmentes hatósági jogalkalmazási tevékenység, amely adott tényállás esetén előre kalkulálható döntéssel zárul vagy a hatósági döntés létrehozása az érdekeltek bevonásán alapul. A döntés megtámadása esetén hatékony jogorvoslati lehetőség érhető el.*

A disszertáció témáját illetően a fenti átláthatósági tárgykörnek van a legnagyobb jelentősége a többihez hasonlóan. Az érdekeltek, azon belül az ügyfelek legszorosabban a hatósági eljárás folyamatában szembesülnek az átláthatóság megteremtésére irányuló erőfeszítések eredményeivel, így e tárgykörbe foglalt célkitűzések megvalósítása a fontosabb a többihez képest, és azt is meg kell jegyezni, hogy ha az átláthatóság növelésére irányuló intézkedésre, mint az egy folyamat elemeire gondolunk, akkor valójában a folyamat elején itt érhetőek el a leglátványosabb, legmarkánsabb érzékelhető elemek, hiszen az érintettek az eljárás során felmerülő tényezőket érzékelik legközvetlenebbül<sup>234</sup>.

A tárgyba foglalt célkitűzések alatt az alábbiakat érthetjük:

- *Követhetőség* – tehát az átláthatóság alanya képes arra, hogy lépést tartva a hatósági szervvel, megfelelő információkhoz jusson az eljáráshoz kapcsolódóan, tisztába legyen azzal, hogy az eljárás melyik szakaszában tart, milyen időbeosztással halad előre, mikorra várható döntés az ügyben. Több szakirodalmi szerző ezt úgynevezett *procedural transparency* elnevezésű fogalomkörben tárgyalja<sup>235</sup>.
- *Előre tisztázott követelmények* – a jogbiztonság elvéből eredő követelmény, amely lehetővé teszi, hogy az átláthatóság alanya e szerint alakítsa magatartását, viszonyait, és a hatósági eljárás kiszámíthatósága biztosított legyen<sup>236</sup>.
- *Kalkulálható döntés* – azonos tényállási elemek mellett, nem változó jogszabályi követelmények között az érdekeltek számíthatassanak arra, hogy a hatóság azonos vagy döntően hasonló döntéseket fog meghozni a jogszabályban megszabott tartalommal és formában, az ott meghatározott lehetséges jogkövetkezményeket alkalmazva, az irányadó ügyintézési időn belül<sup>237</sup>.

<sup>234</sup> Welch, E. W. – Hinnant, C. C.: *Internet use, transparency, and interactivity effects on trust in government*. In: Sprague, R. (Szerk.): *Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. Washington, IEEE., 2003. 144. o.

<sup>235</sup> Michener, G. – Bersch, K.: *Identifying transparency*. *Information Polity*, 18(3), 2013, 238-240. o.

Dragoş, D. C. – Neamţu, B. – Cobârzan, B. V.: *Procedural transparency in rural Romania: linking implementation with administrative capacity?*. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 2012, 134-157. o.

<sup>236</sup> Ld. pl. Deák, D.: *Neutrality and legal certainty in tax law and the effective protection of taxpayers' rights*. *Acta Juridica Hungarica*, 49(2), 2008, 177-190. o.

<sup>237</sup> Bourgon, J.: *New directions in public administration: Serving beyond the predictable*. *Public Policy and Administration*, 24(3), 2009, 309-330. o.



- *Bevonás a döntéshozatalba* – a modern igényeknek és az ügyfélközpontúságnak eleget téve, a döntések diverzifikációja lehetséges, pl. a hatósági eljárásban alkalmazott alternatív vitarendezési módszerekkel (egyezség és annak hatósági jóváhagyása), hatósági szerződéskötéssel, vagy más módon<sup>238</sup>.
- Végül a *hatékony jogorvoslati lehetőség* azt jelenti, hogy a döntést eredményesen (akadálymentesen, egyszerűen, lehetőség szerint alacsony költségek mellett vagy ingyenesen, külső fél bevonása nélkül) lehet megtámadni annak vélt vagy valós hibája esetén<sup>239</sup>.

Az ehhez kapcsolódó tartalmi vonatkozásokat az ügyfelek oldalán a hatósági eljárásban biztosított ügyféli jogok és kötelezettségek, egyéb érdekelték esetén az információszabadság és az iratbetekintéshez fűződő jogosultságok, a kötelezetti oldalon a hatósági szervre irányadó kötelezettségek adják.

### **3.4. A hatósági eljárás kommunikációja**

A hatósági eljárás kommunikációjával kapcsolatban a tárgynak a következő elemeket kell magába foglalnia: *a társadalom és az érdekelték megfelelő informálását szolgáló, következetes, érthető és nyílt kommunikáció a hatósági eljárás folyamatában és azon kívül, általánosságban a hatósági jogalkalmazó szerv szervezetével, működésével kapcsolatban.*

E tárgynak meghatározó jelentősége van a hatósági eljárás átláthatóságának érvényre juttatásában: csupán a jogszerűség és a hatékonyság biztosítására tett intézkedések maradnak az átláthatóság növelését célzó intézkedéseknek a jogalkotás, a szervezeti átláthatóság és a jogalkalmazás vonatkozásában, ha az érdekelték e fejleményekről nem értesülnek. Ennek elmaradása esetén az átláthatóság érvényesülésének, kormányzatba, hatósági szervek tevékenységébe vetett bizalomnövelő hatása sem következik be<sup>240</sup>. Fontos erre tekintettel nem csak megteremteni, hanem kommunikálni is az átláthatóságot, tehát a kommunikációs feladat kételemű: a hatóság kommunikáljon átláthatóan a hatósági eljárások keretei között, de eközben a szerv kommunikálja az átláthatóság eredményeit is, kiemelve az átláthatóság elérése iránti elkötelezettségét, a megtett intézkedések hatásait és azokat a területeket is, ahol még fejlődni

<sup>238</sup> Boule, L.: ADR applications in administrative law. *Acta Juridica*, 1993/1., 139-145. o.

<sup>239</sup> Piątek, W.: The right to an effective remedy in European law: Significance, content and interaction. *China-EU Law Journal*, 6(3), 2019, 163-174. o.

<sup>240</sup> Auger, G. A.: Trust me, trust me not: An experimental analysis of the effect of transparency on organizations. *Journal of Public Relations Research*, 26(4), 2014, 325-343. o.

szükséges<sup>241</sup>. Az egyes jellemzőket (következetesség, nyíltság és érthetőség) részletesen a hatósági kommunikációra vonatkozó főfejezetben elemzem.

A tartalomhoz kapcsolódóan megjegyezhető, hogy itt a fentiekől eltérően már nem konkrétan megragadható, kötelező jellegű jogosultságok (a közérdekű adatok megismerésén túl) állnak rendelkezésre az átláthatóság alanyainak oldalán, hanem jellemzően nem kinyilatkoztatott elvárásként, várankozásként megfogalmazott követelmények, míg a kötelezeti oldalon annak felismerésére irányul, hogy a hatósági szerv saját feladatellátását könnyíti meg a konzisztens kommunikáció megteremtésével.

#### **4. A hatósági eljárás átláthatóságának korlátjai**

Ahogy bármely jogosultságnál, elvárásnál, követelményrendszerénél kimutatható, az átláthatóságra vonatkozó elvárás- és követelményrendszer sem vállalhat parttalanná, nem terjeszkedhet korlátlanul úgy, hogy más, a közigazgatásra és azon belül a hatósági eljárásra vonatkozó alapelvek, követelmények sérelmével járna.

Éppen ezért az átláthatóság hatósági jogalkalmazási tevékenység körében értelmezhető fogalmi körének kijelölésekor foglalkozni kell annak korlátjaival is. Ezeket a korlátokat jellemzően két csoportra bonthatjuk: az egyik az átláthatóság fogalmát oly sok tekintetben meghatározó, de mégsem teljes egészét jelentő információszabadságra, és annak korlátaira vezethető vissza, míg a másik sokkal inkább a közigazgatás, a hatósági jogalkalmazó szerv tevékenységéhez, annak ellátásához kapcsolódik. Tekintsük át ezeket a csoportokat, hogy feltárhassuk az átláthatóság érvényesülő korlátjait.

##### **4.1. Az információszabadság általános korlátjai**

Az átláthatóság egy központi követelményrendszerét jelentő információszabadság és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő érdek természetében eredően gyakran ütközik más érdekekkel. Miután a közérdekű adatok megismerése a legtöbb jogrendszer tekintetében alapvető, sőt emberi jognak tekinthető, ezért ezek a korlátozások csak akkor válhatnak alkotmányosan indokolttá, ha azt más alapvető jog érvényesülése megkívánja. Ebben nagyban követi az információszabadság a hozzá viszonyítva anyajognak tekinthető véleménynyilvánítás szabadságát, amely a korábban már citált alkotmánybírószági határozatok értelmezései során is

---

<sup>241</sup> Pasquier, M.: *Communication and transparency*. In: Ladner, A. et. al. (Szerk.): *Swiss Public Administration*. Cham, Palgrave Macmillan, 2019. 231-236. o.

kitüntetett alkotmányos védelemben részesült a magyar és a vizsgált külföldi alkotmányjogi gyakorlatban<sup>242</sup>.

#### **4.1.1. Minősített adatok védelme**

A közérdekű adatok megismerésének egyik korlátját az állam különböző kategóriákban sorolt titkai jelentik, amelyet mára összefoglalóan minősített adatokként említhetünk az egyes nemzeti követelményekre, különösen a magyar szabályozásra vonatkoztatva<sup>243</sup>.

Ezen adatok azért válnak majd titkossá, mert valamilyen – pl. nemzetbizonsági, alkotmányvédelmi, közrendvédelmi, bűnüldözési, bűnmegelőzési – érdek indokolja azok védelmét a nyilvánosság elől. Erre tekintettel egy minősítési eljárás keretében válnak ezek az adatok védetté. A védettségük mértéke (pl. időtartama vagy technikája) attól függ, hogy potenciálisan milyen mértékben károsíthatná ez az adat a védett közérdeket, ha nyilvánosságra kerülne, hozzáférhetővé válna<sup>244</sup>.

Az átláthatóság szempontjából két fontos követelmény kapcsolható ehhez:

- A már tárgyalt alkotmányjogi, jogállami követelmények alapján a közhatalmi tevékenységet gyakorló szervek ellenőrizhetősége megkívánja, hogy a fenti minősítést csak a legszükségesebb esetben, a szükségesség–arányosság elvének figyelembevételével alkalmazzák a jogalkalmazó szervek. Abból kell kiindulni, hogy az állam, a hatósági szerv minden releváns adata nyílt közadat<sup>245</sup>, és ezen adatok csak egy szűk köre lehet a védett közérdek okán végül minősítéssel védve, annak érdekében, hogy a hatalomgyakorlás működése áttetsző maradjon<sup>246</sup>.
- Másrészt pedig fontos, hogy a minősített adatok védelmének szükségessége időben változó lehet a hozzá kapcsolódó közérdek megítélése és az érintett adattartalom jellemzői miatt, így lehetőség kell legyen arra is, hogy korábban védetté, minősítetté nyilvánított adatokat vissza lehessen minősíteni közérdekű adatokká<sup>247</sup>, vagy ezek az idő múlásával, meghatározott idő után automatikusan elveszítsék védelmüket.

#### **4.1.2. Döntés megalapozását szolgáló adatok védelme**

Szintén a közérdekű adatok megismerése egyik korlátjának tekinthető a hatósági szerv kezelésében keletkező, a döntés meghozására irányuló eljárás során készített vagy rögzített,

<sup>242</sup> Ld. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 180, Indoklás III.1.

<sup>243</sup> Szőke, G. L.: Gondolatok a hazai titokvédelmi szabályozás rendszeréről. *JURA*, 24(2), 2012, 241-257. o.

<sup>244</sup> Ld. a magyar szabályozás tekintetében a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV törvény ide vonatkozó szabályait, kategóriáit.

<sup>245</sup> Ld. a fenti, nyílt kormányzatra vonatkozó nemzetközi iránymutatásokat, egyezményeket illetve a 2011. évi CXII. törvény 26. § által meghatározott közérdekű adat fogalmát a magyar szabályozás tekintetében.

<sup>246</sup> Ld. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184. o.

<sup>247</sup> Ügynevezett titokfelügyeleti eljárás, amelyhez kapcsolódó hatósági hatáskört Magyarországon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság gyakorolja.

annak megalapozását szolgáló adat is. E megfontolás mögött is az érdekek kiegyensúlyozása, a hatósági jogalkalmazó szervekre vonatkozó követelmények szintézise áll, tekintettel az alkotmányos követelményre is. A magyar alkotmánybíróság a 2000-es évek közepén foglalkozott ezzel a problémakörrel egy határozatában és az alábbiakat állapította meg a korláttal kapcsolatban:

*„... Az automatikus nyilvánosságkorlátozás hiányában minden egyes döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat titkosításáról – a munkaanyagok védelme és a döntéshozatali eljárás, illetve a szerv működésének hatékonysága érdekében – külön döntést kellene hozni. Ez pedig elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene”<sup>248</sup>.*

Az átláthatóság szempontjából e korlátozásnak az időbeliségét kell kiemelni: ennek megfelelően a döntés megalapozását szolgáló adatnak valójában a döntés meghozataláig kell különös védelmet adni, utána már csak akkor marad fenn védelme, ha más közérdek (pl. a döntések előkészítésében kifejtett szabad véleménynyilvánítástól távolítaná el a döntés meghozatalában résztvevőket, így a hatósági jogkörben eljáró testületek személyi jellegű döntései). Egyébiránt a védett adat e tekintetben idővel veszít jelentőségéből, ezért egy idő után jellegétől függetlenül érdemes a nyilvánosság betekintését biztosítani. Más szempontból pedig éppen hogy átláthatóságot korlátozó tényező lenne a korlátlan betekintési jog a döntés előkészítését szolgáló adatokba, hiszen az potenciálisan ronthatná a szerv feladatellátásának hatékonyságát, ha az erre vonatkozó jogosultságokat nem az átláthatóság jegyében, hanem visszaélészerűen gyakorolnák az érdekeltek.

#### **4.1.3. Üzleti titkok védelme**

Az információszabadság leggyakoribb gátját azonban mégsem a fenti kategóriák, hanem sokkal inkább az üzleti titkok védelme jelenti: a közfeladatot ellátó hatósági jogalkalmazó szervek számos olyan adatot is kezelnek, amelyek üzleti titoknak minősülnek. Ezek az adatok azért fognak védelmet élvezni a nyilvánosságra hozataluk kizárásával, mert gazdasági tevékenységhez kapcsolódnak és részben vagy egészben olyan nem közismert, vagy nem könnyen hozzáférhető, és így vagyoni értékkel bíró információk, amelyeket azok jogosultja megfelelően véd<sup>249</sup>.

Azt azonban meg kell jegyezni, hogy ez a védelem sem lehet korlátlan, amely főként arra vezethető vissza, hogy az általunk vizsgált hatósági jogalkalmazó szervek egyébként közpénzből gazdálkodnak és tevékenységük során közfeladatot, közhatalmi tevékenységet látnak el. Erre tekintettel nem lesz védett és így közérdekű adatigényléssel érinthető több más

<sup>248</sup> 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 221., Indokolás III. 3.1.

<sup>249</sup> Ld. a magyar szabályozásban: az üzleti titkok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény, 1. §-ában az üzleti titok fogalmát.

között a gazdasági tevékenység ellenőrzését végző közigazgatási szerv jogsértő magatartást megállapító határozata, a közvagyonnal, közpénzekkel gazdálkodó közigazgatási szerv üzleti kapcsolataira vonatkozó adatok<sup>250</sup>, amelynek legfőbb célja a közpénzzel és a közvagyonnal való gazdálkodás átláthatóbbá tétele a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó egyes szinteken. Ezen adatok rendszerint az egyes nemzeti információszabadságra vonatkozó szabályozások keretei között proaktív módon közzétételre is kerülnek napjainkra.

#### **4.1.4. A magánszféra információi – a személyes adatok védelme**

A közérdekű adatok megismerhetősége körében az információszabadság sajátos korlátját jelentik azok az adatok, amelyek már akkora betekintést engednek az érintettek magánszférájába, hogy azt a hatósági jogalkalmazás átláthatósága sem indokolhatja. Ezeket a személyes adatok körével jellemezhetjük leginkább, amelyre tekintettel a legtöbb nemzeti szabályozás ki is zárja ezen adatok az információszabadsággal érintett adatok közül.

E korlát azonban nem áll fenn, amikor a közhatalmi tevékenységet ellátó szerv nevében jár el az adott személy. Ilyen esetben adatai enyhébb védelmet élveznek a tevékenység ellenőrizhetőségének fenntartása érdekében, így például az eljáró személy neve, feladatköre, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata vagy bármely adat, amelyet kötelező erejű jogi szabályozás ide sorol, nyilvánosak, a magyar jogi szabályozásban ezek közérdekből nyilvános adatnak minősülnek<sup>251</sup>. Ez a szemlélet tükröződik a magyar alkotmánybíróság gyakorlatából is, amikor egyik határozatában megállapítja:

*„...a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának. Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek.”<sup>252</sup>*

## **4.2. A tevékenységellátással kapcsolatos korlátok**

Az átláthatóság korlátjának másik típusa a hatósági szerv jogalkalmazó tevékenységéhez kapcsolódik és elsődlegesen azt biztosítja, hogy a rá vonatkozó feladat- és hatásköröket hatékonyan el tudja látni az átláthatósági követelményekből eredő feladatok következetes elvégzése mellett, megelőzhető legyen a rosszhiszemű, visszaélés jellegű joggyakorlás az átláthatóságra történő hivatkozással. Mindezek, habár e vonatkozásban korlátokként tűnnek fel, valójában a hatósági eljárás átláthatóságát is hivatottak biztosítani, hiszen e visszaélések

<sup>250</sup> Kerekes Zsuzsa: *Az információszabadság az ombudsman gyakorlatában*. In: Musil, R. (Szerk.): *Odaáttra nyíló ajtó*. Budapest, Adatvédelmi Biztos Hivatala, 2001. 134-136. o.

<sup>251</sup> 2011. évi CXII. törvény - az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 26. § (2) bek.

<sup>252</sup> 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 355., Indokolás IV. 2) b)

elhárítása tehermentesíti a hatósági jogalkalmazó szerveket, akik ezáltal erőforrásaikat a jogszerűen elvárt és megkövetelt átláthatósági követelmények teljesítésére tudják fordítani.

#### **4.2.1. Bizalmas ügykezelés**

Sok tekintetben az információs szabadsághoz kapcsolódó szerepeltetett korlátokkal összefüggő, azokból következő korlátozásként tekinthetünk a bizalmas ügykezelés kérdéskörére, amely azonban mégis több, mint pusztán a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó korlátozás, hiszen a közigazgatás feladatellátási viszonyai között, azon belül a hatósági jogalkalmazó tevékenység, a hatósági eljárás szabályai között válik követelménnyé.

E körbe sorolhatjuk:

- Bármely érdekelt vonatkozásában azokat az eljárási szabályokat, amelyek meghatározzák, hogy milyen feltételek mellett és ki tekinthet bele egy hatósági eljárás ügyiratába (iratbetekintési jog szabályozása).
- Tágabb értelemben véve ide sorolhatjuk azokat a rendelkezéseket is, amelyek meghatározzák, hogy egy adott hatósági eljárás keretében kik élvezhetik az ügyféli jogálláshoz kapcsolódó jogosultságot, tehát juthatnak hozzá az eljárás összes fontosabb információjához. Ez a kérdéskör akkor válik igazán relevánssá, amikor nagy társadalmi érdeklődésre számot tartó ügyekben, vagy a közérdek általános védelme szempontjából fontossá válik, hogy az eljárásba egyes külső szereplők (tehát akik az általános ügyfélfogalom keretei közé közvetlen érdekelttségük hiánya miatt nem kerülnének be), de részvételük valamilyen oknál fogva mégis fontos (pl. civil szervezetek részvétele a hatósági ügy tárgyát képező beruházás hatásterületi lakosságát képviselve, vagy szakterületi kompetencia, érintettség miatt). E témakörrel részletesen a hatósági eljárás átláthatóságát vizsgáló főfejezet, ügyféli jogokra és kötelezettségekre vonatkozó fejezetében térek vissza.

#### **4.2.2. A jogalkalmazó tevékenység elsődlegessége**

E korlátozási szempont kapcsán az átláthatósághoz kapcsolódó intézkedések egyes tanulságai és hatósági eljárásra vonatkozó alkotmányos követelmények, társadalmi elvárások keresztmetszetéből indulhatunk ki. Ezek szerint a közigazgatásnak van egy, alkotmányjogi szinten meghatározott funkciója, amely tömören az államcélok, és az állam alkotmányba rögzített kötelezeteinek gyakorlatban történő megvalósításához kapcsolódik<sup>253</sup>. Ehhez kapcsolódóan megragadható a közigazgatás társadalmi rendeltetésének köre, amelyet a

---

<sup>253</sup> Patyi, A.: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 12. o.

szakirodalmi álláspontok szinte egységesen a közcélok megvalósításaként, a jogszabályok végrehajtásaként, és a közérdek érvényre juttatásaként határoznak meg<sup>254</sup>.

Ebből kiindulva állapíthatjuk meg, hogy ugyan a jogállami követelmények érvényre juttatása a közigazgatás és azon belül a hatósági jogalkalmazó tevékenység során kulcsfontosságú, hiszen a közigazgatás joghoz kötöttsége is alkotmányos követelményként határozható meg a fent tárgyaltak szerint, de ez nem jelentheti azt, hogy a szintén jogállami követelményekből eredő, átláthatóság megteremtésére, fenntartására és fejlesztésére irányuló erőfeszítések háttérbe szoríthatnák, jelentősen korlátozhatnák a jogalkalmazó szerv eredeti, feladat– és hatásköréből eredő tevékenységellátását. Az ütköző követelmények feloldásának kulcsa azok kiegyensúlyozása a hatósági jogalkalmazó szerv tevékenység–ellátása, működése során. Ehhez kapcsolódóan jelenik meg az egyes eljárási szabályozásokban:

- Az ügyfelek és az eljárás további résztvevőinek jóhiszemű, visszaélésektől mentes magatartásának előírása, erre láthatunk példát a magyar szabályozásban az Ákr. ügyfélre vonatkozó alapelveiben és az arra épülő részletszabályok körében<sup>255</sup>
- Az átláthatóság jellemzően alapvető szintű – tehát konkrét a hatósági szerv felelősségi körébe tartozó kötelezettségeket feltételelesen, áttételelesen tartalmazó – megjelenítése és ehhez képest a hatósági jogalkalmazó szervek eljárási kötelezettségének általános (amely országban létezik ilyen) és ágazati jellegű részletszabályainak megalkotása során, azok viszonyában.

## 5. Összefoglaló gondolatok

A II. főfejezetben tett megállapítások alapján elengedhetetlenül fontosnak tekintetem jelen értekezésben az átláthatóság következetes, a jogtudományi elemzés módszereivel történő elemzését, így a jogilag is értelmezhető átláthatósági definíció megalkotását, az egyes fogalmi elemek megalapozását, az átláthatóság tárgyának és alanyának tisztázását. Ezt azért is kiemelten fontosnak tekinthetjük, mert az átláthatóság elvárás– és követelményrendszerének a hatósági eljárás keretein belül valódi jogi érvényesülést ezáltal lehet biztosítani. A közigazgatásra, és a hatósági jogalkalmazás folyamatára, ahol a joghoz kötöttség elvének átható érvényesülése miatt, azok a követelmények válnak átültethetővé a gyakorlatban, amelyek jogi szabályozást nyernek.

---

<sup>254</sup> Balázs, I.: *A közigazgatás-elmélet jelentéstartalma és a közigazgatás fogalma*. In: Árva, Zs. et. al. (Szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 14-20. o.

Fábián, A., 2012, i.m. 20-25. o.

<sup>255</sup> Ld. Ákr. 5. §

Más nézőpontból vizsgálva az átláthatóság ilyen jellegű, a hatósági eljárásra vonatkoztatott átfogó jogtudományi értelmezését találtam a fellelhető szakirodalom jellegzetes hiányosságának, amelyet a jelen főfejezetben tárgyalta kívánok megalkotni, pótolni.

A fejezetben végzett elemzés alapján az alábbi megállapításokat és következtetéseket tudom megtenni:

- Az átláthatóság jogi követelményrendszerének jogállami követelményekhez kapcsolódó gyökerei vannak, amelyek miatt az átláthatóság megteremtése és a fenntartása minden állami folyamat, így a hatósági jogalkalmazás során is kötelezettség, nem szabadon választható célkitűzés.
- Az átláthatóság alanyi köre eltérő az átláthatóság általános fogalmára, illetve a hatósági eljárással kapcsolatban értelmezett fogalomra vonatkoztatva: míg az általános fogalom esetében az állampolgárok tekinthetők a legfontosabb alanyoknak, addig a hatósági eljárás vonatkozásában az eljárás ügyfelei azok. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy csak és kizárólag az ügyfelek vonatkozásából kell és lehet vizsgálni az átláthatóság érvényesülését a hatósági eljárásokkal összefüggésben, hanem azonosíthatóak más olyan érdekelti csoportok is, amelyek szempontjából érdemes megvizsgálni az átláthatósághoz kapcsolódó követelményeket és azok érvényesülését.
- A hatósági eljárás átláthatósága tekintetében, annak tárgyának és tartalmának vonatkozó lehatárolások teremtik meg az átláthatósághoz kapcsolódó konkrét jogok és kötelezettségek értelmezésének lehetőségét és ezért kulcsfontosságúnak tekinthető ezek precíz meghatározása, rendszerezése. Amennyiben a fenti, jogállami követelményekkel együtt történik ezek vizsgálata, láthatóvá válik, hogy a tárgyi és a tartalmi elemek köre jóval szélesebb, mint ahogy azt az átláthatóság vonatkozásában a fellelhető szakirodalomban korábban lehatárolták.
- Végül, nem szabad sem elől téveszteni azt sem, hogy a hatósági eljárás átláthatóságát garantáló követelmények sem lehetnek korlátlanok: az azonosított korlátok egyik része az átláthatóság igen fontos részelemét jelentő információszabadsághoz kapcsolódik, míg egy másik része a közigazgatási tevékenységellátás sajátosságaiból ered.



#### **IV. Az átláthatóságot befolyásoló tényezők a hatósági eljárásra vonatkozó jogalkotás folyamatában**

A hatósági eljáráshoz kapcsolódó, a szabályozás számunkra releváns elemeit adó jogszabályokra, jogi kötőerővel rendelkező dokumentumokra, sőt stratégiai és tervezési dokumentumokra, és azok kialakításának folyamatára a korábban már a hatósági eljárás átláthatóságának erre a témakörre vonatkoztatott tárgyában megjelölt szempontokat kell alkalmaznunk, az átláthatóság növelésének érdekében.

Ennek megfelelően e témakör kapcsán foglalkozni kell azzal, hogy a társadalmat, annak érdekeltjeit milyen módszerekkel lehet hatékonyan bevonni a jogszabályalkotási, illetve a közigazgatásra, azon belül a hatósági jogalkalmazásra irányadó stratégiai, politika–alkotási (*rulemaking* és *policymaking*) tevékenységekbe, annak érdekében, hogy tapasztalataik, javaslataik, a társadalom értékítélete is megfelelően reprezentált legyen ezekben. Másrészt meg kell vizsgálni, hogy az általános – már azokban az államokban, ahol ilyen jellegű szabályozással számolhatunk – és a különös anyagi és eljárási hatósági szabályok viszonya, kapcsolata milyen hatással lehet majd az egyes eljárások átláthatóságára, hiszen e szabályozási koncepció alapjaiban határozhatja meg az egyes, megalkotott szabályok érvényesülési kereteit. E témakör továbbgondolásával jutunk el oda, hogy az átláthatósági követelmények konkrét, szabályozásban történő elhelyezésének módszertani megfontolásai is relevánsak – ezt a témakört közelebbről az átláthatóság alapvető kodifikációjával foglalkozó fejezetben elemzem majd részletesen.

Azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a hatósági eljárás átláthatóságának megteremtése során, a jogalkotáshoz kapcsolódó kérdések mintegy peremfeltételként jelennek meg: ha az eljárás szabályozásában – akár annak kialakítására, akár szabályanyagára gondolunk – csorbát szenved az átláthatósághoz kapcsolódó megfontolások érvényesítése, akkor a további pillérek (szervezeti átláthatóság, az egyedi eljárások vonatkozásai, sőt még a kommunikációs megfontolások is) már e hiányosságokra fognak épülni és adott esetben nem fogják tudni betölteni azt a szerepet, amelyet céloznak. Éppen ezért kiemelkedően fontossá válnak olyan, rendszerint a szakirodalom megközelítéseiben csak érintőlegesen vizsgált témakörök, mint a fennálló szabályozás rendszeres felülvizsgálata és dereguláció szerepe, vagy a szinten jogalkotás kérdésekhez tartozó, a hatósági jogalkalmazó szervek feladat– és hatáskörének egyértelmű és jól felépített elhatárolása az átláthatóság megteremtésének érdekében.

A következőkben ezeket a témaköröket vizsgálom meg részletesebben.

## 1. Társadalmi bevonás – konzultáció, párbeszéd és partnerség

Mind az átláthatóságra vonatkozó, korábbiakban megvizsgált nemzetközi dokumentumokat<sup>256</sup>, mind a szakirodalomba foglalt tapasztalatokat<sup>257</sup> elemezve arra juthatunk, hogy a hatósági eljárás joganyagának létrehozása, módosítása során az átláthatóság megvalósításában kiemelkedő szerepet tölt be a társadalom különböző érdekeltjeinek részvétele, s mindez, hozzájárulhat, ahhoz, hogy mind a jogszabály megalkotása, mind pedig a kialakított szabályozási megoldás társadalmi fogadtatása és az egyes részletszabályok életviszonyokba történő alkalmazása, átültetése és társadalmi disszeminációja zökkenőmentesen, kisebb erőforrások bevonása mellett is hatékonyan megtörténjen. Mire alapozhatjuk ezeket a megállapításokat?

Egy megállapítást elvi érveléssel már kezdeti „felütésként” megtehetünk: a társadalom döntéshozatalba, szabályalkotásba, sőt e szabályok gyakorlatba történő átültetésébe, az utánkövetésbe és a későbbi módosítási, deregulációs feladatok ellátásába való bevonásának sokféle formája és módja létezik és ezek természetesen – tekintettel a bevonás módjára, mélységére – eltérő hatást fejtenek ki a hatósági eljárás joganyagának, illetve majd az egyedi eljárások átláthatóságára. Az azonban biztossággal kijelenthető, hogy a bevonás teljes elhagyása az átláthatóság nagyfokú visszaesését jelentheti, és az is, hogy a bevonás egyes módjainak alkalmazása nem feltétlenül jelent univerzális megoldást, nem hoz teljes átláthatóságot a vizsgált folyamatokba<sup>258</sup>.

Ebben is, mint oly sok más követelmény- és elvárásrendszerben meg kell találni az arany középutat a bevonás során: be kell vonni a társadalmat a szabályalkotásba, sőt akár a döntéshozatalba, de mindez nem válhat parttalanná, végeláthatatlan egyeztetési folyamatok sokaságává<sup>259</sup>, hiszen az éppen azt a bizonyos átláthatóságot ásná alá, amelyet megteremteni törekszünk a bevonás által. Ezzel szemben a társadalomban felmerült tömeges tapasztalatok ugyan nem feltétlenül lesznek alkalmasak a jogalkotó által kitűzött szabályozási célok elérésére minden megfogalmazott, becsatornázott gondolatmenet, javaslat tekintetében, de arra egészen biztosan igen, hogy teljesebb képet kapjunk a szabályozás társadalmi hatásairól, fogadtatásáról,

<sup>256</sup> Kiemelten, de nem kimerítően: UNDP, 1997, i.m. 2-3. o.

OECD Recommendation of the Council on Open Government, 2017, i.m. 2. o.

OECD DAC, 2011, i.m. 2. o.

<sup>257</sup> Ld. Funk, W., 2009, i.m. 172-177. o.

Heberlein, T. A.: Some observations on alternative mechanisms for public involvement: The hearing, public opinion poll, the workshop and the quasi-experiment. *National Resources Journal*, 25(106), 1985, 108-121. o.

Syma Czapanskiy, K. - Manjoo, R.: The right of public participation in the law-making process and the role of legislature in the promotion of this right. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 19(1), 2008, 1-25. o.

<sup>258</sup> Ld. a korábban már kifejtett átláthatóságra vonatkozó megállapításokat, amelyek szerint az átláthatóságot a folyamat legtöbb részében teljes körűen elérni nem lehetséges, de törekedni ettől függetlenül szüntelenül szükséges irányába.

<sup>259</sup> Yunyue, P.: 5 Principal Challenges of Public Participation. <https://wesolve.app/5-principle-challenges-of-public-participation/> (2021.09.01.)

és amennyiben alternatívák között kell választani, akkor a végső döntéseket meghozó vagy azokra közvetlenül javaslatot tevő személyek, szervezetek – legyenek akár egy minisztérium jogszabályalkotással megbízott személyei, egy, a jogszabály koncepcióját megalkotó szakmai stáb, vagy pusztán egy javaslattevői jogosultságokkal felruházott tanácsadó testület – könnyebben és megalapozottabban tudják meghozni a döntést, állásfoglalást. E döntéseknek napjaink rohamos társadalmi és technológiai fejlődése során azért is van különös súlyuk, mert a gyorsan változó külső környezet – a jogszabály alkalmazási környezete – ellenére minden racionális jogalkotói irányultság<sup>260</sup> az irányba kell, hogy mutasson a jogállami követelményekre is épülve, hogy a lehetőségekhez mérten időtálló, jogi kötelezőerővel bíró szabályozás kerüljön létrehozásra. Ezzel együtt fontos, hogy ezek az életviszonyokra adekvát módon reagáló jellegűek legyenek, tekintettel arra is, hogy a közigazgatásra vonatkozó szabályok, a közigazgatási, és a hatósági jogalkalmazási tevékenység tömegességére figyelemmel a társadalom széles rétegeit, az életviszonyok széles körét érinti vagy érintheti<sup>261</sup>. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a fentiekhez szükség van az államigazgatás társadalmivá válásában (*társadalmasodásában*) való, lentic szerint ismertett előrehaladásra, amely megteremti a lehetőségeket a hatósági eljárások *társadalmasítására*<sup>262</sup>.

A jogszabályok – legyen szó akár a szűkebb tárgykörhöz tartozó közigazgatási anyagi vagy eljárási, általános vagy különös szabályozásról, akár egyéb a közigazgatás joganyagához csak többé-kevésbé kapcsolódó jogi szabályozásról – megalkotása, módosítása során a fent vázoltakra tekintettel kivételt nem tűrően érdemes napjainkban olyan hatásvizsgálati eljárást (a nemzetközi szakirodalomban, *regulatory impact analysis* vagy *assessment*, RIA<sup>263</sup>) lefolytatni, amely eredményesen feltárhatja a jogszabály alkalmazási környezetének adottságait, a jogszabályi követelmények bevezetésének hatásait – rövid-, közép- és hosszútávon, szűk tárgykört vagy akár nagyon széles spektrumot vizsgálva – és ezáltal segítheti a jogalkotót abban, hogy az egyes szabályozási alternatívák közül a legmegfelelebbet válassza, vagy akár elvesse a jogszabály, jogszabálymódosítás bevezetését, látva annak kiszámíthatatlan vagy negatív hatásait a társadalom bármely alrendszerére, vagy folyamatára.

Érdemes ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy hibásnak tekinthető az a koncepció, amely úgy kezeli ezt a bizonyos hatásvizsgálati lépcsőt, mint a kodifikáció és a jogszabálytervezet elfogadása közötti elemet, amelyben mérjük, minősítjük ugyan a hatásokat,

---

<sup>260</sup> Innes, J. E. – Booher, D. E.: *Public participation in planning: new strategies for the 21st century*. Berkeley, IURD Working Paper Series, 2000. 12. o.

<sup>261</sup> Hood, C.: Emerging issues in public administration. *Public administration*, 73(1), 1995, 165–175. o.

<sup>262</sup> Szamel Lajos gondolatait követve. Ld. Szamel, L.: Az államigazgatás társadalmasításáról. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata*, 38/1965., 10–11. o.

<sup>263</sup> Radaelli, C. M.: The diffusion of regulatory impact analysis—Best practice or lesson-drawing?. *European Journal of Political Research*, 43(5), 2004, 723–735. o.

de azoknak semmilyen visszacsatolása, ráhatása nincs a megalkotott tervezetbe foglalt megoldásokra. A hatásvizsgálat fenti, formális „lefutásával” semmilyen értéket nem teszünk hozzá a jogalkotási folyamathoz átláthatósági szempontból, és az ilyen megoldás legitimációs értéke is rendkívül alacsony lehet. Az ilyen, formális megközelítés végül azt szülheti, hogy a hatásvizsgálati lépcső egy jogszabály megalkotásának folyamatában egy „lefutandó körré” válik, elveszti valódi értékét és növeli a folyamat adminisztratív terheit – nem véletlenül láthatunk elhaló, eltűnő gyakorlatot ebben a fenti szakirodalmi vonatkozásokra is tekintettel. Az is problémát okozhat, ha ezt a hatásvizsgálati folyamatot olyan módon szűkíti le a jogalkotó vagy a folyamat végrehajtója, amely alkalmatlanná teszi érdemi észrevételek, álláspontok beérkezésére és azok figyelembe vételére.

Sokkal inkább követendőnek tarthatjuk Gerencsér Balázs gondolatait<sup>264</sup> e tekintetben, aki a kodifikáció folyamatában, az arra sarkalló impulzust követően, a kodifikáció szükségességének megítélése, a konkrét jogszabálytervezet megalkotásának tervezési fázisa után helyezi sorrendben a hatásvizsgálat fázisát, egyébként a napjainkra irányadó állásponttal egyezően. Csak ezután következhet a tételesjogi szabályozás kialakítása, a normaszöveg tervezet kidolgozása és végül a döntéshozatal.

Ha megvizsgáljuk a világ országainak ezirányú gyakorlatát, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy 1997-ben az OECD tagállamok közel felében volt egyáltalán a hatásvizsgálatra és a társadalom bevonására irányuló jogszabályi követelmény érvényben<sup>265</sup>. Napjainkra ez az arány jelentősen növekedett, és a tagállamok háromnegyedénél találunk már ehhez kapcsolódó, jogilag kötelező eljárást, eljárási elemet<sup>266</sup>.

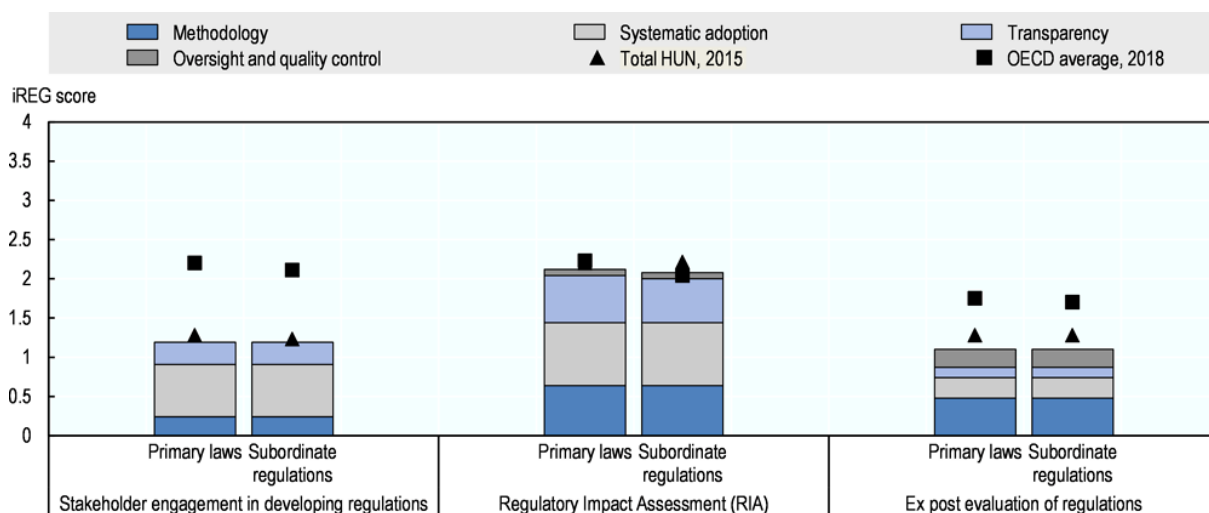
*8. ábra – A szabályozási politikára és a kormányzásra vonatkozó mutatók az iREG 2018-as felmérésében.*

---

<sup>264</sup> Gerencsér, B.: A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról. *Iustum Aequum Salutare*, 10(4), 2014, 41–50. o.

<sup>265</sup> Jacobs, S. H.: *An overview of regulatory impact analysis in OECD countries*. In: OECD: *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997. 13-15. o.

<sup>266</sup> OECD: *Regulatory Impact Assessment. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris, OECD Publishing, 2020. 3-5. o.



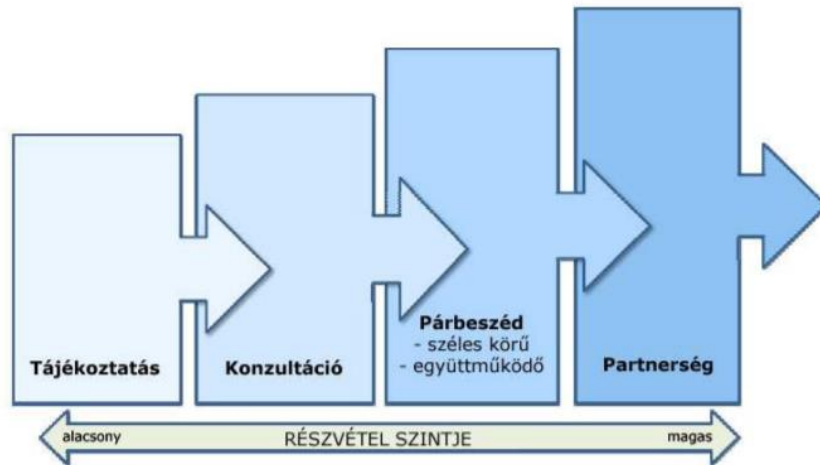
Forrás: *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Hungary, 2018.*  
<https://doi.org/10.1787/888933815737> (2021.09.01.)

Ahogy azt a fenti ábrán is láthatjuk, azért van még mit tenni ezen a területen, nemzetközi és hazai szinten egyaránt: miközben a hatásvizsgálati eljárás egészen szép eredményeket, javulást jelez majd minden ország vonatkozásában az OECD 2018-as *Indicators of Regulatory Policy and Governance* (röviden: *iREG*<sup>267</sup>) felmérésében, aközben az érdekeltek bevonása és a megalkotott szabályozás utánkövetése, értékelése azért hagy kívánni valót maga után – e tekintetben pedig Magyarország kifejezetten nem jól teljesített a felmérés időpontjában.

A bevonás témakörére visszatérve, az Európa Tanács, 2009-ben publikált, *A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe* című dokumentuma a társadalmi részvétel négy típusát határozta le aszerint, hogy mennyire aktív lehetőséget biztosít a döntéshozó az előkészítési, döntéshozatali folyamatba történő társadalmi részvételre, az alábbiak szerint:

9. ábra – A társadalom részvétele a jogszabályalkotási, döntési folyamatokban.

<sup>267</sup> OECD: *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Paris, OECD Publishing, 2018.



*Forrás: A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe. CONF/PLE(2009)CODE1.*

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eedd0> (2021.09.01.)

Ahhoz, hogy a hatósági eljárásra vonatkozó jogalkotási folyamat átláthatóságát növeljük, arra van szükség, hogy a lehető legteljesebb mértékben részt tudjon venni a társadalom, érdekeltjein keresztül a folyamatba, de arra semmi szükség nincs, hogy a részvétel magasabb szintjét biztosítsa az állami döntéshozó akkor, ha egyébként nem nyitott a különböző típusú egyeztetéseken elhangzott, igazolható, becsatornázott gondolatokra, és nem alakítja a koncepciót, a normatervezetet (legalább részben) ezeknek megfelelően. A vizsgálati spektrumot nem szűkíthetjük le csak az előbb vázolt szempontnak megvizsgálására: szükség van arra, hogy a társadalom bevonásának lehetőségeit azonosítani tudjuk, hogy láthatóvá váljon a bevonás átláthatóságra gyakorolt hatása. Ennek jegyében az Európa Tanács fenti, egyébként számtalan későbbi dokumentumban<sup>268</sup> tükröződő rendszere szerint felvázolom a következő oldalon található táblázat segítségével a bevonás egyes lehetőségeit, a hatósági eljárásra vonatkozó joganyag megalkotására értelmezve azt, figyelembe véve azt is, hogy a bevonás a joganyag megalkotásának melyik fázisában kerül rájuk sor.

Meg kell azt is jegyezni, hogy az így felvázolt rendszer a bevonás formáinak egy gyakorlati szempontokat figyelembe vevő, de mégiscsak elméleti konstrukciója. Az átláthatóságot elsődlegesen a rendszer elemeinek tényleges, gyakorlati funkcionálása, az érdekek és álláspontok becsatornázására való képessége és az így kanalizált vélemények figyelembevételének mértéke, módja befolyásolja, nem ezek pusztán létezése az adott

<sup>268</sup> Ld. pl. The Council of Europe: *Guidelines for civil participation in political decision making*. Strasbourg, CoE, 2017. The Council of Europe: *Civil Participation in Decision-Making Processes An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*. <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standa/1680701801> (2021.09.01.) Hadzi-Miceva-Evans, K.: *Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation*. Skopje, European Center for Not-for-Profit Law, 2010. 7. o.

államban<sup>269</sup>. Erre tekintettel ki lehet emelni azokat a csatornákat, jogintézményeket is, amelyek legaktívabbá válhatnak, még azokban az esetekben is, ha az állami jogszabályalkotás, döntéshozatal nem nyitott a vélemények becsatornázására: ilyennek tekinthetjük a népszavazás kezdeményezésére vonatkozó jogosultságot, a közérdekű bejelentéstétel rendszerét, a közmeghallgatás intézményét<sup>270</sup>.

---

<sup>269</sup> Rixer, Á.: *Civil Society in Hungary: A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 2015. 204-207. o.

<sup>270</sup> U.o. 207-211. o.

2. táblázat – A társadalom bevonásának lehetőségei - A hatósági eljárásra vonatkozó szabályozás kialakításának, módosításának tükrében.



Forrás: saját szerkesztés és illesztés a vizsgált témakörre, a CONF/PLE(2009)CODE1, i.m. 18. o. alapján.



A fenti táblázat alapján az alábbi megállapításokat tehetjük immár a szűkebb vizsgálati területünkön, a hatósági eljárásra vonatkoztatott jogszabályalkotási folyamat átláthatóságával kapcsolatban:

- az átláthatóság biztosításához nem elég, ha csak a jogszabályalkotási folyamat egyik vagy másik fázisában foglalkozunk a társadalom bevonásával – ahhoz, hogy a bevonáshoz fűződő, fent már vázolt előnyöket elérhessük, ha különböző mértékben is, de biztosítani kell az érdekelti részvételt minden fázisban<sup>271</sup>,
- az állami döntéshozó szervek és a társadalom közötti interakció természetesen egyre nagyobb erőforrások bevonását kívánja, és ezért a bevonásnak lesz egy határpontja (közgazdaságtani vizsgálatokban ezt a *határköltés* fogalmával közelítik meg), amelyen túl a bevonás nagyobb fokú biztosítása már nem fog jelentősen hozzájárulni az átláthatóság növeléséhez. Azt azonban figyelembe kell venni, hogy a bevonásból eredő előnyök nem feltétlenül a jogszabály megalkotásának időpontjában, hanem sokkal inkább hosszútávon keletkeznek<sup>272</sup>, és a fenti, már–már gazdaságtani megközelítés számításaiban ezt a tényezőt is figyelembe kell venni,
- a rosszul kivitelezett együttműködés, a részrehajló, féloldalas konzultáció, a zárt partnerség pedig a szakirodalmi tapasztalatok alapján nagyobb átláthatatlanságot eredményezhet<sup>273</sup> e vizsgált folyamatban, mintha nem tettünk volna semmit a társadalom bevonása érdekében.

## 2. Szabályozási koncepció szerepe

A társadalmi bevonás mellett fontosnak tartom közelebbről megvizsgálni a szabályozási koncepció egyes kérdéseit az átláthatóságban betöltött szerepükre tekintettel. Ezek, bár elsősorban távoli kérdésnek tűnnek az egyedi hatósági jogalkalmazó tevékenység átláthatóságától, de mint azt az alábbi fejezetrészekben láthatjuk, alapjaiban tudják meghatározni az átláthatóság alakulását ezekben. Erre tekintettel megvizsgálom az általános és különös eljárásjogi szabályozási megoldások hatását a hatósági eljárás átláthatóságára vonatkozóan és kitérek arra is, hogy az átláthatóság követelménye, követelményrendszere miként jelenhet meg a tételjogi szabályozás keretei között, arra a kérdésre keresve a választ, hogy az átláthatóság alapelvei

---

<sup>271</sup> CONF/PLE(2009)CODE1, 2009, i.m. 6. o.

<sup>272</sup> Ljungholm, D. P.: The impact of transparency in enhancing public sector performance. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 7(1), 2015, 172-175. o.

<sup>273</sup> Grossardt, T. – Bailey, K. – Brumm, J.: Structured public involvement: problems and prospects for improvement. *Transportation Research Record*, 1858(1), 2003, 62-67. o.

Pál, E.: *Gondolatok a nemzeti konzultációról közjogi megközelítésben*. In: Doktoranduszok Országos Szövetsége: *Tavaszi Szél – Spring Wind 2016 III. kötet*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2016. 80-82. o.

meghatározása az egyes eljárásjogi szabályozásokban elégséges megoldást jelenthet–e az átláthatósághoz kapcsolt, már tárgyalt, rendkívül komplex elvárás– és követelményrendszer átültetésére.

## 2.1. Az általános és különös szabályozás viszonya

Ha megpróbáljuk megragadni az általános és különös szabályozás viszonyát és ezt értelmezni kívánjuk az átláthatóság érvényesíthetősége szempontjából, két előzetes megállapításból kell kiindulnunk:

- az egyes államok közigazgatásának és a rá vonatkozó szabályozásnak kimutatható egy történelmi gyökere<sup>274</sup>, amely meghatározza, hogy az adott államban létezik–e egyáltalán általánosnak tekinthető közigazgatási hatósági eljárásjog, elkülönült az idők során ez a joganyag vagy sem,
- azokban az államokban, ahol elkülönült az általános szabályozás, ott megállapítható az általános és különös szabályozás relációja, amely befolyásolja, hogy egy adott eljárás kapcsán egyes vonatkozásokban melyik szabályozás fog érvényesülni.

A történelmi gyökereket tekintve, egészen a liberális jogállam kezdetéig jellemzően különös jellegű szabályozásokat találhatunk minden európai állam vonatkozásában<sup>275</sup>, tehát egyes ügyek, ügytípusok anyagi és eljárási szabályai külön–külön jogszabályokban, sok esetben nehezen követhető rendszerben álltak össze. A jogállamiság gondolatköre, koncepciója mentén azonban beindult egy–egy ügyre nézve az anyagi és releváns eljárási szabályok összegyűjtése egy jogforrásban. Ez vált végül külön a 19. század végére Európában ügytípusonként anyagi és eljárásjogi szabályozásokra és innen már csak egy ugrás – időtartamban nem feltétlenül, de utólagosan értékelve az elgondolások eszmei távlatát figyelve – volt annak felismerése, hogy számos jogintézmény lényegében azonos tartalommal és funkcióval ismétlődik a különösjogi szabályok addigra igencsak terjedelmes anyagában, és hogy ezeket össze lehet és kell foglalni ennek okán egy általános kódexbe<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup> Box., C. R.: *Essential History for Public Administration*. Irvine, Melvin & Leigh, 2018. 3-6. o.

<sup>275</sup> Heady, F.: *Public Administration, A Comparative Perspective*. New York-Basel, Marcel Dekker, 2001. 3-10. o.

<sup>276</sup> Ivancsics, I. – Fábrián, A., 2018, i.m. 31. o.

Ennek első előképét jelentette az 1889-es spanyol eljárási törvény<sup>277</sup>, majd a magyar jogfejlődés szempontjából is sokkal inkább releváns, 1925-ös osztrák közigazgatási eljárási törvény<sup>278</sup>.

Ettől kezdve kialakult az egyes államokban az eljárási szabályok általános és különös típusának egymás mellett élése, amely természetesen megkívánta az ezek közötti reláció rendezését. Ennek két típusát tudjuk elkülöníteni Ivancsics Imre és Fábián Adrián gondolatmenete alapján<sup>279</sup>:

- az általános eljárási szabályokat tekintjük elsődlegesnek, hozzájuk képest a speciális, ágazati szabályozás csak ezt a szabályozást kiegészítő, bővítő szabálykészletet adhat, azt is csak akkor, ha az általános szabályok ezt *expressis verbis* megengedik vagy előírják,
- a különös eljárási szabályok az elsődlegesen alkalmazandók, az általános rendelkezések akkor érvényesülhetnek, ha azt a kérdést az ágazati szabályozás nem rendezi.

Az általános és különös szabályok közötti választás, a szakirodalmi szerzők és az egyes jogalkotók általi érvek és ellenérvek immár 150 éve áthatják az erről szóló vitát, amelynek napjainkra már nem az általános kérdése, hogy lehetséges, hanem sokkal inkább, célszerűség szempontjából érdemes-e ilyen jellegű szabályozást létrehozni és fenntartani. Csak a magyar vonatkozásokra rávilágítva ehelyütt, ennél kiélezettebb tudományos diskurzus láthatunk egy évszázaddal korábban a magyar közigazgatási jogi gondolkodók körében: Concha Győző 1905-ben megalkotott, nagyívű közjogi vizsgálódásai közé tartozó kötetében az alábbi gondolatokat adta közre e témakörrel kapcsolatban, amely aztán a Magyary iskola megjelenéséig meghatározta a magyar irányokat<sup>280</sup>:

*„Általános közigazgatási eljárás nem lehetséges, hanem az egyes feladatokra nézve külön-külön kell annak megállapítani, lesz tehát külön anyakönyvi, egészségügyi, ipari, vízjogi, kisajátítási, rendőri, adóbecslési, újoncozási eljárás.”*<sup>281</sup>

Végül aztán az 1925-ös, már említett osztrák általános eljárásjogi törvény utólag új fénybe helyezte a kérdést, és a vizsgálódások visszatértek a Sigmond Andor 1904-es monográfiájában megjelent megállapításokhoz – legalábbis magyar fejlődéstörténetet vizsgálva –, amelyben a szerző a különböző eljárások vizsgálata mellett eljutott az eljárásjogi kérdések

<sup>277</sup> Ley de Bases sobre el procedimiento Administrativo, 19 October 1889.

Ld. erről: Ortega, L.: A Comparison with the Spanish Regulation of Administrative Procedures. *Italian Journal of Public Law*, 2(2), 2010, 297. o.

<sup>278</sup> Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – A. V. G.). Ld. Parker, R.: Administrative Procedure in Austria. *The American Journal of Comparative Law*, 14(2), 1965, 324. o.

<sup>279</sup> Ivancsics, I. – Fábián, A., 2018, i.m. 32. o.

<sup>280</sup> Szűcs, I.: *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, KJK, 1976. 125-127. o.

<sup>281</sup> Concha, Gy.: *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Kiadó, 1905. 105. o.

egységes, átfogó szabályozása szükségességének megfogalmazásáig<sup>282</sup>. Valló József 1937–es átfogó szabályozási koncepciója<sup>283</sup> végül tovább erősítette ezt az elgondolást és immár nem csak az addig bevett általánosnak tekintett – jellemzően jogorvoslatokhoz kapcsolódó – kérdéskörökkel foglalkozott, hanem rendkívül széles spektrummal (így alapelvekkel, ügyféli kötelezettségekkel és jogosultságokkal, stb.)

Az általános és különös szabályok előnyeit és hátrányait az általam vizsgált szakirodalom tekintetében az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:



10. ábra – Az általános eljárási szabályok alkalmazása. Érvek és ellenérvek a szabályozás koncepciójához kapcsolódóan.

*Forrás: sajt szerk. a fenti források alapján.*

A fenti érvek szintéziséből megállapítható, hogy igazolhatónak tekinthető az általános szabályozás létjogosultsága, sőt célszerűsége is, hiszen az általános szabályozás megléte nem zárja ki a különös szabályok létét, megfelelő kodifikációs megoldásokkal pedig csökkenteni lehet az esetlegesen felmerülő hatékonyságot, eredményességet, a jogalkalmazó szerv szakigazgatási tevékenységét túlzottan korlátozó hatásokat.

A disszertáció témájának vonatkozásában, átláthatósági szempontból vizsgálva a kérdést valójában a kizárólag különös szabályozással dolgozó, vagy az általános és különös szabályok egymásra épülésével működő jogrendszerekben is biztosítható az átláthatóság magasszintű érvényesülése, de ehhez szükség van az alábbi szempontok átgondolására, érvényre juttatására a szabályozás egészében:

- Kizárólag különös eljárásjogi szabályozásra épülő jogrendszerekben nagy hangsúlyt kell fordítani arra, hogy az átláthatóság alanyai megfelelő információ birtokában

<sup>282</sup> Sigmond, A.: *A közigazgatási eljárás vezérfonala*. Budapest, Athenaeum, 1904. Idézte: Szamel Lajos: Az államigazgatási eljárás. In: Berényi Sándor et. al.: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. 654-655. o.

<sup>283</sup> Valló, J.: *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1937.

legyenek a közigazgatás rendszerei, a hatósági jogalkalmazási tevékenység és az érintett ügy, ügytípus vonatkozó jogi szabályai tekintetében<sup>284</sup>, mert az eligazodási képességük, és az eljárás megismerhetősége majd erős korrelációban lesz ezekkel a tényezőkkel<sup>285</sup>. Ebben a kérdéskörben azért is kell nagyon körültekintően eljárnia a jogalkotónak és jogalkalmazást végző szerveknek, mert a különböző eljárásjogi törvényekben hasonló jogintézmények jelenhetnek meg, apró, akár laikusok számára rejtett különbségekkel, amelyek nagyban ronthatják az állampolgárok megítélését a hatósági tevékenység–ellátással kapcsolatban, még akkor is, ha minden a jogszabályoknak megfelelően történik az egyedi hatósági eljárásban.

- Ezekben a jogrendszerekben még inkább jelentős, hogy milyen terjedelmű joganyag vonatkozik majd az adott ügyre és az milyen gyorsasággal változik: gyorsan változó, sokrétű joganyag tükrében csak nagy többlet erőfeszítésekkel tartható ugyanazon a szinten az állampolgárok átlagos átláthatósági érzete (ld. empirikus kutatásokra vonatkozó főfejezet), mint egy stabil, kevés jogszabályból álló szabályozási modell<sup>286</sup> esetén.
- Általánosságban is, de különös szabályozásra alapozó (akár azért, mert nincs általános szabályozás, vagy azért, mert a különös szabályozás elsődlegesen alkalmazandó) modellnél kiváltképp oda kell figyelni a magasszintű normavilágosságra, a lehetőségekhez mérten egyszerű, érthető kodifikációra<sup>287</sup>.
- Általános eljárási szabályokkal is rendelkező jogrendszerekben azonban éppen a különös szabályokkal való kapcsolódási pontok precíz közreadása az átláthatóság egyik fontos eleme, annak érdekében, hogy az ügyfelek pontosan, előre kiszámíthatóan megbizonyosodhassanak róla, hogy a hatósági ügy által érintett élet– és jogviszonyok tekintetében mely szabályozás lesz az irányadó.
- Szintén az általános szabályokkal merül fel követelményként, hogy a szabályok nem válhatnak olyan szinten absztraktta, „alapelviessé”, hogy azok betartását a hatósági jogalkalmazó szerv, vagy az eljárás további szereplőin nem, vagy csak áttételesen

---

<sup>284</sup> Ennek módszereiről ld. VI. főfejezet 1.1. pontját.

<sup>285</sup> Lodge, M.: *Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments*. In: Jordana, J. Faur, D. L. (Szerk.): *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004, 134-135. o.

<sup>286</sup> Deighton-Smith, R.: Regulatory transparency in OECD countries: overview, trends and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 63(1), 2004, 66. o.

<sup>287</sup> Angol nyelvű szakirodalomban és nemzetközi dokumentumokban ezt a kérdést „plain language drafting” követelményként interpretálják. Ld. pl. OECD: *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. Párizs, OECD, 2002. 31. o. vagy Sullivan, R.: The promise of plain language drafting. *McGill Law Journal*, 47(1), 2001, 97. o.

lehesen számonkérni, mert a jogi igények ezirányú érvényesítésének problémája egyértelműen átláthatósági problémákat fog okozni<sup>288</sup>.

## 2.2. Az átláthatóság helye a szabályozásban – alapelv vagy követelmény?

Az általános és különös szabályozás témakörén túl foglalkozni kell az átláthatóság, mint a hatósági eljárásban megjelenő követelmény szabályozási megközelítésével, szabályozásban elfoglalt helyével és az ebből eredő következményekkel, hatásokkal is. Ezt két elvi megállapításra építhetjük, a korábbiakban már tárgyalt témakörök alapján:

- Egyrészt az átláthatóság, mint jogállami követelmény, magával vonja azt, hogy a hatósági eljárásjogba történő átültetése során jogilag érvényesíthető, felhívható (részletszabály nélkül is), *erga omnes* hatályú jogok és kötelezettségek rendszereként jelenjen meg a tételesjogi szabályozásban<sup>289</sup> – mind az általános, mind az ágazati, különös szabályozás tekintetében –, mert ezzel lehet biztosítani, hogy a legmagasabb szintű, alkotmányjogi elvárások és normák érvényesülést nyerhessenek a hatósági jogalkalmazás során.
- Másrészt azonban a legtöbb nemzetközi dokumentum<sup>290</sup> és a szakirodalmi szerzők jelentős része<sup>291</sup> is az átláthatóságra, mint alapelvre tekint, amelyhez az adott jogrendszernek és jogszabálynak megfelelően kapcsolódhat több vagy kevesebb normatív tartalom, de érvényesíthetősége sok tekintetben függ attól, hogy a szabályozási koncepció milyen szereppel ruházza fel az alapelveket a szabályozásban, érvényesíthetőek e önállóan a belőle fakadó jogok és kötelezettségek, vagy szükség van ehhez a részletszabályokba foglalt követelmények felhívására.

A két fenti megállapítás csak látszólagos összeütközésben van, amely szabályozási megoldások segítségével feloldható, az alábbi alternatívák valamelyikével:

- Önmagában, az alapelv szerepeltetésével, ha az alapelv a szabályozási koncepció alapján rendelkezik normatív tartalommal és közvetlen érvényesíthetőséggel. Természetesen ez esetben is szükség van arra, hogy az alapelv áthassa a szabályozás

<sup>288</sup> Bugaric, B., 2004, i.m. 506-507. o.

<sup>289</sup> Balázs, I.: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 112. o.

<sup>290</sup> Ld. pl. *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 2003. évi Korrupció elleni Egyezménye*, 5. cikk (1) bek.

*Európai Tanács CM/rec(2007)7. számú ajánlása*, 10. cikk

*OECD DAC, 2013, i.m. 4. alapelv*

<sup>291</sup> Bovens, M., 2007, i.m. 447-468. o.

Arellano-Gault, D. – Lepore, W.: Transparency reforms in the public sector: Beyond the new economics of organization. *Organization Studies*, 32(8), 2011, 1030-1031. o.

Armstrong, E., 2005, i.m. 2-3. o.

részletszabályait, különben az alapelv nem tudja betölteni szerepét, és nem válik biztosítottá az átláthatóság érvényesülése az egyedi jogalkalmazási tevékenység során.

- Amennyiben az átláthatósági alapelv nem rendelkezik követlenül érvényesíthető, felhívható normatív tartalommal, akkor a hozzá kapcsolódó, átláthatóság növelését, megvalósítását elősegítő rendelkezéseken keresztül lehet közvetlen jogi érvényt szerezni az átláthatósághoz kapcsolódó rendelkezésekkel. Önmagában ez is megfelelő lehet ahhoz, hogy az átláthatósággal összefüggő jogállami követelmények érvényesülése, érvényesítése az egyedi eljárásokban biztosított legyen.
- Az is elképzelhető, hogy alapelvi meghatározás, követelmény nélkül csak részletszabályok léteznek a vizsgált állam hatósági eljárásra vonatkozó jogi szabályozásában, ekkor e szabályok összeségének kell megteremtenie az átláthatóság jogállami követelményeinek megfelelő szabályrendszert – természetesen ebben lehetnek kiemelt rendelkezések, amelyek relevánsabbak, de a szabályozás összképe lesz majd a megítélés alapja<sup>292</sup>.

Hozzá kell fűzni, hogy a fenti szabályozási megoldások sokszínűsége miatt a vonatkozó szakirodalom szerzőinek egy része az átláthatóságot közjogi, hatósági jogalkalmazás területen nem normatív, hanem deskriptív vonatkozásaiban ragadja meg, éppen azért, mert azt a szabályozás – egyelőre – nem teljeskörűen tudja feltölteni tartalommal, az átláthatóság elvárásrendszere túlterjeszkedik a jogon és metajurisztikus elemeket is tartalmazó jellemzőket visel magán<sup>293</sup>.

Így például egy átláthatósági szempont vagy jogintézmény vizsgálatánál nem a konkrét tételesjogi szabályozásból indulnak ki, hanem az átláthatóság alanyának azon objektív lehetőségéből, képességéből, amellyel tisztán meg tudják ítélni a jogintézményen keresztül a vizsgált tényező alakulását, ahogy Albert Meijer is megfogalmazza, deskriptív elmélete magyarázataként:

*„This article works with the **descriptive definition** since the normative implications are not taken for granted. Indeed, the normative implications are at the core of my analysis of the cultural implications of transparency. **Transparency is defined** in line with Den Boer as **the ability to look clearly through the windows of an institution.**”*<sup>294</sup>

---

<sup>292</sup> Hozzá kell fűzni, ez az alapelvi szabályozásra építő jogrendszerekben, hatósági eljárásjogi szabályozásokban is így kell legyen, de ott az alapelv biztosítja – elviekben – azt, hogy a teljes szabályozás központi elemei között kapjon szerepet az átláthatóság vagy az átláthatóság megteremtéséhez kapcsolható alapelvek.

<sup>293</sup> den Boer, M.: *Steamy Windows: Transparency and Openness in Justice and Home Affairs*. In: Deckmyn, V. – Thomson, I. (Szerk.): *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998. 91-105. o.

<sup>294</sup> Meijer, A.: *Understanding modern transparency. International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 2009, 258. o.

Visszatérve az alapelvek megítéléséhez, meg kell jegyezni azonban, hogy a normatív tartalommal nem rendelkező – átláthatósághoz kapcsolódó vagy más – alapelvek szerepeltetése a szabályozásban aggályokat vethet fel a tekintetben, hogy az nem feltétlenül lesz összhangban a vizsgált állam jogalkotási tevékenység szabályozására irányadó joganyagával.

Ennek megjelenését láthatjuk a magyar szabályozás tekintetében, amikor is a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény rendelkezései alapján a jogszabály megalkotása során biztosítani kell, hogy a jogszabály ne tartalmazzon indokolatlanul olyan rendelkezést, amely nem rendelkezik normatív tartalommal<sup>295</sup> és ezt kiegészítve a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet rögzíti:

*„A jogszabály normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák.”*<sup>296</sup>

Ebből kiindulva, a magyar szabályozást figyelembe véve, ha a hatósági eljárás alapelvei be vannak cikkelyezve a hatósági eljárásra vonatkozó szabályozásba, akkor azoknak mindenképpen normatív tartalmúnak kell lennie. Ez pedig jelenleg megvalósul a magyar általános közigazgatási eljárásjogi szabályozásban, hiszen az Ákr. ezeket a jogszabály *corpus*-ába helyezi el a fentieknek megfelelően, ráadásul kijelenti, hogy azokat az eljárás összes résztvevője, az eljárás minden szakaszában köteles érvényre juttatni<sup>297</sup>.

A magyar általános szabályozás kereteit meghatározó koncepció az alapelvekre egyébiránt úgy tekint, mint *„az alapvető jogoknak a leképződései a közigazgatási eljárásra. Jelentőségük abban áll, hogy a közigazgatási eljárást összekapcsolják az Alaptörvénnyel”*<sup>298</sup>, így e tekintetben egy erős normatív tartalommal felruházott alapelvi készletről van szó a hatályos hazai szabályozást tekintve.

Amennyiben megkíséreljük a hatósági eljárásjogban – nem csak hazánkban – alkalmazott alapelvek átláthatóság megteremtésében és fenntartásában betöltött szerepét körvonalazni, akkor a már tárgyalt, átláthatósághoz kapcsolt jogállami követelményekre és a hatósági eljárás átláthatóságának tárgyára tekintettel az alábbiakat állapíthatjuk meg, ezúttal kizárólag az eljárási alapelvekkel foglalkozva:

---

<sup>295</sup> 2010. évi CXXX. törvény, 2. § (5) bek. b) pont

<sup>296</sup> 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet, 3. § (1) bek.

<sup>297</sup> Ákr. 1. §

<sup>298</sup> Ákr. jelentés, 2015, i.m. 7. o.



3. táblázat – Az eljárási alapelvek, a vonatkozó jogállami követelmények és a hatósági eljárás átláthatósága tárgyának kapcsolódási pontjai.

<i>Alapelv</i>	<i>Jogállami követelmény</i>	<i>Az átláthatóság tárgya</i>
<b><i>Joghoz kötöttség, jogszerűség elve (törvény előtti egyenlőség, egyenlő bánásmód)</i></b>	<i>A jogalkalmazás joghoz kötöttsége, a törvények kiemelkedő szerepe</i>	<i>Előre tisztázott követelmények mellett zajló, joghoz kötött, részrehajlásmentes hatósági jogalkalmazási tevékenység</i>
<b><i>Hatósági tevékenység ellátásának elve (hivatalbóliság)</i></b>	<i>A jogalkalmazás joghoz kötöttsége, a törvények kiemelkedő szerepe Jogbiztonság elve</i>	<i>Kalkulálható, előre kiszámítható eljárás és döntés</i>
<b><i>Ügyfélre vonatkozó alapelvek (ügyfélorientáltság, ügyfelek kioktatása, stb.)</i></b>	<i>Jogbiztonság elve Alapvető jogok érvényre juttatása Tisztességes eljáráshoz való jog és információs jogok</i>	<i>Követhető és megismerhető, előre tisztázott követelmények mellett zajló, hatósági jogalkalmazási tevékenység</i>
<b><i>Hatékonyság elve</i></b>	<i>Jogbiztonság elve Alapvető jogok érvényre juttatása Tisztességes eljáráshoz való jog</i>	<i>Kalkulálható, költségtakarékos, gyors és előre kiszámítható eljárás és döntés</i>
<b><i>Részvételi elv</i></b>	<i>Jogbiztonság elve Alapvető jogok érvényre juttatása Tisztességes eljáráshoz való jog és információs jogok</i>	<i>Az érintettek bevonása a hatósági döntéshozatalba</i>
<b><i>Jogorvoslat elve</i></b>	<i>Alapvető jogok érvényre juttatása Tisztességes eljáráshoz, független jogorvoslathoz való jog</i>	<i>Hatékony jogorvoslati lehetőség</i>

*Forrás: saját szerk., figyelembevve az OECD Sigma: The Principles of the Public Administration. Párizs, OECD Sigma, 2014. dokumentumban szereplő alapelveket.*

### 3. Összefoglaló gondolatok

A jelen értekezés II. főfejezetében felvázolt szakirodalmi áttekintés és nemzetközi kitekintés alapján az átláthatóság érvényesülése során az egyik legfontosabb feltételnek lehet tekinteni az átláthatóság kapcsán vizsgált „kontextus” szabályozását és a társadalmi bevonás, részvétel módjait, mértékét. Jelen értekezésben, ahol a vizsgált kontextus maga a hatósági jogalkalmazás, a közigazgatás joghoz kötöttségének követelményére tekintettel különösen fontosnak tekinthetők az arra vonatkozó jogi szabályozás adottságai és az, hogy e szabályozás miként alakul ki és változik.

A fejezetben végzett elemzés alapján az alábbi megállapításokat és következtetéseket tudom megtenni:

- Az átláthatóság általános megközelítéséből adódóan az átláthatóság érvényesülése szempontjából kiemelten fontos az érdekelt felek bevonása a szabályalkotásban és a döntéshozatalba. A hatósági eljárás vonatkozásában e bevonás természetesen nemcsak a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó joganyag megalkotásában, felülvizsgálatában szükséges, hanem az e jogi normák alapján végzett egyedi jogalkalmazási folyamatokban, amennyiben az értelmezhető.
- Az átláthatóságot elsődlegesen a társadalom bevonásával kapcsolatos intézményrendszer elemeinek tényleges, gyakorlati funkcionálása, az érdekek és álláspontok becsatornázására való képessége és az így kanalizált vélemények figyelembevételének mértéke, módja fogja befolyásolni – nem elég tehát ezek pusztán létrehozására, formális üzemeltetésére koncentrálni, szükség van arra, hogy érdemi ráhatásuk, javaslattevő, véleményező szerepük érvényesüljön. Nem lehet azonban korlátlan a bevonás mértéke – meghatározható az interakció azon mértéke, amelyen túl a bevonás nagyobb fokú biztosítása már nem fog jelentősen hozzájárulni az átláthatóság növeléséhez.
- A szabályozási koncepciók vonatkozásában megállapítható, hogy mind az általános és a különös jogi szabályozásra, mind pedig az átláthatóság alapvető vagy részletekbe menő követelményként való elhelyezésére koncentrálni szabályozási módszerekkel megteremthető az átláthatóság a hatósági eljárás folyamatában. Az átláthatóság valódi érvényesülését ebből a szempontból sokkal inkább befolyásolja, hogy az átláthatóság és az ahhoz kapcsolódó követelményrendszer a szabályozásban megfelelő normatív tartalommal rendelkezik, kikényszeríthető-e a gyakorlatban.

## V. Az átláthatóságot befolyásoló tényezők a szervezeti átláthatóság tükrében

### 1. Az átláthatóság szervezeti vonatkozásai

Bármelyik, az előzőekben vizsgált nemzetközi dokumentum, hazai közigazgatási tervezési és stratégiai dokumentum vagy szakirodalmi álláspont vizsgálata során megállapíthatjuk: lehet bármennyire részvételre, és bevonásra épülő a hatósági eljárásra vonatkozó jogalkotási folyamat és érthető, követhető és kiszámítható megoldásokat alkalmazó a joganyag, az egyes eljárások jogintézményeinek rendszere, sőt a hatósági szerv ezirányú kommunikációs tevékenysége, nem lesznek eredményesek az átláthatóság növelése szempontjából, ha ezek megvalósítását nem támogatja a közigazgatás szervezetrendszerében, szerveiben megmutató szervezeti átláthatóság<sup>299</sup>.

Amennyiben közelebbről megvizsgáljuk a szervezeti átláthatóság témakörét az elemzett szakirodalomban és egyéb anyagokban, megállapíthatjuk, hogy azok koncepcionálisan a teljes államszervezetet, vagy annak kormányzati részét (*governmental transparency*) érintik leginkább, hiszen e rendkívül összetett rendszer, a végrehajtó hatalmi ág szervezetrendszerében válik leginkább értelmezhetővé, amit a korábbiakban átláthatóság hatósági eljárásra is érvényes fogalmának, jogtudományi értelemben vett tárgyához kapcsolódóan a teljes szervezetrendszer, a szervek kapcsolódásai, és az egyes jogalkalmazást végző szervek belső viszonyaiban is megmutató integritás, jogszerűség, rend és megismerhetőség követelményeinek érvényesülésével írtam körül. Ehhez kapcsolódóan azonban azt is meg kell állapítani, hogy valójában a kormányzat, a kormányzati tevékenység átláthatóságát nem csupán az erre vonatkozó központi követelmények megfogalmazásával és érvényesítésével lehet és kell elérni, hanem az egyes alkotmányos és jogalkalmazó szervek átláthatóság során elért eredményei és törekvései fogják összeadni azt az általános átláthatósági eredményt, amelyet a kormányzatnak tulajdoníthatunk.

Jelen disszertáció keretei e témakörben azt engedik meg, hogy csak a közigazgatás szervezetrendszerével foglalkozzunk közelebbről, azon belül a hatósági jogalkalmazást végző szervekre ható külső és belső tényezőkkel, amelyek érdemben befolyásolják a hatósági eljárás átláthatóságát annak érdekében, hogy érdemi megállapításokat és következtetéseket lehessen megfogalmazni ezekhez kapcsolódóan. E tényezők és azok hatásai azonban így is sokrétűek: az állami tevékenység kiterjedtségének egyik példaként a hatósági jogalkalmazást egy

---

<sup>299</sup> Albu, O. B. – Flyverbom, M., 2019, i.m. 270-272. o.  
Wehmeier, S. – Raaz, O., 2012, i.m., 338-340. o.

rendkívül komplex tevékenységként határozhatjuk meg, az e tevékenységet végző szervezetrendszer is viseli magán a tevékenység összetett jellemzőit.

Ha e fogalmi körön belül az átláthatóság eredeti gyökereit igyekszünk megtalálni, akkor érdemes abból kiindulnunk, hogy a hatósági jogalkalmazás nem önmagáért való, hanem sokkal inkább egy értéktartalmú tevékenységként<sup>300</sup> határozható meg, hiszen céljait tekintve a közös megvalósítása áll középpontjában és ez egyben a tevékenység végzésének szervezeti kereteit is predesztinálja. Ez az értékvezérelt tevékenység szükségszerűen feltételezi a közigazgatás szervei és személyzete értékorientált magatartását is, amely az integritás témakörét is bekapcsolja a téma értelmezésében, hiszen ez a bizonyos értékrendkövető, – betartó attitűd az integritás központi fogalmával áll szoros kapcsolatban<sup>301</sup>. Ha megvizsgáljuk ezt a fogalmat közelebbről, Klotz Péter és Sántha György értelmezésén keresztül, láthatjuk, hogy az átláthatóság követelményrendszerének egyes vonatkozásai a szervezeti átláthatóság tekintetében az integritás elérésével és fenntartásával kapcsolhatóak össze, hiszen:

*„A közigazgatási szervek esetében az integritás azt jelenti, hogy az adott intézmény működése megfelel a szervet létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak (közfeladatok ellátása). A közigazgatási szerveket tehát döntő módon megkülönbözteti más piaci szereplőktől, hogy működtetésük esetében az alapvető kérdés a társadalmi rendeltetésüknek való megfelelés, és csak ezt követően mérlegelhetők a gazdaságossági és hatékonysági szempontok”<sup>302</sup>*

Annak érdekében, hogy a fenti célok megvalósíthatóvá váljanak, szükség van arra, hogy a szervezetrendszer, a szervezetek és a szervezetek személyzete is jól meghatározható, alkotmányos (jogállami) értékeknek<sup>303</sup>, elveknek rendelje alá tevékenységét és ennek keretében, erre tekintettel határozza meg:

- értékeit és céljait, amelyek áthatják a tevékenység ellátását és útmutatást nyújtanak a bizonytalan megítélésű helyzetekben is<sup>304</sup>,
- az ezek eléréshez szükséges misszióját, stratégiáját, amely meghatározza az ennek érdekében megtett cselekvések, törekvések irányait<sup>305</sup>,
- a külső szabályozást is feltételező belső szabályozását, amely a fentieket az érintettekre nézve kötelezővé, jogilag kikényszeríthetővé teszi, garantálva azok

<sup>300</sup> Webb, W. N., 2012, i.m. 96-97. o.

<sup>301</sup> Pallai, K.: Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritás menedzsment témájához. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1., 182-183. o.

<sup>302</sup> Klotz, P. – Sántha, Gy.: Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás. Törzssanyag az integritásmenedzsment tárgyahoz. Budapest: NKE-VTKI, 2013. 16. o.

<sup>303</sup> Ezeket az értékeket ld. III.1., III.4., és a IV.2.2. fejezetekben.

<sup>304</sup> Douglas, S., – Meijer, A., 2016, i.m. 940-951. o.

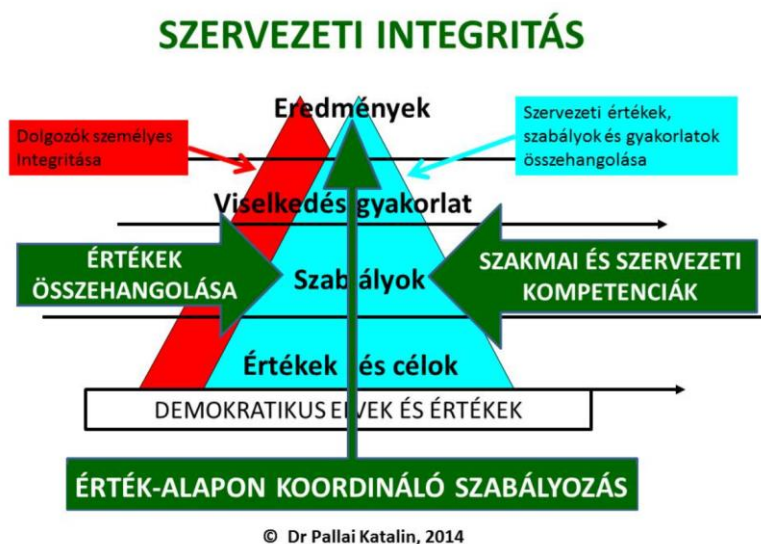
<sup>305</sup> Arellano-Gault, D. – Lepore, W., 2011, i.m. 1030-1031. o.

betartását, betartatását és egyben növeli a kiszámíthatóságot, a hatósági tevékenységellátás joghoz kötöttségét<sup>306</sup>,

- magatartását és (jog)gyakorlatát, törekedve ezeket alárendelni a fentieknek<sup>307</sup> és
- elveinek, értékeinek, céljainak és eredményeinek kommunikációját<sup>308</sup>.

Ezt az elgondolást követhetjük nyomon Pallai Katalin alábbi összegző ábráján is, amely bemutatja a közigazgatásban értelmezhető, egyéni (személyzeti) és szervezeti értékrendszer kapcsolatát, amely akkor eredményez magas fokú integritást, szűkebb témánk szempontjából pedig teoretikusan teljes (szervezeti) átláthatóságot, ha e két értékrendszer a lehető legnagyobb mértékben egybeesik:

11. ábra – Az egyéni és szervezeti értékrendszer kapcsolata a szervezeti integritás tükrében.



Forrás: Pallai, K.: *Integritás – közszolgálati integritás menedzsment oktatás és fejlesztés.*  
<http://www.pallai.hu/hu/aktualis-fokusz/integritas-kozszoalati-integritas-menedzsment-oktatás-es-fejlesztés/> (2021.09.01.)

Ha ezek alapján a szervezeti átláthatóság egyik alapjának a közigazgatás, a hatósági jogalkalmazási tevékenység értékei és elvek iránti elköteleződést tekintjük, akkor szükségessé válik ezen irányultságok körének meghatározása. Valójában ezeknek az értékeknek, elkötelezettségeknek a körbehátárolása, tényezőkké formálása megadja számunkra a választ arra a kérdésre, hogy mikor tekinthető a hatósági jogalkalmazást végző szerv és szervezetrendszer e meghatározottságában átláthatónak, hiszen ahogy azt a fenti ábrán is

<sup>306</sup> Armstrong, E., 2005, i.m. 4-5. o.

<sup>307</sup> United Nations Public Administration Network (UNPAN): *Administrative Ethics: Sociological Aspects*. New York, United Nations Public Administration Network, 2004. 1-23. o.

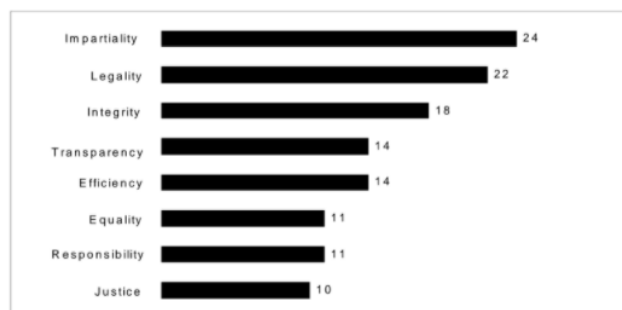
De Graaf, G. – Struwer, T. – Huberts, L.: Integrity violations and corruption in Western public governance. Empirical evidence and reflection from the Netherlands. *Public Integrity*, 20(2), 2018, 131–140. o.

<sup>308</sup> Michener, G. – Bersch, K., 2013, i.m. 237. o.

láthatjuk, ezen értékek és célkitűzések végül minden, a szervezeti átláthatóság szempontjából fontos vonatkozásban meg fognak jelenni.

12. ábra – A közigazgatás tevékenység-ellátás legfontosabb értékei az OECD országok szabályozásában és gyakorlatában.

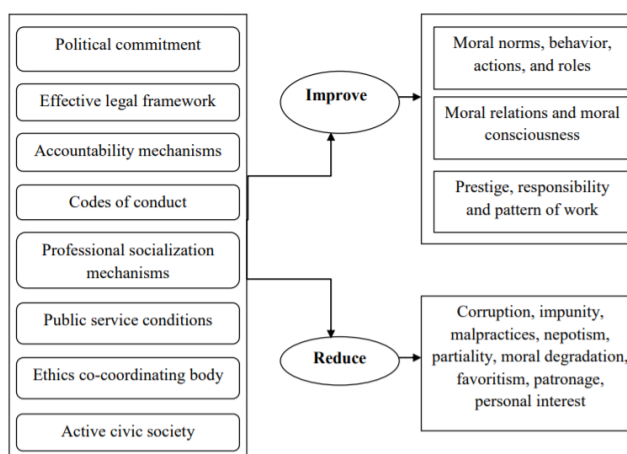
Table 1: The 8 most frequently stated core public service values in OECD countries (number of countries stating each value)



Forrás: OECD – OAS: Public Sector Transparency and Accountability Making it Happen. Párizs, OECD, 2002. 190. o.

E szervezeti értékek megjelenésének egyik fontos előképét láthatjuk az OECD 1996-ban megjelentetett tanulmányában, amelyben a közszolgálati etika infrastruktúrájával foglalkozott<sup>309</sup>. Azért is lehet kiemelt jelentőségű számunkra ez a dokumentum, mert a későbbiekben szinte minden, általam vizsgált szerző e meghatározottság egyes elemeit ragadta meg közleményeiben, és olyan lökést adott a nemzetközi jog- és stratégiaalkotásnak a tárgykörben<sup>310</sup>, amely beemelte a témát a közigazgatás, a hatósági jogalkalmazás központi kérdéskörei közé. A dokumentum az alábbiak szerint ragadja meg az etikai vonatkozások spektrumát:

13. ábra – Etikai infrastruktúra a közszolgálatban.



Forrás: Washington, S. – Armstrong, E., 1996, i.m. 6. o.

<sup>309</sup> Washington, S. – Armstrong, E.: *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Public Management Occasional Paper 14. New York, OECD, 1996.

<sup>310</sup> Ld. Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, 36 Including Principles for Managing Ethics in the Public Service. 1998. OECD/LEGAL/0298  
OECD Recommendation of the Council on Public Integrity [C(2017)5]

A dokumentum 8 kiemelt elemet vizsgált meg, amelyeket *külső* (a közigazgatás, a hatósági jogalkalmazás szervezetéhez képest kívülről érkező) és *belső* (a közigazgatás, hatósági eljárás jellemzőiből fakadó vagy a szervezetrendszerből, szervezet adottságaiból eredő) tényezőkre oszthatunk. Az alábbiakban ezekre tekintettel elemzem a szervezeti átláthatóság egyes témaköreit, annak érdekében, hogy feltárjam, hogy milyen követelményeket ébresztenek ezen elvárások a szervezetrendszer, a hatósági jogalkalmazó szerv, és annak személyzete vonatkozásában.

## 2. Külső tényezők a szervezeti átláthatóság alakulásában

### 2.1. Kormányzati elkötelezettség a szervezeti átláthatóság kialakítására

A végrehajtó hatalmi ág, az általam vizsgált államigazgatási (napjainkra, magyar környezetben: kormányzati igazgatási) tevékenység, azon belül a hatósági jogalkalmazás tevékenység hierarchikus felépítésű szervezetrendszer<sup>311</sup> feltételez: csupán a hatósági jogalkalmazó szervek egy része autonóm a kormánytól, miközben a közigazgatás, ezzel együtt a hatósági jogalkalmazó szervek legnagyobb része a kormány, a központi kormányzat alá rendelt. Ha ebben a hierarchikus rendben tekintünk a hatósági jogalkalmazás szervezetrendszerére, akkor megállapíthatjuk, hogy az alárendelt szervek szervezeti átláthatóság megteremtésére és fenntartására irányuló törekvései elképzelhetetlenek a felettes, irányító szervek e téren való elkötelezettsége nélkül<sup>312</sup>. Ez a felépítés, kölcsönös feltételezettség az oka annak, hogy az elkötelezettség nehezen kodifikálható, már–már *soft law* elvárás a kormányzattal, a hatósági jogalkalmazó tevékenység irányításával szemben mégis sokkal fontosabb lehet, mint az *expressis verbis* kifejeződő követelmények. Ezt a gondolatmenetet arra tudjuk alapozni, hogy a felettes szervek jogkörei lehetővé teszik, hogy döntően befolyásolják az alárendelt szervek szabályozását, vezetését, szervezetét és működését – a vizsgált államtól függően, de mindez szervezetalakítási, kinevezés, a szabályozás jóváhagyására vonatkozó jogosultságokat

---

<sup>311</sup> Cooper, T. L.: Hierarchy, virtue, and the practice of public administration: A perspective for normative ethics. *Public Administration Review*, 47(7), 1987, 321-322. o.

<sup>312</sup> Piotrowski, S. J.: *Governmental transparency in the path of administrative reform*. New York, State University of New York Press, 2008. 61-63. o.

Ld. pl. Magyarország kapcsán: OGP: *Nyílt Kormányzati Együttműködés Nemzeti Akcióterv 2013-2014. Önértékelési Jelentés (Magyarország)*. 1. o.  
[https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP%20akci%C3%B3terv%20%C3%B6n%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%20\(Magyarorsz%C3%A1g\).pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP%20akci%C3%B3terv%20%C3%B6n%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%20(Magyarorsz%C3%A1g).pdf)  
(2021.09.01.)

jelenthet<sup>313</sup>, amelyek – tehát a szervezeti, a vezetőségre vonatkozó, a személyzeti, a finanszírozási kérdések – a szervezeti átláthatóság egy-egy pillérjének tekinthetőek.

Ennek megfelelően a szervezeti átláthatóság vonatkozásában a kormányzati elkötelezettséget akkor tekinthetjük biztosítottnak, ha

- a felettes szervek (rendszere), végső soron a kormányzat, értéknek tekinti az átláthatóságot, és azon belül a hatósági jogalkalmazó szervek szervezeti átláthatóságát<sup>314</sup>,
- erre tekintettel alkotják meg azok szabályozását, különös tekintettel a közjogi szervezetszabályozó eszközökbe foglalt jogszabályi tartalomra<sup>315</sup>,
- az így meghatározott átláthatósági követelmények megvalósításához anyagi, tárgyi és személyzeti erőforrásokat rendelnek<sup>316</sup>,
- ezzel biztosítva azt is, hogy megfelelő társadalmi, érdekelti betekintés legyen biztosított a szervek működésébe.

## **2.2. Jogi keretrendszer – elvárások és követelmények a szervezeti átláthatóság megteremtésére**

A fenti elkötelezettség egyik megvalósulásának, részben pedig a hatósági jogalkalmazás szervezeti kérdéseire vonatkozó, IV. főfejezetben már tárgyalt jogalkotási kérdéseiből ered az, hogy a szervezeti átláthatóság egyik indukálója az átláthatóság irányába való elkötelezettség külső (tehát szervezeten kívüli, alaki jogforrásként megjelenő), jogilag is érvényesíthető keretrendszere, hiszen ennek segítségével teremthető meg az átlátható működés, tevékenységgyakorlás számonkérhetősége és a hozzá kapcsolt jogi felelősség is<sup>317</sup>. E jogi keretrendszert már át kell hatnia azoknak az értékeknek és elveknek, amelyeket az előbb tárgyaltunk részletesebben, annak érdekében, hogy az elvárásokat megfelelő, az alkotmányos követelményekkel is összeegyeztethető szabályozás alakuljon ki a szervezeti átláthatóság szabályozása tekintetében. Ez az elkötelezettséggel együtt egyfajta társadalmi és kormányzati érték- és normaközvetítést is megvalósít a hatósági szervek, azok személyzete irányába.

<sup>313</sup> Ld. pl. 2010. évi XLIII. törvény, 2-4. §§ vagy a korábban mintaadó országgént feltüntetett Németország vonatkozásában: Krumme, J-H.: *Rechtsaufsicht*. Gabler Wirtschaftlexikon. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/rechtsaufsicht-45422> (2021.09.01.)

<sup>314</sup> Dawes, S. S. – Helbig, N.: *Information strategies for open government: Challenges and prospects for deriving public value from government transparency*. In: Wimmer, M. A. et. al. (Szerk.): *International Conference on Electronic Government*. Berlin, Springer, 2010. 51-52. o.

<sup>315</sup> Ezen túl fontosak a törvényalkotó hatalom ide vonatkozó jogforrásai is, de arra a IV. főfejezetben elmondottak kell, hogy érvényesüljenek a hatósági jogalkalmazó szervezetrendszer és szervek szervezeti átláthatóságára vonatkozó szabályozása során is.

<sup>316</sup> Ashour, A. S.: *Integrity, transparency and accountability in public sector human resources management*. New York, UN DESA DPADM, 2004. 3-5. o.

<sup>317</sup> Armstrong, E., 2005, i.m. 4-5. o.



Ezen tényező tekintetében kiemelt jelentőségű:

- a hatósági jogalkalmazáshoz kapcsolódó feladat és hatáskörök következetes, egyértelmű és mindenki számára megismerhető elhatárolása, azok összeütközésének és hatáskörök gyakorlásának elvonásának elkerülésére<sup>318</sup>,
- az átláthatóság külső, szervezeti garanciáinak meghatározása – így például különösen az összeférhetetlenségre, a felépítésre vonatkozó szabályok, amelyek a jogi szabályozás keretében garantálják azt, hogy ne kerülhessen sor átláthatóságot korlátozó személyi együttállások, helyzetek kialakulására<sup>319</sup>,
- a hatósági jogalkalmazó szerv működéséhez kapcsolódó olyan normák, amelyek a fentiek mellett szükségesek a feladatellátás sikeres megvalósításához, különös tekintettel az úgynevezett *back-office jellegű* tevékenységekre<sup>320</sup>, hiszen majd ezek gyakorlata ugyan rejtve, áttételes hatásokkal, de mégis sokrétűen és jelentősen befolyásolja az átláthatósági követelmények teljesülését szervezeten belül,
- a közszolgálati modell következetes felépítése, olyan jogi kötelező erővel bíró kötelezettségek és motivációs tényezők (pl. méltányos bérezés) beiktatása, amelynek segítségével magasabb szintű szervezeti működés érhető el,
- az ezeket irányítási rendszerbe összefogó és folyamatosan fejlesztő, integritásmenedzsment tevékenység végrehajtására vonatkozóan<sup>321</sup>. Ezt közelebbről a jelen főfejezet második fejezetében vizsgálom meg.

### 2.3. Költségvetési elvárások

Rendkívül fontos tényezőként merül fel a külső tényezők körében az, hogy a hatósági jogalkalmazó szervek, mint jellemzően közpénzből gazdálkodó szervezettől elvárható az, hogy a gazdálkodását az átláthatóság követelményei alapján alakítsa. Ha a magyar alkotmányos szabályozást vesszük figyelembe, akkor az Alaptörvény követelményei alapján<sup>322</sup>:

*„(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.*

...

<sup>318</sup> Rourke, F. E.: Responsiveness and neutral competence in American bureaucracy. *Public Administration Review*, 52(6), 1992, 541-544. o.  
Patyi, A., 2017, i.m. 33-34. o.

<sup>319</sup> Pallai, K., 2014, i.m. 190. o.

OECD: *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. GOV/PGC/GF(2009)1*. Párizs, OECD, 2009. 22. o.

<sup>320</sup> Bouckaert, G.: Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 2012, 110-111. o.

<sup>321</sup> OECD, 2009, i.m.

Klotz, P. – Sántha, Gy., 2013, i.m. 26-27. o.

<sup>322</sup> Alaptörvény, N) cikk (1), (3) bek.

(3) *Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.*”

Annak ellenére, hogy a közigazgatás külön nincs nevesítve, mégis az következik a fenti követelményekből, hogy a hatékony, átlátható költségvetési gazdálkodás<sup>323</sup>, az átgondolt, következetes gazdálkodási tervezés, és ennek szabályszerű végrehajtására vonatkozó követelménye a hatósági jogalkalmazó szervekre is vonatkozik, egyébiránt akkor is, ha az állami finanszírozási helyzet valamilyen okra visszavezethetően bizonytalan<sup>324</sup>. A magyar szabályozástól eltávolodva, azonban sok esetben azt láthatjuk a nemzetközi szakirodalom megállapításaiban, hogy a valóban felelős és átlátható közpénz–felhasználás rendkívül nehezen megvalósítható, komplex feladat<sup>325</sup>. A pénzügyi–gazdálkodási stabilitás, és átláthatóság ilyenformán mintegy előfeltétel a tevékenységek, folyamatok átláthatóságának megteremtése során, hiszen ezek biztos pénzügyi alap nélkül nem megvalósíthatóak<sup>326</sup>.

#### **2.4. A társadalom, az érintettek és az érdekelték szerepe**

A társadalom és az érdekelték a szervezeti átláthatóság szempontjából kettős szerepben tűnnek fel. Egyrészt a társadalom, az érdekelték széles köre szerepet kaphat a hatósági jogalkalmazást végző szerv feletti társadalmi ellenőrzés ellátásában<sup>327</sup>, amennyiben azt a külső és belső jogforrások, valamint a szerv gyakorlata lehetővé teszik. A nemzetközi szakirodalom mindezt a társadalom *watchdog*<sup>328</sup> szerepével jellemzi, amelynek célja a demokratikus hatalomgyakorlás biztosítása a közhatalommal bíró hatósági jogalkalmazó szervek vonatkozásában<sup>329</sup>, annak szervezeti vonatkozásait megragadva ez esetben. Ebből a gondolatkörből ered az információs szabadság, amely mára alapvető jogként kerül meghatározásra a legtöbb vizsgált országban<sup>330</sup>, és a betekintés egy fontos lehetőségét biztosítja, de ugyanígy találkozhatunk a társadalom bevonásának sokszínű formáival, hasonlóan, mint ahogy azt már a IV. főfejezet első fejezetében megvizsgáltam közelebbről.

A másik szerep ezzel részben ellentétes: a közszféra tevékenysége során nem elenyésző mértékben és potenciálisan jelentős hatással tűnnek fel az érdekérvényesítők, lobbisták,

<sup>323</sup> Lentner, Cs.: *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. 68-69. o.

<sup>324</sup> Alt, J. E. – Lassen, D. D.: Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review* 50(6), 2006, 1403-1405. o.

<sup>325</sup> Heald, D.: Why is transparency about public expenditure so elusive?. *International review of administrative sciences*, 78(1), 2012, 30-49. o.

<sup>326</sup> OECD: *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Párizs, OECD, 2002. 13-14. o.

<sup>327</sup> Hohmann, B.: A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei. Pécs, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018. 7-12. o.

<sup>328</sup> Bennett, W. L. – Serrin, W.: *The watchdog role*. In: Overholser, G. – Jamieson, K. H. (Szerk.): *The press*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 169. o.

<sup>329</sup> Ld. a III.1. fejezetben tárgyalt, magyar alkotmánybírósági döntéseket ennek megalapozásául.

<sup>330</sup> Michener, G.: FOI laws around the world. *Journal of Democracy*, 22(2), 2011, 145-159. o. illetve ld. az OECD fent tárgyalt jelentéseit e tárgyban.

különösen azokon a területeken, ahol jelentős anyagi érdekek is felmerülnek az egyedi hatósági ügyekben (pl. gazdasági igazgatás eljárásai, versenyfelügyeleti, szellemi tulajdonvédelmi eljárások)<sup>331</sup>. Ezek az érdekérvényesítők – a társadalmi bevonás korábban vizsgált formáin kívül, magáncél által vezérelve – végsősoron negatívan befolyásolhatják a hatósági eljárás és a szervezeti átláthatóság átláthatóságát, hiszen az általuk képviselt érdekek érvényesülésének igyekeznek minél nagyobb teret és lehetőséget szerezni, és közben a közigazgatás olyan alapvető értékei és követelményei, mint a joghoz kötöttség, a pártatlanság, a függetlenség, a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód jelentősen sérülhetnek. Éppen ezért mind külső szabályozással, mind pedig belső eljárásrenddel korlátozni szükséges e szereplők tevékenységét, hogy ezeket a hatásokat csökkenthessék, kizárhassák<sup>332</sup>. E tekintetben viszonylag hosszabb időt vett igénybe a nemzeti szintű szabályozások elterjedése, ahogy azt korábban, a II. főfejezet 2.2.1.2. fejezetében már tárgyaltuk.

### **3. Belső tényezők a szervezeti átláthatóság alakulásában**

#### **3.1. Belső elkötelezettség**

A belső elkötelezettség, mind a szervezet egésze (interperszonális viszonyok), mind a közszolgálatot végző személyzet (intrapersonális meggyőződés) nagy fontosságú az átláthatóság megteremtésében, hiszen a már vázolt, Pallai-féle értékláncolatnak ezeken a szinteken kell érvényesülnie ahhoz, hogy a rá épülő szabályozás, gyakorlat is erre alapozodjon.

A magasszintű elkötelezettség elérése és fenntartása nélkül<sup>333</sup>:

- a kormányzat értékei, céljai nem válnak a szervezet sajátjává, a szervezet értékei, célkitűzései pedig a közszolgálati személyzetévé,
- a személyzet saját, akár rövidtávú érdekeinek érvényesítése előbbre kerül, mint a közjó szolgálata, a jogszabályok betartása, a már vázolt alapelvek érvényesítése,
- a felállított külső és belső szabályok végrehajtása akadozni fog, a szabályozást megkérdőjelezzik, megkerülik és kihasználják gyenge pontjait,
- a szerv és a személyzet gyakorlata szembemegy a szabályozással, végül pedig

---

<sup>331</sup> OECD: *Lobbyists, Governments and Public Trust – Increasing Transparency Through Legislation (Volume 1)*. New York, OECD, 2009. 9-12. o.

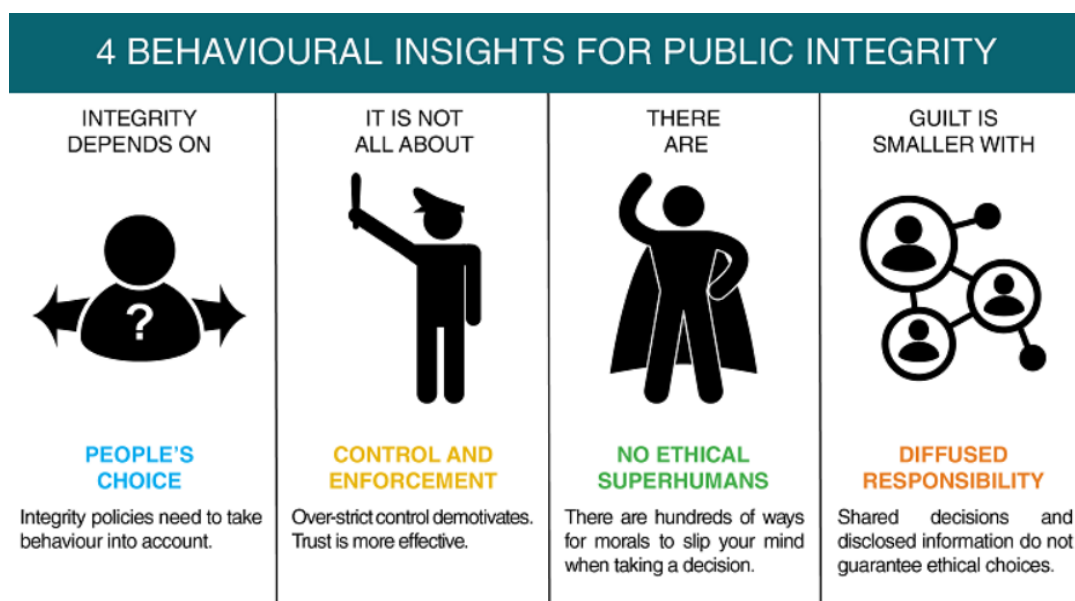
<sup>332</sup> OECD DAC, 2013. i.m. 4. és 5. alapelv

<sup>333</sup> OECD: *OECD Public Integrity Handbook*. Párizs, OECD Publishing, 2020. 16-18. o.

- a várt eredmények, előnyök elmaradnak, helyette pedig nem kívánt jelenségek alakulnak ki (nepotizmus, uram–bátyám viszony, korrupció, befolyással való visszaélés, stb.)<sup>334</sup>.

Éppen ezért jelentős figyelmet és erőforrásokat kell szentelni ennek a kérdésnek a szervezet vezetése és irányítása során azért, hogy a szervezeti átláthatóság során szinergiákra épülő fejlődést lehessen elérni. Ezek központi eleme az, hogy a közigazgatás legfontosabb erőforrása a személyzete<sup>335</sup>, és nem lehet figyelmen kívül hagyni a személyzet emberi tulajdonságaiból eredő hátrányokat és kockázatokat – ezért is, a közigazgatás nem mechanikus óraműnek, hanem sokkal inkább dinamikus rendszernek tekinthető –, sőt inkább ezekre kell építeni az átláthatóság fejlesztésének bázispontjait, ahogy azt az alábbi, OECD által közzétett szematikus ábra is áttételesen érzékelteti:

14. ábra – 4 jellemző viselkedési mintázat a közszférában.



*Forrás: OECD: Behavioural Insights for Public Integrity.*

<http://www.oecd.org/gov/ethics/behavioural-insights-for-public-integrity-9789264297067-en.htm> (2021.09.01.)

E belső elkötelezettség egyrészt alapszik a már áttekintett külső tényezők rendelkezésre állásán, másrészt a személyzet és szervezet célirányos fejlesztésén, amelynek középpontjában az értékközpontúság (közszolgálati etika), a szabályok és követésük fontosságának megértése, a tevékenység iránti alázat és a belső kohézió erősítése áll<sup>336</sup>, a szabály– és normaszocializáció

<sup>334</sup> Magyary, Z. – Kiss, I.: A közigazgatás és az emberek. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1939. 353-373. o.

<sup>335</sup> Reina, R., - Scarozza, D.: *Human Resource Management in the Public Administration*. In: Decastri, M., et. al. (Szerk.): *Organizational Development in Public Administration*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021. 61-63. o.

<sup>336</sup> Pallai, K.: A tréningek szerepe az integritásoktatásban. *Társadalom és Honvédelem*, 19(1), 2015, 27–43. o.

magasabb szintű elérése érdekében. Ebben szerepe van az ösztönzésnek és a szankcionálás rendszerének is, amelyeket a későbbiekben az integritásmenedzsmentre vonatkozó fejezetben áttekintek.

### 3.2. Belső szabályozottság és ennek megfelelő gyakorlat

A fentiek tárgyiasult és normatív tartalmú kivételének tekinthető a jogalkalmazó szerv belső szabályozása, amely az adott szerv gyakorlatában értelmezi a külső – társadalmi, jogszabályi és egyéb – elvárásokat, és azok mellett biztosítja azt, hogy jogilag is érvényesíthető legyen az ezek be nem tartásából következő felelősség<sup>337</sup>.

Ennek keretében biztosítani kell:

- a jogszabályban meghatározott<sup>338</sup> szervezeti struktúra felállítását és folyamatosan történő fenntartását<sup>339</sup>,
- az egyes szervezeti egységek és vezetői megbízatást betöltő személyeknek a szervezeti rendnek megfelelő feladat- és hatásköröket kell szabályozásban és ténylegesen is birtokolniuk, annak érdekében, hogy el tudják látni a rájuk kiszabott feladatokat,
- a szervezet egyes folyamatainak – kiemelt jelentőséggel a döntéshozatali és közhatalmi jogosítványok gyakorlásával kapcsolatos folyamatokra – a külső és belső szabályoknak megfelelően kell folynia<sup>340</sup>,
- biztosítani kell az egyes működési folyamatok ellenőrzését a belső kontrollkörnyezet<sup>341</sup> szükséges mértékű kialakításával és adott esetben a szervezeti integritás szempontjából kitett folyamatokra tekintettel integritásirányítási rendszer<sup>342</sup> bevezetésével, fenntartásával és integritás tanácsadó foglalkoztatásával.

<sup>337</sup> Radhika, D.: Ethics in Public Administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 4(2), 28-30. o.

<sup>338</sup> A hatósági jogalkalmazáshoz, mint közfeladat ellátáshoz és a közhatalmi jogosítványok gyakorlásához kapcsolódóan, a jogalkalmazó szerv jellegéből adódóan minden esetben jogszabály rendelkezik a szervezet létrehozásáról és alapvető jellemzőiről, amely jogszabályi kötelezettséget jelent a hatóság oldaláról.

<sup>339</sup> Nem elégséges ugyanis, hogy a hatósági szerv létrehozása után létrejön a jogszabályban és a belső szabályzatban meghatározott szervezet, annak folyamatosan fenn kell állnia és az egyes szervezeti egységekhez, személyekhez delegált feladatokat ténylegesen is az arra feljogosítottaknak kell ellátnia annak érdekében, hogy az eredetileg szándékolt célt tölthessék be a szervezet egyes alegységei.

<sup>340</sup> Erről bővebben a VI. főfejezetben értekezek.

<sup>341</sup> Kovács, R. – Kovács, T.: *A belső ellenőrzés feladatai a szervezet szabályozott működésének biztosításában a közszféra területén*. In: Bábosik, M. (Szerk.): *Geopolitikai stratégiák Közép-Európában. Tanulmánykötet*. Sopron, Soproni Egyetem Kiadó, 2017, 634-640. o.

<sup>342</sup> Domokos, L., et. al.: Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közszférában és a közszférában. *Pénzügyi Szemle*, 60(1), 2015, 7-28. o.

Pallai, K. - Kiss, N.: A teljesség felé. Integritásképzés-és kutatás a Nemzeti Közszférati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 59(2), 2014, 167. o.

#### 4. Integritásmenedzsment szerepe a hatósági eljárás átláthatóságának megeremtésében

Az integritás közigazgatásban, hatósági eljárásban betöltött fogalmával már foglalkoztunk jelen főfejezet bevezetőjében, e fejezet keretében azt vizsgálom meg közelebbről, hogy milyen szerepe lehet az integritásmenedzsment rendszereknek a szervezeti átláthatóság fejlesztésében.

Előzetesen azt a megállapítást tehetjük, hogy a fejezetben megvizsgált külső és belső tényezők együttesen, egyszerre fejtik ki hatásaikat a közigazgatás szervezetrendszerére, annak hatósági jogalkalmazó szerveire és személyzetére, és ennek megfelelően ezek hatékony kézben tartása, az átláthatóság és az integritás biztosítása is csak egy folyamatosan ellátott, fejlesztési tevékenységként képzelhető el, hiszen így válik képessé a szervezet a dinamikusan változó környezet adottságaira való adekvát reagálásra – nem csak az átláthatóság, hanem más szempontok (pl. hatékonyság) szempontjából is. E folyamatosan végzett tevékenység résztevékenységeit – tehát azokat az intézkedéseket, amelyek az integritás megőrzésére és a szervezet ezirányú fejlesztésére irányulnak – fogja össze az integritásmenedzsment rendszer. Ezt az OECD 2009-es keretrendszere az alábbi lépések összeségeként foglalta össze:

15. ábra – Az integritás menedzsment rendszer legfontosabb részei.



Forrás: OECD, 2009, i.m. alapján:

[https://m.ebrary.net/60757/political\\_science/approaches\\_strengthening\\_public\\_sector\\_integrity\\_framework](https://m.ebrary.net/60757/political_science/approaches_strengthening_public_sector_integrity_framework) (2021.09.01.)

Az integritás fejlesztése és fenntartása során a koncepció 4 fő lépést vázol, amely nagyban követi az egyébként PDCA (*plan–do–check–act*) néven ismert felosztást<sup>343</sup>:

- a folyamat első lépése, az értékek, célok, szabályok feltárása és meghatározása az általam már a korábbiakban vizsgált külső és belső tényezők következetes számbavételét, és az ez alapján történő tudatos tervezést az intézkedések bevezetése előtt,
- a rendszer megvalósítási fázisában képzéssel, tanácsadással és az elkötelezés egyéb formáival segítik a szervezet és a személyzet fejlődését,
- az intézkedések, beavatkozások eredményeit mérik és folyamatosan összehasonlítják a megelőző időszak eredményeivel, és ezek alapján
- kiértékelik az eredményeket és ennek adatait bemenetként veszik figyelembe egy újabb körfolyamati ciklus tervezési fázisánál.

A terjedelmi keretekre tekintettel e rendkívül fontos tevékenység további részleteinek elemzését tovább nem kifejtve, vizsgáljuk meg, hogy az integritásirányítási rendszer milyen mértékben tud hozzájárulni a számunkra releváns szervezeti átláthatóság megvalósulásához.

Ahogy a hatósági eljárás átláthatóságának, szervezeti átláthatóságra vonatkozó, jogtudományi tekintetben értelmezhető tárgyánál már meghatároztuk, szervezeti átláthatóságról akkor beszélhetünk, ha *a teljes szervezetrendszerben, az egyes szervek kapcsolódásaiban, és az egyes hatósági jogalkalmazást végző szervek belső viszonyaiban is megmutatkozó integritás, jogszerűség, rend és megismerhetőség.*

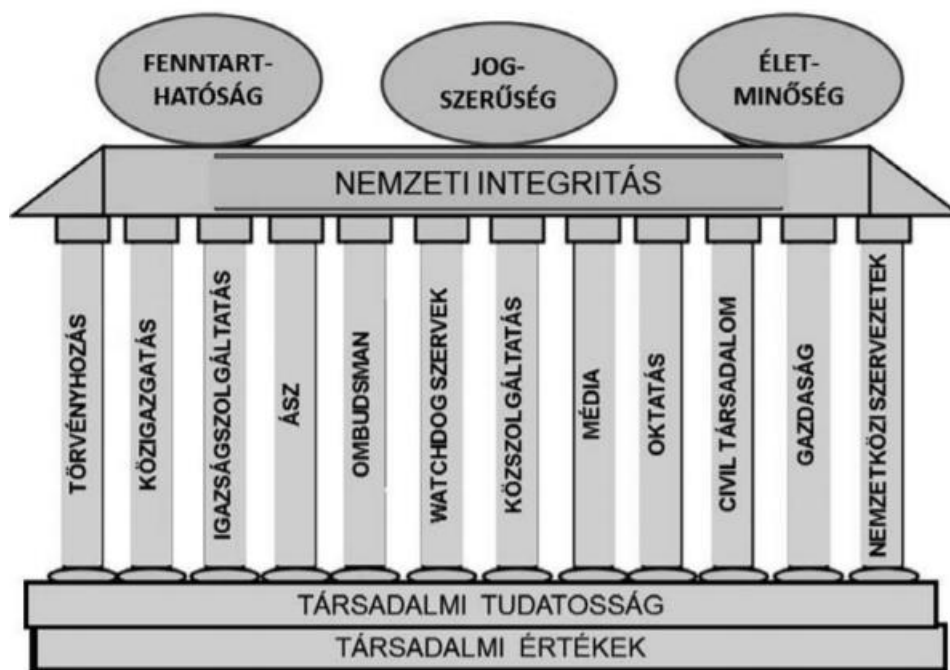
Az első jellemző vonatkozását nem érdemes hosszabban vizsgálni: amennyiben egy integritásmenedzsment rendszer nem alkalmas az *integritás* kialakítására, növelésére a fenti vonatkozásokban, akkor nem tölti be szerepét és újra kell gondolni, de jelen értekezés szempontjából induljunk ki abból, hogy az integritásmenedzsment, mint újító tevékenység a közigazgatás alkalmas feladatának betöltésére.

A *jogszerűség* vonatkozásában az integritás rendszer már alapjait tekintve megjeleníti a szervezet, a személyzet feladatvégzésének, a tevékenység ellátásának jogszerűségét, mint értéket, így az integritásirányítási tevékenység egyértelműen pozitív irányba tudja befolyásolni a szervezet ezirányú teljesítményét. Ezt láthatjuk Jeremy Pope megközelítésén is, aki mind az integritásrendszer alapjainál, mind pedig a nemzeti integritás elérendő céljainál is szerepelteti a jogszerűséget:

---

<sup>343</sup> Sántha, Gy.: A menedzselt állam - A menedzsmentciklusok és az öntökéletesítő folyamatok jelentősége a közigazgatás-fejlesztésben (doktori értekezés). Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2021. 320-321. o.

16. ábra – Nemzeti integritásrendszer elemei.



*Forrás: Pope, J. (Szerk.): National Integrity Systems: The TI Sourcebook. Berlin, Transparency International, 1996. alapján összeállította: Pallai, K., 2014, i.m. 182. o.*

A *rend* vonatkozásában az integritásmenedzsment rendszer egy újabb szabályozási szintet jelent a szervezet belső szabályozásában, amelynek egyértelműen az a legfőbb célkitűzése, hogy a szervezet a meghatározott keretek között, a rá vonatkozó szabályok és az érvényesülő elvek, értékek keretei között végezze a tevékenységét, egyszóval *rend* jellemezze tevékenységellátást.

Végül a társadalmi, érdekelti *megismerhetőség* témakörében is elősegíti a szervezeti átláthatóság megvalósulását: szabályozottá válnak a folyamatok, a hatósági jogalkalmazási folyamat éppúgy, mint a közérdekű adatok igénylésére vagy az érdekérvényesítők fogadására, ajándékok elfogadására vonatkozó előírások. A szervezet a rendszer keretei között aktívabban kommunikálni köteles törekvéseit és a szervezeti átláthatóság elért eredményeit, így a változások mindenképpen a megismerhetőség javulása irányába hatnak.

Egy kritikai megjegyzés azonban megfogalmazható: az integritásmenedzsment rendszer is belső szabályozás – ahogy láthatjuk az OECD közszférában tapasztalható viselkedési mintázatainak alakulásán, a túlszabályozottság végsősoron átláthatatlansághoz, a tervezett célok elérésének lehetetlenüléséhez és visszaeső motivációhoz vezethet<sup>344</sup>.

<sup>344</sup> OECD, 2018, i.m. 4. fejezet <http://www.oecd.org/gov/ethics/behavioural-insights-for-public-integrity-9789264297067-en.htm> (2021.09.01.)



Éppen ezért az integritásirányítási rendszer szabályanyagának kialakítása során mindenképpen arra kell törekedni – ahogy minden más szabályozás terén is –, hogy a szabályozás legyen egyszerű, szorítkozzon a szükséges témakörökre és legyen az alkalmazója számára értelmezhető szövegzettel ellátva, valamint a dolgozók rendszeresen kapjanak képzést a rendszer követelményeiről, annak érdekében, hogy a belső érdekeltek számára is érthető, értelmezhető, alkalmazható maradjon a rendszer, amely a rendszer hatékonyságának rontása helyett annak nagyfokú segítésére vállalkozik. Ha a fenti feltételek megvalósulnak, az integritásmenedzsment rendszer nagyban hozzájárulhat a szervezeti átláthatóság megteremtéséhez.

## **5. Összefoglaló gondolatok**

A fejezetben végzett elemzés alapján az alábbi megállapításokat és következtetéseket tudom megtenni:

- A hatósági eljárás átláthatósága elképzelhetetlen a szervezeti átláthatóság következetes biztosítása, folyamatos fejlesztése nélkül.
- Amennyiben a közigazgatás tevékenységére, azon belül a hatósági jogalkalmazásra értékalapú tevékenységként tekintünk, az átláthatóság biztosítása valójában mind a szervezeti átláthatóság, mind pedig az egyedi jogalkalmazási folyamatok megvalósítása vonatkozásában ezen értékek érvényre juttatását jelentik, amely értékek határozott irányokat jelenthetnek akkor, ha az átláthatóság elérésének módjáról van szó.
- Az integritásmenedzsment rendszer célkitűzései éppen ezért összhangban vannak a szervezeti átláthatóság fejlesztésére vonatkozó követelményekkel is.
- Fontos kiemelni, hogy az átláthatóság megteremtése, fenntartása nem biztosítható kizárólag külső vagy belső szabályozás megteremtésével és erőteljes szankciókat alkalmazó rendszerrel – sokkal nagyobb szerepe van mind az integritás erősítésében, mind pedig a szervezeti átláthatóság növelésében az ösztönző és motiváló eszközöknek és a szervezet adottságainak megfelelő mértékű belső szabályozó- és dokumentációs rendszernek.

## VI. Az átláthatóságot befolyásoló tényezők a hatósági eljárás folyamatában

Ahogy azt a korábbi fejezetekben láthattuk, a hatósági eljárás átláthatóságának biztosításában az összes – jogalkotási, szervezeti, az eljárásra és hatósági jogalkalmazó szerv kommunikációjára vonatkozó – tényező egyesével és összeségében is fontos, mert ezek együttes hatása fogja eredményezni azt, hogy a hatósági eljárás a jogtudományi értelmezésnél meghatározott alanyok irányába megismerhetővé, érthetővé, követhetővé válik, a lehetőségekhez képest bevonáson és a döntések diverzifikálásán alapul az eljárást megelőzően, alatt, és azt követően is<sup>345</sup>. Mégis, ezek közül kiemelkedik az eljárás, mint folyamat átláthatósága, vagy ahogy a nemzetközi szakirodalom megközelíti, a *procedural transparency* témaköre<sup>346</sup>. Ez a megállapítás arra alapozható, hogy az eljárás átláthatóságának legfontosabb alanyai, az ügyfelek, mégiscsak ezen egyedi hatósági ügyön (vagy ügyek összekapcsolódó láncolatán, pl. hatósági ellenőrzést követő hatósági eljárás) keresztül kerülnek kapcsolatba elsődlegesen a hatósági jogalkalmazó szervekkel<sup>347</sup>. Ezen eljárás tapasztalatai – mivel a közhatalmi tevékenységből adódóan jelentős beavatkozás lehetséges az ügyfél élet- és jogviszonyaiba – adják majd megítélésük alapján és végsősoron, az itt érzékelt átláthatósági problémák fogják majd alakítani azt a bizonyos kormányzatba, közhatalmi szervekbe vetett bizalmukat<sup>348</sup>, amelynek biztosítása céljából válik igazán relevánssá az átláthatóság témaköre a jogállami követelményeken és elvárásokon túl. A többi, eddig vizsgált tényező közvetve, áttételesen érezteti a hatását ehhez képest.

Ennek megfelelően jelen főfejezet keretei között az alábbi, az eljárás folyamatának átláthatóságához szükséges részelemek vizsgálatával foglalkozok:

- az eljárást megelőző szakasz tekintetében az egyes információforrásokkal, amelyek a hatósági eljárásra vonatkozó szabályok, formanyomtatványok, gyakorlati kérdések megismerését, értelmezését segíti elő,
- az eljárás kezdetéhez kapcsolódóan az értesítés, a tájékoztatási kötelezettség és az anyanyelv használat szabályaival, amelyek biztosítják az eljárás követhetőségét,

<sup>345</sup> Ezt a megállapítást itt már külön nem bizonyítom vagy támasztom alá érvekkel vagy szakirodalmi hivatkozással, ezeket ld. a megelőző főfejezetekben.

<sup>346</sup> OECD, 2003, i.m. 46-49. o.

Dragoş, D. C. et. al., 2012, i.m. 134-140. o.

Michener, G. – Bersch, K., 2013, i.m. 234. o.

Shapiro, M.: Administrative law unbounded: Reflections on government and governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8(2), 2001, 375. o.

<sup>347</sup> Vigoda, E., 2002, i.m. 527-530. o.

<sup>348</sup> Grimmelikhuijsen, S., et. al.: The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public administration review*, 73(4), 2013, 575-586. o.

- az eljárás érdemi részéhez kapcsolódóan – legyen szó akár hivatalból, akár kérelemre indult eljárásról – a résztvevő biztosító ügyféli jogosultságokkal, az eljárás keretében felmerülő információk megismerését biztosító iratbetekintési joggal, és kapcsolattartás szabályozásával,
- a döntéshez vagy az eljárás során felmerülő hatósági cselekményhez kapcsolódóan azok érthetőségével, végrehajthatóságával, megalapozottságával és a lehetőség szerinti döntési diverzifikációval,
- a jogorvoslati eljárások és az esetleges végrehajtás átláthatóságával és végül,
- mindezek elektronikus környezetben való értelmezhetőségével, az elektronikus kapcsolattartás eltérő jellemzőivel.

Ezek segítségével keretbe foglalható és folyamatában is értelmezhetővé válnak az egyedi jogalkalmazási eljárás átláthatóság szempontjából fontos tényezői és azok hatása a teljes eljárás átláthatóságára, az ügyfelek és az érdekeltek átláthatóság érzetére.

17. ábra – A hatósági eljárás átláthatóságának részelemei – az eljárás folyamatában értelmezve.



Forrás: saját szerk.

## 1. Információforrások a hatósági eljárásban

Az átláthatóság általános és hatósági jogalkalmazásra vonatkoztatott, jogtudományi definíciójának középpontjában a bevonás mellett a felfoghatóság, az érthetőség és a vizsgált folyamat – esetünkben elsődlegesen az egyedi hatósági ügy – értelmezhetősége áll, az értekezés eddig megtett vizsgálódásai alapján. Ha ezekből indulunk ki vizsgálódásunk során, azt a megállapítást tehetjük, hogy hiteles, pontos, minden releváns szabályra, és részletre kiterjedő tájékoztatásnak és információknak kulcsfontosságú szerepe van az átláthatóság megteremtésében<sup>349</sup>, hiszen ezek hiányában már az alapvető feltétel, az átláthatóság biztosításának objektív lehetősége veszik el.

Az információ biztosítása azonban nem vizsgálható önmagában, hatása, tényleges érvényesülése valójában attól függ, hogy:

- Az átláthatóság alanya számára mennyiben lesz érthető, értelmezhető az információ tartalma, mert ez több, a szubjektumhoz kötődő tényezőhöz kapcsolódik<sup>350</sup>, de mégis elkülöníthető egy olyan elvárás– és követelményrendszer, amely alapján a közzétett információ általánosságban értelmezhető válik a társadalom legnagyobb többsége számára.
- Másrésztől összekapcsolódik az adott eljárási szakasszal, amelyben az információ releváns: nyilvánvalóan az eljárást megelőző szakaszban más típusú, tárgykörű információkra van szüksége az átláthatóság alanyainak, mint az eljárás folyamatában, vagy az esetlegesen kapcsolódó jogorvoslati, végrehajtási eljárások kapcsán, éppen ezért jelen fejezet keretei között ennek megfelelően, eljárási szakaszok szerinti tagolásban tárgyalom az átláthatóság megteremtéséhez szükséges információk és információforrások körét és jellemzőit.
- Információátadás módszertani megoldása sem lényegtelen e témakörben, hiszen a mai modern közigazgatási rendszereinek információáramlási folyamatai már jellemzően az elektronikus térben zajlanak és a társadalmi érdekeltek, köztük az ügyfelek legnagyobb része is már ezt várja el a közigazgatástól és azon belül a hatósági jogalkalmazás folyamatától és a jogalkalmazó szervektől<sup>351</sup> az átláthatóság növelése érdekében. Eközben azonban kialakulhatnak olyan társadalmi csoportok, amelyek valamely

<sup>349</sup> Hosseini, M., et al.: Four reference models for transparency requirements in information systems. *Requirements Engineering*, 23(2), 2018, 251–260. o.

<sup>350</sup> Ld. pl. Budai, B. – Gerencsér, B. – Veszprémi, B.: *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 21-22. o.

<sup>351</sup> Danziger, J. N. – Andersen, K. V.: The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the “golden age” of transformation. *International Journal of Public Administration*, 25(5), 2012, 591-600. o.

jellemzőjük (pl. digitális írástudás hiánya, szélessávú internetelés lehetőségei, életkori sajátosságok stb.) miatt éppen az elektronikus környezetben zajló információátadás folyamatát találja majd átláthatatlannak<sup>352</sup>.

E kiindulópontok alapján vizsgáljuk meg a hatósági jogalkalmazási folyamat egyes szakaszaiban az átláthatóság megteremtéséhez és fenntartásához szükséges információforrások fontosabb jellemzőit.

## 1.1. Eljárást megelőző információk

### 1.1.1. Szabályozás megismerhetősége, és érthetősége

A hatósági eljárásokra vonatkozó anyagi és eljárásjogi, általános és különös jogszabályi követelmények, iránymutatások, szakmai útmutatók, és minden a jogalkalmazási tevékenységre potenciálisan hatást gyakorló, normatív dokumentum teljeskörű és naprakész megismerhetőségének biztosítása jogállami követelményként fogalmazódik meg az államszervezettel szemben, hiszen a jogbiztonság egyik elemének tekinthető az, hogy ezeket az állampolgárok széles körben megismerhetik, és erre építve, e szabályok alapján alakíthatják élet- és jogviszonyaikat<sup>353</sup>.

Ennek keretében nem csak e jogforrások megismerhetősége lényeges, hanem a jogalkotáshoz kapcsolódó főfejezetben már ismertetett normavilágosságához és egyszerű, érthető szövegezéshez is kapcsolódik elvárás. Csak akkor várható el érdemben az érdekeltek, az eljárás későbbi szakaszaiban ügyfélként vagy az eljárás egyéb szereplőiként eljáró személyek szabályoknak megfelelő magatartása, önkéntes jogkövetése, ha számukra nem csak elérhető, hanem értelmezhető is a vonatkozó jogi szabályozás<sup>354</sup>, sőt H. Szilágyi István gondolatait követve még az ez alapján kialakuló *jogosultság-tudatra* is szükség van<sup>355</sup>, annak érdekében, hogy az érintett felek ne csupán passzív szereplői legyenek az eljárásnak, hanem akár jogszabályokra épített követeléseiket is meg tudják fogalmazni. Az ide vonatkozó követelményeket kiválóan tükrözi és összefoglalja a brit kormányzat 2020 januárjáig alkalmazott *Good Law* elnevezésű programja<sup>356</sup>, amely szerint a jó jogszabály – és ez jól

<sup>352</sup> Cecchini, S. – Raina, M.: Electronic government and the rural poor: The case of Gyandoot. *Information Technologies & International Development*, 2(2), 2004, 68-69. o.

Molnár, S.: A közigazgatás informatizálásától a befogadó e-közigazgatásig. *Vezetéstudomány-Budapest Management Review*, 42(3), 2011, 23-25. o.

<sup>353</sup> Petrétei, J., 2009, i.m. 154-155. o.

<sup>354</sup> Deák, D., 2008, i.m. 200. o.

<sup>355</sup> H. Szilágyi, I.: A jogtudat-kutatások elméleti kérdései. *MTA Law Working Papers*, 2016/12., 11. o.

<sup>356</sup> UK Government: Good Law. <https://www.gov.uk/government/collections/good-law#good-law-speeches> (2021.09.01.)

alkalmazható a hatósági jogalkalmazás joganyagával kapcsolatban is – szükséges, világos, koherens, hatékony és hozzáférhető.

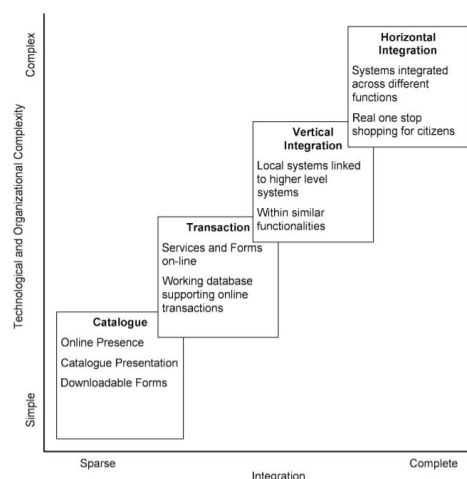
### 1.1.2. *Ügymenet leírások, tájékoztató anyagok, kormányzati tájékoztatás*

A fenti gondolatmenetet folytatva, a szolgáltató állam és az ügyfélközpontúság gondolatainak előtérbe helyezésével<sup>357</sup> eljutunk ahhoz az elváráshoz, hogy napjainkra a társadalmi érdekeltek teljeskörű informálásához, a hatósági eljárásra vonatkozó információk hatékony terjesztése érdekében nem elégséges önmagában a normatív erővel rendelkező anyagok és jogszabályok elérhetőségének biztosítása, ezek megértését további eszközökkel kell segíteni.

Ennek formái a gyakorlatban igazán sokszínűek lehetnek, számunkra e dokumentumok tartalma, és közreadásuk célja lesz a releváns: az egyes ügytípusokra, eljárásokra vonatkozó, joganyagot, követelményeket összefoglaló anyagok segíthetik a társadalmi érdekelteket, a leendő ügyfeleket az eligazodásban, megismerhetővé teszik a hatósági jogalkalmazás szervezetrendszerének tagozódását (itt gondolva pl. a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság megtalálásában segítséget nyújtó dokumentumokra), az eljárás legfontosabb részleteit.

Meg kell jegyezni, hogy ezeket az interakcióval még nem járó segédleteket, tájékoztató anyagokat az elektronikus közigazgatás első, belépő szintjének tekinti számos szakirodalmi szerző<sup>358</sup>, hiszen lehetővé teszik azt, hogy a hatóság személyes találkozás nélkül adjon át információkat az adott hatósági ügytípus menetéről, ahogy ezt az alábbi ábrán is láthatjuk:

18. ábra – Az elektronikus közigazgatás szintjei – az alkalmazott megoldás komplexitása és az online térben elvégezhető művelet jellege, integrációja függvényében.



*Forrás: Berntzen, L. – Olsen, M.G.: Benchmarking e-Government – A Comparative Review of Three International Benchmarking Studies. In: IEEE: ICDS '09: Proceedings of the Third International Conference on Digital Society. Washington, IEEE Computer Society, 2009.*

<sup>357</sup> Ramsey, T.: *On Demand Government – Continuing the E-government Journey*. Lewisville, IBM Press, 2004.

Szakos, J.: A közigazgatás reformirányzatai Közép-Kelet-Európában. *Metszetek-Társadalomtudományi folyóirat*, 9(4), 2020, 124-142. o.

<sup>358</sup> Tózsá, I.: E-Government–elektronikus közigazgatás. *Magyar Tudomány*, 169(7), 2008, 833-834.o.

Az elektronikus közigazgatás további szintjeit és azok hatásait az átláthatóságra ehelyütt nem vizsgálom tovább, a 5. fejezet kontextusában dolgozom fel.

### **1.1.3. Ügysegéd típusú szolgáltatások**

Az ügysegéd vagy más hasonló jelentéstartalmú közigazgatási szolgáltatások nem feltétlenül az elektronikus közigazgatás fent már említett szintjeiben, de mégis tovább folytatják a fent már vázolt fejlődést az ügyféllel való kapcsolattartás során. E tevékenységek középpontjában a leendő ügyfelek minél hatékonyabb tájékoztatása, segítése áll az ügyfélkapcsolat hatékonyságának növelése érdekében<sup>359</sup>. A szolgáltatások keretében egy képzett szakszemélyzet abban segítheti, hogy sikerrel eligazodjon az ügyfél hatósági eljárás folyamatában, akár csak azzal, hogy kihelyezett ügyintézési lehetőségét biztosítanak számára a lakóhelyéhez közel, segítik a hatósági ügyek megindítását a kérelemre induló eljárások tekintetében, és hasonló támogató szolgáltatásokat nyújtanak az eljárás alatt, de nem, vagy nem minden esetben veszik át a hatóság szerepét<sup>360</sup>.

A szolgáltatás legfontosabb jelentősége az átláthatóság szempontjából abban áll, hogy a közigazgatás merev szabályozásának és feladatellátásának ellensúlyozásaként a személyességet<sup>361</sup>, a személyes segítségnyújtást és ügyintézését helyezik előtérbe, amely a folyamatosan digitalizálódó és ezáltal az állampolgároktól részben távolodó, elidegenedő közigazgatási rendszerek problémáit hatékonyan ellensúlyozhatja és helyreállíthatja az állampolgároknak az ezek alkalmazásából eredő aggályokat és ellenérzéseket<sup>362</sup>.

## **1.2. Az eljáráshoz kapcsolódó információk**

### **1.2.1. Értesítés, tájékoztatási kötelezettség és anyanyelvhasználat**

Az eljárás megindításáról szóló értesítés fordulópont a hatósági eljárás és közvetve az átláthatósági vonatkozások tekintetében: amíg az eljárást megelőzően az eljárások átláthatóságának alanya általánosságban a társadalom, a társadalmi érdekeltek, addig e ponttól kezdődve a hatósági eljárás ügyfelei válnak az átláthatóság elsőszámú alanyává, hiszen a hatósági jogalkalmazás, közhatalmi jellegére is tekintettel jelentős beavatkozást tehet a személy élet- és jogviszonyaiba. Ennek megfelelően e nyitópont nagy fontosságú: az ügyfél az

<sup>359</sup> Kiss, P. J.: *Ügyfélkapcsolat hatékonysági szempontjai*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2018. 7-9. o.

<sup>360</sup> Gondoljunk itt a magyar jogalkalmazási rendszerben a kormányablakok funkcióira is, amelyek a megindítható hatósági ügyek jelentős részénél pusztán az elérhetőséget és a kapcsolattartást segítik elő, nem végeznek érdemi hatósági jogkörgyakorlást az adott ügytípusban.

<sup>361</sup> Rixer, Á.: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Glossa Juridicata*, 6(1-2), 2019, 243. o.

<sup>362</sup> Wukich, C. – Mergel, I.: *Closing the Citizen-Government Communication Gap: Content, Audience, and Network Analysis of Government Tweets*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2488681> (2021.09.01.)

értesítésből szerezhet tudomást az eljárás megindulásáról (illetve eljárási cselekményekről) – éppen ezért annak közlése (vagy éppen a közlés elhagyása)<sup>363</sup>, az értesítés tartalmának értelmezhetősége válik fontossá. E tekintetben hasonlóak a követelmények, mint a szabályozás megismerhetősége során – minden a hatóság és ügyfél vonatkozásában felmerülő kommunikáció (legalábbis a hatóság részéről), így az értesítés és azt követő minden hatósági dokumentumok, tájékoztatás is legyen

- *szükséges* – tehát a hatóság nyújtson teljeskörű tájékoztatást az ügyfél jogairól és kötelezettségeiről, az eljárás lefolyásáról, az igénybevehető lehetőségekről, de eközben törekedjen az egyensúly megtartására és ne adjon feleslegesen olyan többletinformációkat közre, amely zavarhatják a fentiek megértését, áttekintését<sup>364</sup>,
- *világos* – tűnjön ki belőle, hogy az adott tájékoztatás, dokumentum kibocsátásával mi a hatóság célja, milyen követelményeket juttat érvényre, mit vár az ügyféltől és milyen feltételek mellett. Legyen egyértelmű, tárgyilagos, de egyben érhető laikusok számára is<sup>365</sup>,
- *koherens* – amelynek mind a kiadott dokumentumban, aktusban, mind pedig a teljes eljárás hatósági dokumentációjában érvényesülnie kell: a hatóság kommunikációjába, különösen a döntéseiben ne legyenek ellentmondások, indokolatlan ellenérvék, hanem azok egyetlen logikus láncolatra, érvrendszerre épüljenek fel, mert ez esetben várható az, hogy az ügyfél e döntést magáévá tudja tenni, elfogadja és végrehajtja azt, és nem kell a közhatalmi jogosítványokkal élve, rákényszeríteni az abba foglaltakat<sup>366</sup>,
- *hatékony* – tehát a hatósági jogalkalmazó szerv maga is hatékony, azaz lényegretörő, letisztult kommunikációra törekedjen ezekben a dokumentumokban, és ez irányba terelje az eljárás összes résztvevőjét, mind kommunikációjukat, mind eljárásban gyakorolt magatartásukat tekintve<sup>367</sup>,
- s végül *megismerhető* – tehát az érintettek számára szabadon hozzáférhető és értelmezhető.

---

<sup>363</sup> Ennek alkotmányos követelményeivel a magyar Alkotmánybíróság is foglalkozott korábban és kijelentette, hogy nem kényszeríthető az ügyfél vagy egyéb szereplő a hatósági cselekmények követésére, arról a hatóság értesíteni köteles e feleket. Ld. 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, ABH 2015, 773, 803., Indokolás, 109.

<sup>364</sup> Pl. ilyenek tekinthetjük a magyar szabályozásból csak az elmúlt időszakban kikerülő függő hatályú döntést, mint a hatóság egyik döntési típusát, amelynek ügyféli értelmezése számos problémát vetett fel. Ld. Balázs, I. – Gajduscheck, G. – Koi, Gy.: „Meggzúntetve megörzés?” A közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozása az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 2020/15., 9-10. o.

<sup>365</sup> Dudás, F. et. al.: *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről alkotott 1981. évi I. törvény alkalmazásához*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 1995, 13. o.

<sup>366</sup> Bouckaert, G., 2012, i.m. 109-113. o.

<sup>367</sup> Patyi, A. – Varga, Zs. A.: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog alaptanai (Institutiones Administrationis) V. kötet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 204-205. o.



Az értesítés nélkül meginduló hatósági eljárásoknál azonban éppen azt lehet átláthatósági követelménynek tekinteni, hogy az értesítés fenti átláthatósági funkcióit az eljárás későbbi szakaszaiban pótolják, amennyiben az értelmezhető (pl. a hatóság döntése valósítsa meg ezeket).

Az anyanyelvhasználat témaköre egy speciális kérdéskört vetít elénk, amelynek minden részletére kitérő elemzés szétfeszítené jelen fejezet fókuszát, de lényegét tekintve mégis fontos a megragadása az átláthatósági vonatkozások szempontjából: a hatósági eljárások lefolytatása során – különösen egyes speciális ügytípusok esetén<sup>368</sup> – előfordulhat az, hogy az ügyfelek speciális tulajdonsága, élethelyzete döntően befolyásolja a hatósági eljárások átláthatóságát, mégpedig azért, mert befolyással van a megértésre, az egyes szabályozások hozzáférhetőségére, a hatósággal való kommunikáció folyamatára: ennek egyik típusa az adott állam hivatalos nyelveitől, így a hatósági eljárás hivatalos nyelvétől eltérő nyelven értő ügyfelek kezelésére vonatkozó szabályozás, de az anyanyelvhasználati szabályok témaköréből kitekintve ide sorolhatnánk a fogyatékossgal élő, segítségre szoruló személyek körét, sőt az eljárási képességében korlátozott személyeket (életkoruk, vagy más jellemzőjük alapján) is.

Az egyes nemzeti szintű eljárási szabályozások részletes elemzése helyett e fejezetben azokkal az elvárásokkal és következményekkel foglalkozok, amelyek részben a jogállami követelményekből, részben pedig a nemzetközi elvárásokból fakadnak:

- a hatékony és részletes információáramlás ezekben az eljárásokban még inkább kiemelt szerepet tölt be, tekintettel arra is, hogy a kommunikációnak egyrészt a nemzetiségi, külföldi vagy sérült személy, valamint az őket segítő személy irányába is kell irányulnia, és az összes résztvevő esetében el kell érni legalább azt a szintet, hogy számára az eljárás áttekinthetővé, megismerhetővé, értelmezhetővé váljon<sup>369</sup>,
- az Emberi Jogok Európai Egyezménye<sup>370</sup>, az Európai Unió Alapjogi Chartája<sup>371</sup>, a magyar Alaptörvény<sup>372</sup> és az általános eljárási alapelvek alapján e tekintetben különösen nagy körültekintéssel kell a törvény előtti egyenlőség, a részrehajlás mentes döntéshez és tisztességes eljáráshoz való jog követelményeit érvényesíteni, mert az ügyfelek jogai ezekben az eljárásokban potenciálisan könnyebben sérülhetnek, mint egy hátránnyal nem küzdő ügyfél esetén.

---

<sup>368</sup> Így pl. idegenrendészeti, állampolgársági, anyakönyvi stb. ügyeknél.

<sup>369</sup> Wolniak, R. – Skotnicka-Zasadzień, B. – Zasadzień, M.: Problems of the Functioning of E-Administration in the Silesian Region of Poland from the Perspective of a Person with Disabilities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15(57), 2019, 146-152. o.

<sup>370</sup> Ld. 14. cikk

<sup>371</sup> Ld. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 2. cikk, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 10. cikk, illetve az Alapjogi Charta 21. cikk (1) bek. és 26. cikke

<sup>372</sup> Alaptörvény H) cikk, XXIV. cikk (1) bek.

A kapcsolattartásra vonatkozó szabályozás további átláthatósági vonatkozásait jelen főfejezet 5. fejezetében vizsgálom részletesen, a hatósági eljárás keretein kívül eső, de a hatósági szerv által tanúsított kommunikáció jellemzőivel pedig az értekezés VII. főfejezetében foglalkozok.

### **1.2.2. Iratbetekintési jog**

A következő fejezetben részletesen vizsgált ügyféli jogállás egyik részjogosítványát jelenti az eljárás során keletkező dokumentumok, iratok, információkba való betekintés lehetősége, amely követhetővé, utólag is ellenőrizhetővé teszi a hatósági eljárások folyamatát. E jogintézmény lehetővé teszi az ügyfél számára azt, hogy érdekeit, jogait érvényesítse az iratbetekintés során megismert információk kapcsán, így csökkenti az ügyfelek kiszolgáltatottságát, és egyfajta kiegyensúlyozást is végez az eljárásra vonatkozó jog hasonló jogosultságok szerepeltetésével<sup>373</sup>, amelynek átláthatóságfokozó hatása van. Az iratbetekintés joga azonban nemcsak az ügyfelet, hanem az eljárás egyéb szereplőit (tanút, szemletárgy birtokost, stb.) is, sőt elviekben közvetlen érdekelttség vagy jogi felhatalmazottság alapján harmadik személyek is betekinhetnek az ügy iratanyagába<sup>374</sup>. Ilyen felhatalmazásnak tekinthetjük a közérdekű adatok megismerése iránti, fent tárgyalt alapvető jogosultságát is, amely az átláthatóság információs szabadságra vonatkozó korlátjai (III. 4.1. fejezet) mellett ugyan, de betekintést biztosít a hatósági jogalkalmazási tevékenységgel kapcsolatban. Fontos megjegyezni, hogy a jogosultság gyakorlása során korlátokkal is számolni kell – ezeket részletesen III. főfejezet 4. fejezetében elemeztem, így ehelyütt nem tárgyalom.

### **1.3. Eljárásokat követő információk**

A közigazgatás döntései – legyen akár szó az érdemi kérdéseket rendező határozatokról, akár az eljárási kérdésekben hozott végzésekről, vagy a döntések diverzifikációjával kialakuló egyezséget jóváhagyó döntésről, a hatósági szerződésről vagy a hatósági ellenőrzés, mint atipikus eljárás eredményeként kibocsátott felhívásról – magukon kell hordozzák a jelen főfejezet 1.2.1. fejezetében leírt követelményeket, de ezen túlmenően kiemelt jelentősége van annak, hogy egyértelműen, kétséget kizáróan megállapíthatóak legyenek belőle a hatósági döntésből fakadó jogok és kötelezettségek, amelyek az ügyfeleknél beállnak és amelyhez tartani kötelesek magukat. Ez lesz ugyanis a döntés végrehajtásának alapja.

---

<sup>373</sup> Gyurita, E.R. et. al.: *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 177-178. o.

<sup>374</sup> Ld. Ákr. 33. § (3) bek.

Ugyanilyen fontos a döntésbe foglalt, a legtöbb vizsgált országban a döntés kötelező tartalmát képező jogorvoslati kioktatás, amely az eljárás további, lehetséges szakaszairól informálja az érintetteket és amelynek elhagyása akár a döntés érvénytelenségéhez is vezethet, illetve döntés alapjául szolgáló indokolás, amely mind a jogi, mind a szakmai vonatkozások tekintetében eligazítja az érintetteket a döntés háttérét tekintve, megalapozva a fent már említett önkéntes végrehajtást vagy éppen a döntés jogorvoslattal történő megtámadását a benne foglalt információkra építve<sup>375</sup>.

## 2. Ügyféli jogok és kötelezettségek érvényesülése

Az ügyfél, mint a hatósági eljárás átláthatóságának központi alanyának jogállása minden egyedi hatósági ügyben központi kérdésnek tekinthető. E jogállás határozza majd meg ugyanis azt, hogy az ügyfél milyen jellegű közreműködést tanúsíthat a hatósági eljárás folyamatában, mennyire nyitunk lehetőséget az ügyfélközpontú, sőt lehetőségekhez mérten bevonásra, partnerségre törekvő eljárási gyakorlatig.

A hatósági eljárás ügyfélkörének lehatárolását elsősorban azért tekinthetjük kulcsfontosságúnak az eljárás átláthatósága szempontjából, mert a jellemzően kétpólusú hatósági eljárás egyik alanyi pozíciójának, a laikus, jogi és egyéb, az ügy vonatkozásában döntő jelentőségű információkban jellemzően hiányt szenvedő, ennek okán érdekei képviselőre korlátozottan, vagy csak segítséggel alkalmas ügyfelet érinti, s mélyen kapcsolódik azok eljárási jogosultságaihoz<sup>376</sup>. Amíg a jogszabályok által létrehozott, s ezáltal azok relatív védelmét élvező közigazgatási szerv eljárási képessége az eljárás alapvető, bemeneti kérdéseinek – joghatóság, hatáskör és illetékesség – tisztázása után kevésbé megkérdőjelezhető, addig az ügyfelek jogállása már közel sem ilyen egyértelmű. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt az aspektust sem, hogy általános esetben az alapvetően kétpólusú viszonyban az egyik pólus, a hatóság állapítja meg az eljárásban az érdekelt fél ügyféli jogállását<sup>377</sup>.

Annak ellenére, hogy a jogszabályok konkrét követelményeket adnak a hatóság kezébe, a hatóságnak mindig marad némi mozgástere az ügyfelek e minőségével kapcsolatban<sup>378</sup>.

Nyilvánvaló, hogy ez a mozgástér alapvető funkcióját tekintve sokkal inkább a méltányos eljárás megteremtése, az eljáráshoz kapcsolódó érdekét nehezen kimutatni tudó, de az eljárás

<sup>375</sup> 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432., 435.

<sup>376</sup> Ivancsics I. – Fábrián, A., 2018, i.m. 57-58 o.

<sup>377</sup> Barabás G. – Baranyi, B. – Kovács, A. Gy. (Szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, Complex Kiadó, 2013. 94. o.

Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.206/2011. számú ítélete

<sup>378</sup> Különösen ld. alább a jelentősebb környezetvédelmi, természetvédelmi ügyekben tapasztalható módon.

tárgyában igencsak érdekelt felek jogállására lenne rendelve, de nem zárható ki, hogy a hatóság egy–egy kényesebb, s különösen a nagyobb érdekelti létszám mellett végbemenő eljárások során az eljárás megkönnyítésére használja. Annak ellenére, hogy ez a gyakorlat jogszabálysértő, és szembemegy az érvényesülő követelményekkel, sőt akár jogrendszer eredeti céljával, még nem jelenti azt, hogy a tudományos vizsgálat során szem elől lehetne téveszteni.

Az ügyféli jogállás kulcs a hatósági eljáráshoz<sup>379</sup>: az ügyfél ennek segítségével kapcsolódik össze azokkal az eljárási jogosultságokkal és kötelezettségekkel, amelyekkel ki tudja alakítani az eljárás során tevékenységét, érdekképviselését.

Miután az ügyféli jogállás egyes részjogosultságait az eljárási jogszabályok eltérő részekén, az egyes jogintézményekhez kapcsolódóan is szabályozhatják, ezért a teljes eljárást meghatározhatja az ügyféli jogállás megléte vagy annak hiánya. Az egyes potenciális ügyfelek szempontjából is és a hatóságéból is, hiszen az ügyféli jogállással kapcsolatos problémák végső soron nagyon súlyos következményekkel, akár a hatósági eljárás megismétlésének szükségével járhatnak az eljárási hiba okán.

Ennek megfelelően, amikor a jogalkotó döntést hoz a IV. főfejezet 2.1. fejezetében már vizsgált, általános eljárásjogi szabályozás személyi hatályának körében, valójában arról dönt, hogy kik jogosultak érdekeik alapján az eljárás részeivé válva annak lefolyását, s ezen keresztül végkimenetelét is befolyásolni, s melyek azok az érdekeltek, akik eltérő szerepükre tekintettel korlátozott jogosítványokat érvényesíthetnek az ügy kapcsán.

A közigazgatástól az utóbbi években – ahogy azt a fenti nemzetközi dokumentumokból is láthattuk – egyre erősebb szakmai érdeklődés mellett várt nyitott jelleg<sup>380</sup> a korábbi ügyfélkonceptiók kitágítását igényli, hogy lehetőség szerint minden érdekeltnek rendelkezésre álljon a hatósági eljárás keretei között az a részvételi jogosultság, amely a hozzá kötődő vagy általa képviselt érdek jogalkotó által elismertségének megfelelően lehetővé teszi az eljárásba történő részvételét. Ennek egyik megtestesülése az ügyféli jogállás kiterjesztése a közvetlen érdekelt felektől indulva a civil jelenlét biztosításáig a közigazgatási hatósági eljárásokban. A civil társadalom képviselőinek szerepvállalása eltérő módokon<sup>381</sup> valósulhat meg: az informális (lobbizás, tüntetés) fellépéstől a formális, akár partneri együttműködésig, s ennek egyik leágazásaként a hatósági eljárásban ügyfélként történő közreműködésig. Az ebben a folyamatban való részvétel tekintetében kulcskérdés, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik az egyes civil szereplőket, érdekelteket, mivel ez alapjaiban határozza meg a részvétel

<sup>379</sup> Berényi S. – Martonyi J. – Szamel L.: *Magyar államigazgatási jog Általánosrész*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1978. 373 o.

<sup>380</sup> Doornbos, M.: 'Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?. *Journal of Development Studies*, 37(6), 2001, 101 o.

<sup>381</sup> Jenei, Gy. – Kuti, É.: Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. *Vezetéstudomány*, 42(1), 2011, 15-23. o.

jellegét, a fellépés határfokát és ebből következően a társadalmi ellenőrzés megvalósulását, az átláthatóság erősítésében kifejtett szerepét. Számunkra, az átláthatóság vizsgálata során majd leginkább e szereplők ügyféli jogállása lesz a releváns, hiszen a korábban elmondottak alapján ettől várhatjuk azt, hogy növeli részvételük a hatósági eljárás átláthatóságát, azáltal, hogy e részvételükkel biztosítják az érdekeltek betekintését, bevonását a hatósági ügy rendezésébe.

Ennek kiindulva megállapítható, hogy napjainkra az érdekeltek, az azokat képviselő civil szervezetek, illetve az ehhez hasonló formációk a világ számos országában részvételi jogosítvánnyal, s több állam szabályozása szerint ügyféli jogállással rendelkeznek a közigazgatási hatósági eljárás során.

A hagyományos ügyfél–fogalom (amelyet a hazai jogalkotás irányadó eljárási törvényei is követtek korábban) kibővítésével egyre gyakrabban jelentek meg e szereplők is az ügyfelek között, s e változások céljaiként jellemzően a civilek egyes szakterületeken és a helyi viszonyok tekintetében tapasztalható széles látókörét és autentikus tapasztalatát jelölik meg<sup>382</sup>, amely hozzájárulhat a már vizsgált társadalmi bevonás, ellenőrzés megvalósításához is.

Az általános közigazgatási hatósági eljárási törvények (amennyiben egy adott ország viszonylatában alkalmazzák őket) kialakulása óta szakmai–tudományos viták állandó sarokpontját jelenti a hatósági eljárásjogot szabályzó normák személyi hatályának, s azon belül az eljárás ügyfeleinek körét és jogállását, egyszóval az ügyfélfogalmat érintő kérdéskör<sup>383</sup>.

A szakmai vita mélysége, lezáratlansága nem véletlen – az ügyféli jogok kitágulásával<sup>384</sup> és azok tényleges érvényesülésének biztosítására való törekvéssel<sup>385</sup> egyre fontosabbá vált az elmúlt évtizedek során az ügyfélfogalom mind pontosabb lehatárolása, lehetőség szerinti kiterjesztése, hiszen ez biztosíthatja a társadalom, az érdekeltek széleskörű bevonása mellett, a visszaélészerű esetek kizárását is.

Optimálisan e jogintézmény alkalmazásával a közigazgatás szervei a hatósági eljárás biztonságát, hatékonyságát tudják garantálni, kevésbé szerencsés esetben e szabályok kifordításával érhetik el, hogy az eljárás egyes potenciális résztvevőit – bizonyos szubjektív, az eljárásjog dogmatikájába végsősoron nem illeszthető megfontolások alapján – kizárják az ügyféli jogállást élvező személyek köréből<sup>386</sup>, amelynek átláthatóságot korlátozó hatása megkérdőjelezhetetlen. Az alábbiakban tekintsük át a hazai és az azzal összevethető más

<sup>382</sup> Stewart, R. B.: Administrative law in the twenty-first century. *New York University Law Review* 78(2), 2003, 441-442 o.

<sup>383</sup> Ivancsics, I. – Fábán, A., 2018, i.m. 58 o.

<sup>384</sup> Józsa, Z.: *Változó közigazgatás*. Szeged, JATE Press Kiadó, 2011. 18. o.

<sup>385</sup> Ld. pl. 1005/2003. (I.30) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról Kilényi, G. (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex Kiadó, 2008, 405 o.

<sup>386</sup> Ld. pl. Pánovics, A. – Glied, V.: *Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. Pécs, Publikon Kiadó, 2012.

Hohmann, B.: *Civil szervezetek ügyféli jogállásában. A magyarországi társadalmi szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételének jellemzői*. In: Koncz, I. – Szova I. (szerk.): *A Tudomány szolgálatában: PEME IX. Ph.D. Konferencia*. Budapest, Professzorok az Európai Magyarországiért Egyesület, 2014. 127-137 o.

nemzeti szabályozási megoldásokat, annak érdekében, hogy megállapítható legyen, az ügyféli jogállás szabályozása mennyiben segítheti elő az átláthatóság növelését az eljárás folyamatában.

## 2.1. A hazai szabályozási megoldások

### 2.1.1. Történeti visszatekintés – a korábbi eljárási szabályozások megoldásai

Annak ellenére, hogy már az Et. hatályba lépésekor lehetőség volt a hagyományos, közvetlen érintettség mellett az eljárásba kerülő ügyfelek mellett a társadalmi szervezetek ügyfélként való részvételére a hatósági eljárásban, s e gyakorlaton a jogszabályt módosító Áe.<sup>387</sup> sem változtatott.

1957–ben, az első általános hatósági eljárásjogi törvény létrehozásakor igencsak más jogi, igazgatási, társadalmi, politikai környezetben került megalkotásra és alkalmazásra a hivatkozott törvény, mint amelyekkel napjaink közigazgatási tárgyú jogi normái találkoznak.

Az Et. (a kor körülményei alapján) modern, a jelenlegi szabályozásnak is az alapját képező<sup>388</sup> rendelkezéssel hozta létre az eljárási törvény személyi hatályát, tehát adta meg azt, hogy a jogszabály szerint kik vehetnek részt ügyfélként az államigazgatási eljárásban:

*„Ügyfél az a személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét az eljárás tárgyát képező ügy érinti.”*<sup>389</sup>

Ennek ellenére mind az akkori<sup>390</sup>, mind pedig a jelenkori szerzők és koncepciók<sup>391</sup> bírálat alá vonták a fenti jogszabályi rendelkezést fogalomhasználatának pontatlanságai miatt.

A hatósági eljárás szabályait megreformáló 1981–ben megalkotásra kerülő jogszabály, az Áe. már a módosításokat megélt verziót tartalmazta:

*„Ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.”*<sup>392</sup>

Érezhető, hogy az Et.–t ért számos kritika hibáit a jogalkotó igyekezett orvosolni, ennek megfelelően alkalmazásra került az – az egyébként ma is a hatályos ügyfélfogalom egyik, alapvető részét adó – hármas felosztás, amelyben a természetes személyek mellett a szervezetek is szerepelnek, jogi személyiséggel vagy anélkül, egyszerűsítve az Et. feleslegesnek tekinthető felsorolását, amely egyben bizonytalanságot is kelthetett, hogy a nagyobb kategóriát alkotó

<sup>387</sup> Áe. 3. § (4) bek.

<sup>388</sup> Sőt, a későbbiekben kifejtésre kerülő, megújuló szabályozással kifejezetten erős hasonlóságokat mutató szabályozásról volt szó.

<sup>389</sup> Et. 1. § (5) bek.

<sup>390</sup> Berényi S. – Martonyi, J. – Szamel, L., 1978, i.m. 372-374. o.

Szamel, L.: Az ügyfél jogai és kötelességei az államigazgatási eljárásban. *Állam és Igazgatás*, 9(3), 1959, 184-193. o.

<sup>391</sup> Ivancsics, I. – Fábrián, A., 2018, i.m. 58 o.

Kilényi Géza (szerk.): i.m. 405-406 o.

1005/2003. (I.30) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról 6.1.

<sup>392</sup> Áe. 3. § (4) bek.

személy fogalmából milyen megfontolás alapján emelt, illetve hagyott ki egyes személyeket és szervezeteket, szerveket.

Kikerült a jogi helyzet a szabályozásból, a fent már említett szempontokat követve, s szintén egyszerűsítésre, pontosításra került az a hatósági ügy, amely alapján az ügyfelek jogosulttá válnak az eljárásban való részvételre. Ennek meghatározása és rendezése egyébiránt sokkal inkább a tárgyi hatályt meghatározó rendelkezések feladata, s ezért szerencsésebb azokkal együtt szabályozni. E változtatások növelték a szabályozás pontosságát és így javították annak értelmezhetőségét is.

Annak ellenére, hogy a fenti tényezők, mint jogtechnikai problémák kiiktatásra kerültek, továbbra sem oldódtak meg azok a hiányosságok/visszasságok, amelyek az ügyféli jogálláshoz rendelt jogok és kötelezettségek érvényesítését illette.

Az Áe. kimondta, hogy  
*„A jogszabályban meghatározott esetben az eljárás megindításáról az ügyfelet értesíteni kell, a nagyszámú érdekeltet érintő eljárás megindítását pedig közhírré kell tenni.”*<sup>393</sup>

Mindezzel kapcsolatban kifejezetten egy sajátos jogalkalmazási probléma volt, hogy a speciális eljárási törvények nem készültek el, vagy pedig nem írtak elő olyan értesítési kötelezettséget, amelynek a hatóság eleget kellett volna tennie a fenti szabályok alapján. Hasonlóképp történt a rendelkezés alkalmazása a nagyobb, jellemzően létesítmények engedélyeztetésénél, felülvizsgálatánál vagy valamely nagyhatású tevékenységgel (pl. szórakoztató hely üzemeltetésének engedélyezésénél a zaj- és rezgési hatások okán, jelentős volumenben ipari tevékenységet folytató üzem hatásterületén élő lakosságnál, stb.) kapcsolatos hatósági eljárásokban is.

Ez oda vezetett, hogy az egyébként rendkívül széles és mélyreható jogosítvánnyal rendelkező ügyfelek már csak a hatósági eljárás végén vagy akkor sem szembesültek azzal, hogy ügyfélévé váltak, s ennek köszönhetően nem gyakorolhatták jogszabály adta döntésbefolyásolási – így iratbetekintési, nyilatkozattételi, részvételi stb. – jogukat, s adott esetben nem tudtak előzetesen eleget tenni olyan kötelezettségeiknek, amelyekre az eljárás későbbi szakaszaiban vagy a hatósági aktus után szükségük lett volna. Ez magától értetődően rontotta az ügyfelek pozícióit, és egyértelműen aláásta az átlátható eljárási folyamat alapjait.

Nem véletlenül a jogállami garanciák teljes körű megvalósítására és az ügyfélbarát közigazgatás meghonosítására törekvő kodifikáció és az annak nyomán megszülető új eljárásjogi törvény, a Ket. megfordította a gyakorlatot és minden esetben kötelezővé tette az

---

<sup>393</sup> Áe. 13. § (2) bek.

értesítést, kivéve, amennyiben azt jogszabály kizárja, illetve néhány jól elkülöníthető más esetben<sup>394</sup>. A közhírré tételt pedig felváltotta a hirdetményi úton való értesítés intézménye<sup>395</sup>, s az a lehetőség, hogy nagyszámú érintett esetén a hatóság hatósági közvetítőt vehet igénybe, aki segíti az ügyfelek és a hatóság közötti kommunikációt<sup>396</sup>.

A Ket. ügyfélfogalmának meghatározása egy része örökölte az Ae. megközelítését. A Ket. alapvető ügyfélfogalma kiegészült a hatósági ellenőrzés alá vont és hatósági nyilvántartással érintkező ügyfelekkel is, ezzel jelezve, hogy a hagyományos hatósági eljárás mellett a Ket. nagyobb figyelmet fordított az atipikus hatósági jogviszonyok és szabályozásuk kérdéseinek tisztázására, amely az átláthatóság szempontjából kedvező fordulat volt, és amelynek nyomát máig őrzi a magyar szabályozás.

A közlönyállapotú Ket. a 15. § (2) bekezdés keretében szerepeltette a hatósági ügy által érintett hatásterületi lakosság ügyféli jogállására vonatkozó rendelkezést. A nagyobb volumenű, tevékenység vagy létesítmény hatása alatt álló területen levő ingatlantulajdonosok és használók ügyféllé válását megkönnyítendő szabály a Ket. novella<sup>397</sup> majd egy 2011. évi módosítás<sup>398</sup> hatására a szakasz (3) bekezdésébe került az alábbi tartalommal:

*„Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”<sup>399</sup>*

A szakasz alkalmazása során leggyakrabban az építésigazgatási ágazatban a távolabbi szomszédok ügyféli jogállásának megalapozásánál, s az egyes környezeti hatások által érintett személyeknél történt meg<sup>400</sup>.

A civil szervezetek ügyféli jogosultságának expressis verbis módon történő megalkotását szintén e törvény és egy ugyancsak 2004-ben kiadott közigazgatási jogegységi határozat<sup>401</sup> végezte el. A jogegységi határozat kifejezetten környezetvédelmi szervezetek vonatkozásában teremtett egységes értelmezést a szervezetek ügyféllé minősítését illetően: a környezetvédelmi ügycsoportban kiadott elutasító határozatok és szakhatósági állásfoglalások tekintetében ügyféli jogállást biztosított a szervezeteknek.

---

<sup>394</sup> Ket. 29. § (3a), (4) bek.

<sup>395</sup> Ket. 28/D. §

<sup>396</sup> Ket. 41. §

<sup>397</sup> 2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról (a továbbiakban: Ket. novella)

<sup>398</sup> Barabás G. – Baranyi, B. – Kovács, A. Gy. (Szerk.), 2013, i.m. 101 o.

<sup>399</sup> Ket. 15. § (3) bek.

<sup>400</sup> Ld. pl. Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.671/2009/9. számú ítéletét

<sup>401</sup> 1/2004. számú KJE határozat



Ennek köszönhetően e szervezetek nemcsak azokban az ügyekben válhattak ügyféllé, ahol a környezetvédelmi hatóság elsőfokú szervként járt el, hanem azokban az esetekben is, ahol e hatóság a hatósági eljárásban szakhatóságként vett részt. A fenti határozatot egy újabb döntés árnyalta 2010-ben<sup>402</sup>, hatályon kívül helyezve az előzőt. Az eljárások civil résztvevőinek keresetösségi és perbe avatkozási jogával foglalkozó határozat egyértelmű követelményeket hozott azokra az esetekre, amikor már nemcsak ezen szervezetek hatósági eljárásban való részvételéről, hanem a hatósági eljárásban születő döntés bírósági felülvizsgálatáról van szó. Az első látásra ideálisnak tűnő jogszabályi környezetet teremtő szabályok alkalmazása azonban számos esetben visszaélésekhez, helytelen értelmezésekhez vezetett, és miután az esetek többségében ezáltal a szervezetek részvételi lehetősége lehetetlennedett el, ezért számos ügy vizsgálatra került az ombudsmani gyakorlat során is<sup>403</sup>.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás alapvető szabályait, határait megvonó jogszabály, – korábbi, azóta már nem hatályos, de a téma kifejtése szempontjából rendkívül fontos – Ket. lehetőséget biztosított bizonyos, jól körülhatárolható feltételek mellett az egyesülési jog által létrejött szervezeteknek arra, hogy ügyfélként az eljárásban részt vehessenek<sup>404</sup>, és ezáltal ügyféli jogokat gyakorolhassanak.

A Ket. egyik sarokköve volt, hogy az ügyben érdekelt szereplők, milyen jogokkal és kötelezettségekkel vehetnek részt az eljárásban, kik válhatnak az eljárásban fontos jogi és stratégiai helyzetet jelentő ügyféllé. A szabályozásán végigívelő, az átláthatóság szempontjából is fontos ügyfélbarát közigazgatás elvének érvényesülésének is tekinthetjük azt, hogy az egyébként kevés információval rendelkező, az eljárás folyamatos követésére kevésbé alkalmas lakosság helyett az érdekében eljáró civil szervezetek léphetnek fel. Azonban szót kell ejteni a szabályozás nehézségeiről is, mivel nehezen volt meghatározható az a kör, akinek közvetlenül vagy közvetve jogos érdeke fűződik a hatósági eljárásban szereplő üggyhöz, s ez sok esetben e szereplőket képviselő szervezetek tekintetében is hatványozottan kimutatható. A jogilag méltányolható, figyelembe vehető érdek, amelyről a hatóság mérlegelési jogkörben dönt egyes ügyfelek tekintetében, még nehezebben állapítható meg az ezen érdekekből építkező civil szervezeti részvétel esetén. A szervezetek konkrét jogorvoslathoz fűződő jogát éppen ezért ebben az esetben „konkrét hatásterületi érintettség és a működésben fennálló érdekelttség alapozza meg”<sup>405</sup>.

---

<sup>402</sup> 4/2010. számú KJE határozat

<sup>403</sup> Fülöp, S.: *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010. 191-192 o.

<sup>404</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 15. §

<sup>405</sup> 4/2010. KJE határozat 2. bekezdés

Az eljárásba kerülő szokásos ügyfelek mellett a Ket. szabályozása alapján a civil szervezetek is részt vehettek az eljárásban ügyfélként vagy az ügyféli jogok egy részének élvezőjeként. Ehhez azonban szükség volt arra, hogy az adott ügytípusra vonatkozó ágazati jogszabály lehetővé tegye, hogy ezen – jellemzően alapjog–védelemmel vagy közérdek érvényre juttatásával foglalkozó – szervezetek ügyfelekké válhassanak. Speciális jogszabályi rendelkezés nélkül (a Ket. alapján) is megillette a szervezeteket a nyilatkozattételi jog, ha a fenti tevékenységgel foglalkoznak, bár e nyilatkozat nem köti azt a hatóságot, amely az ügyben eljár. A visszaélések elkerülése érdekében a Ket. kimondta, hogy a szabályszerűen értesített ügyfél jogai gyakorlását törvénnyel olyan feltételhez lehet kötni, hogy az alapeljárásban való részvétel (nyilatkozattétel vagy kérelem benyújtása) feltétele legyen a fellebbezési és felülvizsgálati eljárásokban való részvételnek.

A Ket. ezzel le is zárta a civil szervezetekre vonatkozó szabályozást, az igazi kérdés azonban ott volt és van jelenleg is átláthatósági szempontból, hogy mely szakmai területeken biztosított a szervezetek tényleges részvétele az eljárásokban és a szervezetek miként élnek e jogaikkal.

Az egyik legfontosabb terület azonban a civil szervezetek hatósági eljárásban való részvételével kapcsolatban az ügyféli státuszuk tartalma, jogosítványaik összessége, hiszen ez teszi alkalmassá az átláthatóság vonatkozásában már értelmezett társadalmi közvetítői szerep betöltésére. Megállapítható, hogy az egyes szervezeteket leginkább az iratbetekintési–, nyilatkozattételi– és jogorvoslathoz való jog érinti, amely nem jelenti azt, hogy az eljárás tisztaságát, ellenőrizhetőségét, függetlenségét biztosító jogok és az eljárás eredményes lefolytatását biztosító kötelezettségek, ha nem is minden vonatkozásukban, de rájuk ne vonatkoznának. Kétségtelen azonban, hogy a civil szervezetek számára a fent említett jogosultságok közül az információkhoz való hozzáférés a leginkább, míg a jogorvoslati jog a legkevésbé érvényesülő a hazai körülmények között<sup>406</sup>. Az utóbbi években nyomon követhető jogalkotási irányvonal szerint is ez a jogosultság szenved el a legnagyobb korlátozásokat – gondoljunk csak a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások engedélyezési eljárásainak eltéréseire vagy a nehezen kimutatható, de a napi gyakorlatban tetten érhető helyi hatóságok „akadálya” amit a civil szervezetek elé gördítenek az eljárás gyors és olcsó lefolytatásáért<sup>407</sup> (lehetetlen időpontban megrendezett közmeghallgatások, rövid határidők, kizáró fogalomértelmezések).

---

<sup>406</sup> Móra V. – Kalas, Gy.: *Ajánlások – Társadalmi részvétel a környezeti döntéshozatalban*. In: Giczey, P. (Szerk.): *Ajánlások a részvétel fejlesztéséért*. Debrecen, SZÖVETSÉG a Közösségi Részvétel Fejlesztéséért Egyesület, 2010. 30-33. o.

<sup>407</sup> Fülöp, S., 2010, i.m. 191-200. o.

### 2.1.2. A hatályos szabályozás ügyfélfogalma

A magyar Kormány 2014-ben, a II. főfejezet 3. fejezetében elemzett stratégiai és tervezési dokumentumokkal indította meg a közigazgatásra vonatkozó eljárásjogi jogszabályok reformját, amelyek célját a bürokrácia csökkentésében és az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősítésében jelölte meg<sup>408</sup>.

A két évig tartó előkészítő munka eredményeképpen a Kormány 2016. szeptember 23-án nyújtotta be az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényjavaslatát<sup>409</sup>, amelynek szövegtervezete (mely végül a végleges szöveggé vált) az alábbi megoldást alkalmazza a törvény személyi hatályának rendezésére:

*„(1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.*

*(2) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) ügyfélnek minősülnek.”<sup>410</sup>*

A szabályozás első bekezdése megtartotta a Ket. anyagi jogias megközelítésű definícióját, s a megemlített atipikus eljárási típusok ügyfélkörein sem változtatott. A szakasz második bekezdése szintén osztja az elődök sorsát, e rendelkezés segítségével az ágazati jogszabályok emelhetnek be egyes személyi köröket a hatósági eljárás ügyféli körébe. A korábbi szabályozáshoz képest az alábbiakat tudjuk megállapítani.

Formális értelmezésben az Ákr. ügyfélfogalma jelentősen lerövidült, s ennek lehet olyan ügyfélbarát hatása, hogy a rendtartásról szóló norma hosszának, bonyolultságának csökkentésével az állampolgárok jobban át tudják tekinteni a jogszabályt, az átláthatóbbá válik számukra, ezáltal megnövekedhet a jogszabályi rendelkezésekkel való tudatosságuk szintje és az önkéntes jogkövetés mértéke is.

Materiális értelmezés során azonban nyilvánvalóvá válhat, hogy az Ákr. megvált a Ket.-be foglalt ügyfélfogalom három jelentős körétől, nevezetesen az ügyben nem hatóságként eljáró hatósági szerv, a hatásterületi lakosság és a civil szervezetek ügyféli jogállására vonatkozó részletszabályoktól. A hatósági, szakhatósági ügyféli jogállásának hiánya kevésbé okozhat problémát, hiszen ezek a szervek feladatkörükön keresztül végső soron mégiscsak kapcsolódva maradnak a hatósági eljárás tárgyát képező ügyhöz, az ügyféli jogállás ebben az esetben inkább kiegészítő jellegű volt.

<sup>408</sup> Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. i.m.

<sup>409</sup> T/12233. számú törvényjavaslat

<sup>410</sup> Ákr. 10. § (1)-(2) bek.

A hatásterületi lakosságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések hiányában e, korábban ügyféli jogállással rendelkező személyek a tulajdonukban vagy jogos használatukban álló ingatlant<sup>411</sup> érintő hatásokkal kapcsolatos hatósági eljárásokba nem tudnak időben bekapcsolódni, nem tudják jogainkat, jogos érdekeiket ott megfelelő formában képviselni, a hatósági eljárás végkimeneteléről, a hatóság intézkedéseiről és aktusairól rendszerint csak késve szereznek tudomást, azzal kapcsolatban fellépési lehetőségeik rendkívül korlátozottak. Ugyan az Ákr. személyi hatályát megfogalmazó szakasz második bekezdése nyomán az ágazati jogszabályok<sup>412</sup> megteremthetnék e személyi kör ügyféli jogállását, de ezek a jogszabályok esetlegesen tartalmazznak erre vonatkozó konkrét rendelkezést, illetve az ügyféli jogállásnak csak bizonyos korábban említett részjogosítványait (pl. fellépési, nyilatkozattételi jog) biztosítják az ügyféli jogállásból kiszorultak számára. Mindez már önmagában is alkotmányossági aggályokat vet fel, hiszen az Alaptörvény tulajdon védelmének<sup>413</sup> alapvető rendelkezéseivel futhat szembe, az átláthatóság jogállami követelményrendszeréből következő elvárásokat is feszegetve.

Civil szervezetek ügyféli jogállásával kapcsolatban hasonlóan problémás a helyzet. A fent említett ágazati jogszabályok ugyan megteremtik a civil szervezetek részvételének alapvető kereteit a Ket. civil szervezetek ügyféli jogállására vonatkozó szabályai nélkül is, de konkrét ügyféli jogállást ezek a jogszabályok sem biztosítanak a szervezetek számára, csak egyes ügyféli részjogosultságokat, s e részjogosultságok köre a fentiek alapján ágazatonként eltérő lehet és ez az átláthatóság szempontjából önmagában problémás szabályozási modellt mutat.

## **2.2. Egyes országok vonatkozó eljárásjogi szabályai**

Jelen értekezés terjedelménél és jellegénél fogva nem vállalkozhat arra, hogy mindenre kiterjedő, átfogóan részletes elemzéssel szolgáljon a vonatkozó külföldi eljárásjogi megoldásokat illetően. Ennek ellenére a magyar jogrendszerre hatást gyakorló jogrendszerek tekintetében elemzi ezen szabályozások alapvetéseit, amelyek összehasonlítási alapot és jó gyakorlatokat mutathatnak be az szabályozási modell tekintetében: ennek keretében ismét a kontinentális országok számára sok tekintetben modelladó német szabályozást és a magyar szabályozással egy kontextusban értelmezhető közép–kelet–európai országok szabályozását mutatom be.

---

<sup>411</sup> S ezzel együtt természetesen ingókat is értve, hiszen a hatások ezekre is kihatással lehetne.

<sup>412</sup> Pl. 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

1996. évi LIII. törvény a természet védelméről és egyéb ágazati jogszabályok a környezetvédelmi igazgatás területén

<sup>413</sup> Alaptörvény XIII. cikk (1) bek.

### 2.2.1. *A német jogterület vonatkozó szabályozása*

A magyar közigazgatási jogra nagy befolyást kifejtő német jogrendszer alapvető hasonlóságokat mutat a vizsgált területre vonatkozó hazai szabályozással kapcsolatosan.

Németország közigazgatási eljárási szabályait reguláló, 1977. január 1-étől hatályban levő VwVfG<sup>414</sup>, hasonlóan a magyar közigazgatási eljárásjogi törvényhez részvételi, ügyféli jogosultságot biztosít civil szervezetek számára<sup>415</sup>, amennyiben jogosultak erre (tehát hasonlóan a magyar rendszerhez, jogszabály kijelöli ezt a jogosultságot). A magyarnál szűkebb szavú, letisztultabb a szabályozás, amely a természetes és jogi személyek, illetve a hatóságokon túl *expressis verbis* nevesíti a civil szervezeteket is a hatósági eljárás ügyfelei között a fenti kitétel alkalmazása mellett. A hatósági eljárásba bevonható szervezetek alatt a polgári jog szerint létrejött egyesületeket, a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket, valamint a hallgatói szervezeteket értik<sup>416</sup>. Ezentúl meghatározza a résztvevők további körét a 13. szakaszban, amely további ügyféli jogálláshoz, de jóval szűkebb jogosultságokat tartalmazó jogköröket eredményez e személyeknél.

Az osztrák AVG<sup>417</sup> a német mintához képest igen szigorúan szabályoz, s csak az ügyhöz közvetlenül kapcsolódó joggal vagy jogos érdekekkel érintett személyeket ismeri el ügyfélként, hasonlóan a magyar szabályozáshoz, az ezektől független fellépési lehetőségét kizárja.

A környezet- és természetvédelmi eljárások azonban külön szabályozást élveznek, de ezek közvetlenül egy, a korábbiakban említett Aarhusi Egyezményt átültető Európai Unió irányelv hatálya alá tartoznak<sup>418</sup>.

### 2.2.2. *Közép-Európa szabályozási modelljei*

A hazánkat is magába foglaló földrajzi térségben a 2004. évben bekövetkező Európai Unió csatlakozások hatására<sup>419</sup> hasonló, de sok nemzeti vonást tartalmazó szabályozások jöttek létre civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásba való bevonásával kapcsolatban:

---

<sup>414</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist. (a továbbiakban: VwVfG) 2003-ban jelentős átdolgozáson esett át, utolsó módosítása 2019. júniusában volt.

<sup>415</sup> VwVfG 11.§ 2.

<sup>416</sup> *Beteiligtenfähigkeit – Verwaltungsverfahren.* [http://www.anwalt24.de/rund-ums-recht/Beteiligtenfaehigkeit\\_Verwaltungsverfahren-d163829.html](http://www.anwalt24.de/rund-ums-recht/Beteiligtenfaehigkeit_Verwaltungsverfahren-d163829.html) (2021.09.01.)

<sup>417</sup> Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991. 8.§

<sup>418</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EKG és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról

<sup>419</sup> Szegedi, L.: Az Unió jognak megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének tükrében. *Pro Publico Bono*, 2011/1., 57-76 o.

Csehországban a csatlakozás idején, 2004-ben kiadott eljárási törvény<sup>420</sup> alapján az általános ügyfél-fogalom mellett megjelenik a törvényi kijelölés általi ügyféli megjelölés is, amely jellemzően a környezet- és természetvédelmi érdekszervezetek részvételi jogát alapozza meg. A hatósági ügyhöz kapcsolódó kereshetőségi, perbe avatkozási jogot az azt megelőző hatósági eljárásban való részvételhez kötik.<sup>421</sup>

Szlovákiában a közigazgatási eljárási törvény<sup>422</sup> külön bekezdésben említi a civil szervezetek ügyféli jogát, amelyet ugyancsak jogszabályi kijelöléshez köt a szabályozás.

Kiemelendő, hogy a fenti országokban sokkal inkább európai uniós elvárásnak, mintsem a civil részvétel erősítését szolgáló tényleges intézkedéscsomagnak lehet tekinteni a szabályozások bevezetését, amelyet sok esetben, a csatlakozást követően korlátoznak, lerontanak ezek az országok. Ennek alapvető oka az, hogy az Unió felől a jogrendszerbe érkező jogintézmények és megoldások nem az adott tagállam demokratikus folyamatai alapján jöttek létre, s ezért sok esetben nehezített a befogadásuk, alkalmazásuk. Az említett irányelv alkalmazásával hasonló problémák mutatkoznak.<sup>423</sup>

Lengyelországban, már igen korán, az 1960-as évek elején nagyfokú társadalmi és jogalkotói nyitottságot mutató szabályozás alakult ki<sup>424</sup>, amely indokolja a lengyel szabályozás részletesebb vizsgálatát a többihez képest. A magyar államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló jogszabályt alig 4 évvel követő lengyel közigazgatási kódex, ügyfélfogalma<sup>425</sup> már szabályozta az adott ügýtípushoz tevékenységükkel kapcsolódó, úgynevezett társadalmi szervezetek, „*Organizacja społeczna*”-k, ügyféli jogosultságainak körét. Később, 1980-tól ezt a jogszabályi meghatározást egészítette ki, a jogszabály egységes szövegzetű módosítása<sup>426</sup>, amely *expressis verbis* jelleggel fogalmazta meg a civil szervezetek eljárási jogosultságainak részletszabályait<sup>427</sup>. A szabályozás alapján az alábbi megállapításokat tehetjük meg:

- A törvényi meghatározás alapján a társadalmi szervezeteknek jogosultságuk van arra, hogy beavatkozzanak egy másik személy jogát vagy jogos érdekét érintő ügybe, s ennek érdekében joguk van arra is, hogy megindítsák a hatósági eljárást kérelmükkel vagy a

<sup>420</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád (2004. évi 500.sz közigazgatási eljárási kódex) 27. § (3)

<sup>421</sup> Milieu Ltd.: *Summary Report on the Inventory of EU Member States' Measures on Access to Justice in Environmental Matters, Country Report for Czech Republic*. Brussels, Milieu Ltd., 2007. 12. o.

<sup>422</sup> 1967. évi 71. sz. törvény 14. cikk (2)

<sup>423</sup> Szegedi, L., 2011, i. m. 72-75. o.

<sup>424</sup> Rymcza, M.: *Polityka państwa wobec sektora obywatelskiego w Polsce w latach 1987-2007*. In: Rymcza, M. – Makowski, G. – Dudkiewicz M. (Szerk.): *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*. Warszawa Instytut Spraw Publicznych, 2007. 23-42. o.

<sup>425</sup> Lengyelország Közigazgatási Eljárási Kódexe, 28. cikk (Ustawa z dnia 14 czerwca 1960, Art. 28)

<sup>426</sup> A lengyel miniszterelnök 1980. március 17-i bejelentése az 1960. június 14-i törvény - a Közigazgatási Eljárási Kódex egységes szövegének közzétételéről. (Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.)

<sup>427</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960, Art. 31

hivatalbóli eljárásra vonatkozó bejelentésükkel illetve részt vegyenek abban. Mindezek a jogosultságok akkor illetik meg az adott szervezetet, ha a hatósági ügyben való részvételt a szervezet alapszabályában, létesítő okiratában meghatározott célok megfelelően igazolják illetve amennyiben közérdek fűződik hozzá. A társadalmi szervezetek ugyanazon jogokkal vehetnek részt az eljárásban, mint egy hagyományos ügyfél. Ha az igazolás nem sikeres, akkor is megilleti őket az általános nyilatkozattételi jog.

- A kódex 31. cikkének 2. szakasza alapján a hatósági szerv a társadalmi szervezet kérésének eleget téve hivatalból dönt az eljárás megindításáról vagy a szervezet eljárásba vonásáról, ahhoz – a fentiekén túli – feltételek igazolása nem követelhető meg.
- Kiemelkedő jelentősége lehet a 4. szakaszban foglalt követelménynek, miszerint a harmadik felet érintő ügyben az eljárás megindításakor a közigazgatási szerv tájékoztatja a társadalmi szervezetet, ha úgy véli, hogy a szervezet érdekelt volna az eljárásban az alapszabályában, létesítő okiratában megfogalmazott céljaira tekintettel, és az ügy érdemét tekintve közérdek fűződik ahhoz, hogy mindez lehetővé váljon a civil szervezetek számára. Ennek megfelelően a hatóság oldalán keletkezik egy értesítési kötelezettség a civil szervezetek irányába, amely természetesen többféleképpen megvalósítható<sup>428</sup>.

### **3. Diverzifikált döntéshozatali módszerek alkalmazása a hatósági jogalkalmazásban**

A hatósági eljárás folyamatában különleges szerepet tölt be a döntés, hiszen ennek segítségével állapít meg a hatóság jogokat és kötelezettségeket az ügyfelek részére<sup>429</sup>, az egyedi hatósági jogalkalmazási folyamatban. Éppen e különleges szerepe teszi az átláthatóság szempontjából is fontossá: annak érdekében, hogy hatósági ügy a lehető legnagyobb mértékben értelmezhető, követhető maradjon az érintettek számára, a modern hatósági eljárások szabályozásába és gyakorlatába teret kell adni – a már tárgyalt részvételi eljárásjogi alapelv és a társadalom széleskörű bevonására irányuló törekvéseknek megfelelően – az érintettek döntéshozatalban való közreműködésének, vagy a kialakult döntés nem teljesen közigazgatási jogi eszközökkel történő érvényesítésének, ha annak feltételei fennállnak.

Ezek alkalmazásának alapvetése, hogy azért érdemes alkalmazni a hagyományos hatósági döntések mellett vagy helyett, mert az átláthatóság növelésén túl az önkéntes jogkövetésre is

---

<sup>428</sup> Magyarországon pl. egy elektronikus értesítési rendszer segítségével, de az egyes hatóságok tekintetében hirdetmény kihelyezésével online vagy hagyományos hirdetőfelületeikre.

<sup>429</sup> Patyi, A. – Varga, Zs. A., 2019, i.m. 76-77. o.

ösztönözhetjük ezzel a feleket. Ennek megfelelően a hatósági eljárás átláthatóságának a hatósági döntéshez kapcsolódó témájában meg kell vizsgálni az alternatív vitarendezés (egyezségkötés) és a hatósági szerződések kérdéskörét.

Ennek megfelelően a fejezetben a diverzifikált döntéshozatallal, a hatósági környezetben értelmezhető egyezséggel, közvetítéssel és a hatósági szerződéssel foglalkozok.

### 3.1. A diverzifikáció egyik alapja: a mediáció alapkonceptiója

A mediációt (vagy másnéven, a szakirodalomban és a jogszabályi környezetben bevett kifejezésként közvetítést) olyan egyeztetésként határozhatjuk meg<sup>430</sup>, amelynek legfőbb lényegi eleme az, hogy az ellenérdekelt – tehát legalább kettő vagy annál több – felek jog- vagy érdekvitájában, a felek kezdeményezésére vagy beleegyezésével egy olyan semleges, harmadik fél (közvetítő) jár közben<sup>431</sup>, aki segíti a vita megoldását.

A közvetítést az egyes szerzők számos funkcióval ruházták fel, amelyek közül legátfogóbbnak, s a mediáció lényegét leginkább megragadónak Ishikawa megközelítését tekinthetjük<sup>432</sup>. A szerző általában az alternatív vitarendezési metódusok, de különösen a mediáció gyakorlatában kiemelkedő jelentőségűnek azonosította a delegalizációs, deprofesszionalizációs és a deformalizációs funkciót.

Ishikawa elméletét alapul véve, azt értelmezve és továbbfejlesztve kijelenthető, hogy:

- a mediáció gyakorlatában a jogi normák mellett nagy hangsúlyt kapnak más eszközök is, s a hangsúlyt az utóbbiakra kell helyezni, ezeket is figyelembe kell venni az egyezés létrehozása során (*delegalizációs funkció*),
- ettől függetlenül a jogi normák az eljárás keretét adják, azoktól azt nem lehet, s nem is szükséges függetleníteni, hiszen részben alapját szolgálják az eljárásnak (*delegalizáció korlátja*),
- a konfliktusmegoldásban alapvetően nem jogi végzettségű szakemberek, hanem vitarendezésben jártás személyek vesznek részt, pártatlan harmadik félként közreműködve. A professzionalizálás mértéke az egyes országokban, illetve országokon belül az egyes eljárásokban is eltérő lehet (*deprofesszionalizációs funkció*),
- a mediáció és az alternatív vitarendezési módszerek (ADR módszerek) a leginkább formalizmustól mentes vitarendezési megoldások, ez azonban nem jelentheti azt, hogy

<sup>430</sup> Ábrahám E., et al.: *Mediáció – közvetítői eljárások*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2013. 37. o.

<sup>431</sup> 2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről, 2. § (1) bekezdés

<sup>432</sup> Ishikawa, Akira: *Einige Denkanstöße zur Diskussion der Alternative Dispute Resolution – insbesondere deren Situation in Japan*. Athen, National and Kapodistrian University of Athens, 2001. 1-15. o.

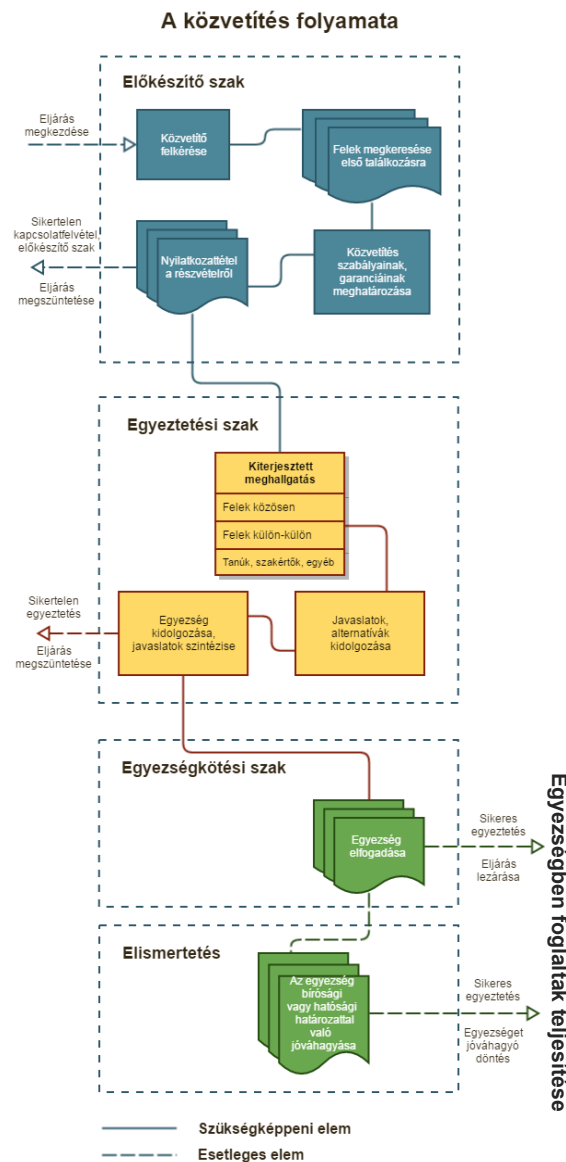


az eljárás keretszabályait ne lehetne megállapítani vagy nem létezhetnének minimumszabályok az eljárás jó gyakorlatának megvalósítására (*deformalizációs funkció*).

A mediátor, közvetítő alapvető feladatának azt tekinthetjük ebben a kontextusban<sup>433</sup>, hogy tisztázza a jog- vagy érdekvita alapjait, természetét, segítse a felek közti konszenzus megszületését, mely magába foglalja a felek közös érdekeinek feltárását, és a kialakuló egyezség egyes lehetséges pontjainak meghatározását, megerősítését és visszaigazolását.

Az eljárás folyamatát vizsgálva az alábbi irányadó szakaszokat lehet lehatárolni:

19. ábra – A közvetítés folyamata.



Forrás: saját szerk.

<sup>433</sup> Laue, J. H.: *The Emergence and Institutionalization of Third-party Roles in Conflict*. In: Burton, J. W. – Dukes, F. (Szerk.): *Conflict: Readings in Management and Resolution*. Basingstoke, Macmillan, 1990. 262-270. o.

### 3.2. Kapocs magánjog és közjog között – az ADR módszerek megjelenése a közigazgatásban

A mediáció és közvetítés alapvető alkalmazási területének a fenti szakirodalmi vonatkozások alapján a magánjogi, ezen belül pedig az egyes polgári jogi és elsősorban munkajogi viták rendezését jelölhetjük meg.

A vitarendezési módszerek közjogi, közigazgatási jogi területen való alkalmazhatósága sokáig fel sem merült – sem jogtudományi, sem jogalkotói megközelítésben. A módszerek ugyanis jellemzően valamilyen jog- vagy érdekvita feloldására irányultak, s mint ilyen, értelmezhetetlenek voltak hatósági jogviszonyba álló hatóság és ügyfél relációjában.

A közigazgatástól, s azon belül a hatósági eljárástól a már fent említetteknek megfelelően fokozatosan egyre jobban elvárt nyitott jelleg<sup>434</sup> egyik megtestesülése, hogy az a merev szereptartás, amely a hatósági jogviszonyt jellemezte, modern viszonyok között már nem volt összeegyeztethető a közigazgatás felé mutató elvárásokkal.

A rendészeti jellegű közigazgatás<sup>435</sup> időszakában elképzelhetetlen lett volna az a konstelláció, hogy az állam szinte minden közhatalmi funkcióját ellátó közigazgatás<sup>436</sup> figyelembe vegye az akkor még alattvalói státuszban levő jogalanyok – mára ügyfelek – szempontjait, illetve törekedjen egy konszenzusos megoldás kialakítására akár az eljárásban szereplő személyek között, akár a hatóságok és e személyek között.

Az alternatív vitarendezési megoldások közigazgatási alkalmazásához arra volt szükség, hogy alapvető változás következzen be a hatósági eljárásokhoz kapcsolódó közhatalom gyakorlás módszertanában<sup>437</sup>. Ennek köszönhetően az egyes közigazgatási rendszerek koncepcionálisan<sup>438</sup> már nem minden esetben közelítettek az ügyfelekhez az eredeti hatalmi pozíciójukból, s a jogalkotói szándék megváltozásával a közigazgatás alapvető funkcionak megvalósítását ma már nem feltétlen és kizárólagosan az állami kényszer segítségével érheti el, sőt éppen ezzel ellenkező irányok bontakoztak ki.

Ehhez azonban történelmi léptékben is viszonylag hosszú időre<sup>439</sup>, a rendészeti jellegű közigazgatás ügyfélközpontúvá válására, s olyan újszerű megfontolások<sup>440</sup> tudományos

---

<sup>434</sup> Doornbos, M., 2001, i.m. 101 o.

<sup>435</sup> Fábán, A., 2012, i.m. 122 o.

<sup>436</sup> Szamel, L.: A rendszert a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 1985/11., 967 o.

<sup>437</sup> Ivancsis, I. – Fábán, A., 2018, i.m. 140 o.

<sup>438</sup> Kettl, D. F.: The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60(6), 2000, 490-497 o.

<sup>439</sup> Rosenbloom, D. H. – Goldman, D. D.: *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York, McGraw-Hill, 1993. 367-370 o.

<sup>440</sup> Bingham, L. B. – Nabatchi, T. – O'Leary, R., 2005., i.m. 548-550 o.

vizsgálatára majd gyakorlati alkalmazására volt szükség, mint például a *governance*<sup>441</sup> és annak hatása.

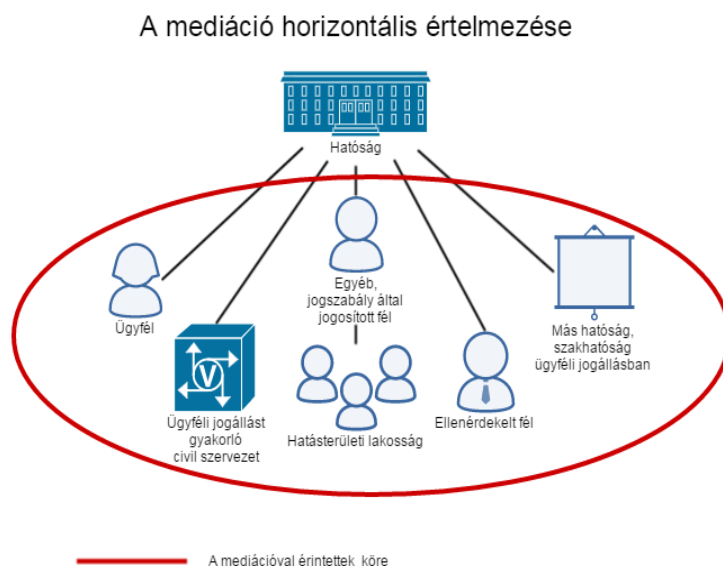
### 3.3. A mediatív és közvetítő lehetőségek alkalmazása hatósági eljárásban

Az alternatív vitarendezési metódusok a fent vázoltaknak megfelelően vizsgálatra és alkalmazásra kerültek a közigazgatás gyakorlatában. Az alábbiakban vizsgáljuk meg az alkalmazás egyes elméleti dimenziót az alapján, hogy az érintett hatósági eljárás során, mely személyek illetve szervek, szervezetek között kerül sor közvetítésre.

Az ADR módszerek *horizontális érvényesüléséről* beszélhetünk, amikor a hatósági eljárásban az ügyfelek között történik alkalmazásuk. Ilyen esetben legalább két, – eljárási jogait és kötelezettségeit tekintve – egymással azonos vagy közel azonos pozícióban álló félről beszélünk.

Nem ritka a multipozíció, tehát amikor az ellentétes érdekek egyik, illetve másik oldalán több fél, sőt a hatósági eljárás megszokott ügyfélkörén kívül, adott esetben akár több közérdeket, társadalmi csoportot vagy egyéb érdeket képviselő szervezet is felléphet<sup>442</sup>.

20. ábra – A mediáció horizontális értelmezése.



*Forrás: saját szerk.*

<sup>441</sup> Kettl, D. F.: *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2015. 115-120. o.

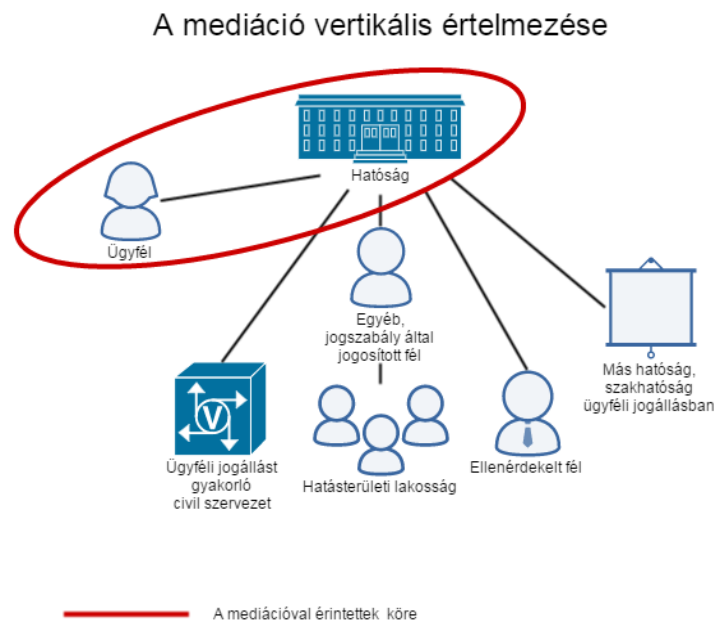
<sup>442</sup> Ideértve a civil szervezetek ügyféli jogállását, a közigazgatás működésének társadalmi kontrollját ellátó jogintézményeket és az egyéb érdekképviselők fellépését is egyedi hatósági eljárás során.

A hatóság alapvető feladata ebben az esetben az, hogy elősegítse a különböző érdekű felek kompromisszumának létrejöttét, akár az eljárás keretében, akár azon kívül. A közvetítés eredményét tartalmazó egyezséget rendszerint a hatóság jogi kötelezőerővel bíró határozatba foglalja vagy más módon hitelesíti, így garantálva az egyezés teljesítését. Az átláthatóságot növelő tényező itt a felek egyezségéből származó közös értelmezés és hatósági döntés merevségétől való eltávolítás hozza létre.

Amíg a mediáció horizontális megközelítése rendkívül közel állt a módszer eredeti alkalmazási területéhez, tulajdonképpen csak a hatósági közreműködés és elismerés jelentett többletet a magánjogi területen alkalmazott módszertannál, addig a mediáció *vertikális megközelítése* merőben új értelmezési kérdéseket nyithat meg.

Ebben a megközelítésben ugyanis az egyezés nem az egyes ügyfelek, s más hasonló státusszal rendelkező személyek és szervezetek között jön létre, hanem az ügyfél és a hatóság vonatkozásában. Ennek köszönhetően a hatóság, korábbiakban vázolt erőteljes, akár kényszer alkalmazására is alkalmazható jogosítványai kevésbé érvényesülnek ebben a viszonylatban, mint egy hagyományos rend szerint zajló hatósági eljárásban.

21. ábra – A mediáció vertikális értelmezése.



*Forrás: saját szerk.*

A hatóság szerepköre nagyban változik a horizontális verzióhoz képest: a hatóságnak ebben a viszonylatban nem csak az lesz a feladata, hogy elősegítse az egyezés létrejöttét, hanem saját maga is részese lesz annak. A közjog-, és a magánjog határán mozgó megoldásnak

alapvetően az lesz a hatása, hogy a hatóság ebben a jogviszonyban elsősorban nem hatóságként, hanem együttműködő félként fog szerepelni, elsősorban nem közigazgatási kényszerítő eszközökkel fog élni, s csak ezek hatástalansága esetén lép fel újra hatósági szerepkörének ellátásához jogszabályok által biztosított közjogi kényszerítő eszközök segítségével. A hatóságnak ebben a szerepkörben természetesen nemcsak a köz érdekét kell érvényre juttatni a jogszabályok következetes érvényesítése mellett, de az eljárás további résztvevőinek szempontjaira is figyelmet kell fordítania, akár részt vesznek a közvetítés folyamatában, akár nem.

Az egyezség létrejöttét gyakran segíti külső, esetenként laikus, más esetekben erre képzett külső, független harmadik személy, így például a hazai eljárásjogunkban a később részletesen tárgyalt hatósági közvetítés körében eljáró közvetítő.

A közvetítés végeredménye szerint létrejöhetnek hagyományos egyezségi megállapodási formában<sup>443</sup>, de számos esetben egyéb, atipikus döntési formát ölthet<sup>444</sup>, amely egyszerre hordoz magán közjogi– és magánjogi jellemzőket is<sup>445</sup>.

### **3.4. A mediáció hatósági eljárás átláthatósága szempontjából releváns jellemzői**

- ***Vita békés, peren kívüli elintézése***

A mediáció egyik legfontosabb jellemzőjének a szerzők annak per lefolytatása nélküli vitarendező szerepét jelölik meg<sup>446</sup>. Ez a közigazgatás, azon belül a hatósági eljárás vonatkozásában elsődlegesen sokkal inkább az ellenérdekelt felek jelenléte mellett zajló eljárások, jogorvoslati lehetőségek tekintetében azok kimerítésének visszaesését, az ügy elsőfokú eljárásban való végleges elintézését<sup>447</sup>, a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának háttérbe szorítását<sup>448</sup> jelentik.

---

<sup>443</sup> Amely fogalmat a magyar közigazgatási eljárásjog jellemzően csak ügyfél-ügyfél relációjában használ.

<sup>444</sup> Vagy ahogy az angolszász angol jogi irodalomban megjelenik: „*administrative contract*”.

A szerződés rendkívül nehézkes körülhatárolása, meghatározhatósága számos tudományos kutatás témáját képezte, ld.

Jun, C.: Impact and Response: Reconstruction of Administrative Law System in the Context of Public-private Cooperation. *Journal of Guangxi Normal University*, 2013/1., 118-123. o.

<sup>445</sup> Langrod, G.: Administrative Contracts-A Comparative Study. *American Journal of Comparative Law* 4(3), 1955, 325-329. o.

<sup>446</sup> Hensler, D. R.: Glass Half Full, a Glass Half Empty: The Use of Alternative Dispute Resolution in Mass Personal Injury Litigation. *Texas Law Review*, 73(7), 1995, 1588-1590. o.

<sup>447</sup> Fiadjo, A.: *Alternative dispute resolution: a developing world perspective*. New York, Routledge, 2013. 1. o.

<sup>448</sup> Harter, P. J.: Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. *Villanova Law Review*, 29(6), 1984, 1394 o.

- **Egyszerűbb és gyorsabb eljárás**

A mediáció és az ADR módszerek gyakorlatában gyakran hangoztatott érv, hogy azok megkönnyítik, leegyszerűsítik és gyorsabbá teszik<sup>449</sup> egy jog- vagy érdekvita eldöntését, s ezáltal valós alternatívái tudnak lenni a hagyományos igazságszolgáltatási, hatósági eljárásoknak.

A jellemző közigazgatási vetületét vizsgálva az egyes szerzők esetjogi elemzéseken keresztül, számos példával mutatják be, hogy a közvetítés akár a hatósági eljáráson belül, akár azon kívül leegyszerűsítheti a hatóság tényállás tisztázására, határozat indoklására tett erőfeszítéseit<sup>450</sup> és bonyolult eljárásokban lecsökkentheti az eljárás időtartamát is, s ezek egyértelműen az átláthatóság növelése irányába hathatnak.

- **Költségtakarékosság**

A mediáció módszerét elemző szakirodalmi szerzők egyik legfőbb érve annak az alkalmazott módszerek rendkívüli költségtakarékossága, az előlegezett költségek hiánya<sup>451</sup>. Ügyféli oldalon elsődlegesen a hatósági eljárás elintézéséhez kapcsolódó dologi (levelezési postaköltség, fénymásolási, nyomtatási költség) és személyi költség (útiköltség, keresetkiesés, stb.) vonatkozásában jelent hatékonyabb megoldást a hagyományos eljáráshoz képest.

Hatósági oldalon az ügy elintézésére fordított erőforrások szabadulhatnak fel, ha az ügy érdemében ugyan a hatóság közreműködésével, de a felek „döntenek”, illetve abban az esetben is, ha az ügyben hatósági eljáráson kívüli egyezség születik, amelyet a hatóság határozatával jóváhagy. Ennek bár áttételes hatásai vannak csak az átláthatóság alakulására, de az ügyfélelégedettség és a hatékonyabb hatósági működés irányába hatnak.

- **Külső, független és pártatlan személy bevonása**

A mediáció megkívánja egy külső fél bevonását, aki megkönnyíti a feleknek a vita feloldását, a konfliktusról a megoldásra tereli a hangsúlyt<sup>452</sup>.

Mindez a közigazgatás szempontjából megkívánja a hatósági személyzet<sup>453</sup> magas szintű, gyakorlatcentrikus képzését, nyitottságának fokozását az ADR módszerek irányába, amelyen

---

<sup>449</sup> Ábrahám E., et al., 2013, i.m. 38. o.

<sup>450</sup> Zack, A. M.: *Enhancing the use of ADR in administrative litigation: some encouragement from afar.*

<http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/ENHANCING%20ADR%20IN%20ADMINISTRATIVE%20LITIGATION%202d.pdf> (2021.09.01.)

Decastello, A.: *A közvetítői eljárás az egészségügyben. Doktori értekezés.* Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2008. 47. o.

<sup>451</sup> Blake, S. – Browne, J. – Sime, S.: *A practical approach to alternative dispute resolution.* Oxford, Oxford University Press, 2014. 23. o.

Decastello, A., 2008, i. m. 48 o.

<sup>452</sup> Blake, S. – Browne, J. – Sime, S., 2014, i. m. 28. o.

Barrett, J. T. – Barrett, J.: *A history of alternative dispute resolution: The story of a political, social, and cultural movement.* San Francisco, Jossey-Bass, 2004. 20. o.

<sup>453</sup> Manring, N. J.: ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators. *Public Administration Review*, 54(2), 1994, 197-203 o.

keresztül alkalmassá válnak a döntési átláthatóság fejlesztésére is a személyzet tagjai. Emellett hangsúlyossá teszi a hatósági eljárással kapcsolatba kerülő közvetítők, mediátorok elérhetőségének fokozását, nyilvántartásuk folyamatos naprakésszé tételét.

- ***Az eljárás keretszabályai jól lehatároltak***

A közvetítés akkor működik hatékonyan, ha értelmezhetőek annak határai<sup>454</sup>, s a felek tisztában vannak vele, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik meg őket az eljárásban, mert ez növeli bizalmukat<sup>455</sup> és hozzájárul az eljárás átláthatóságához. Mindez azt is jelenti, hogy a felek a jogszabályi lehetőségek határain belül szabadon dönthetnek vitájuk rendezési módszeréről, a közvetítés módszertanáról<sup>456</sup>.

Közigazgatási viszonylatban értelmezve e keretek adottak: a hatósági eljárás alapvető szabályai, garanciális rendelkezései ez esetben is körülhatárolják a lehetőségek körét, amennyiben egyezségi kísérlet vagy külső fél általi közvetítés valósul meg. Ezen belül azonban a felek viszonylagos szabadsággal rendelkeznek a tekintetben, hogy vitájukat miként kívánják megoldani. Azonban ha a közvetítés nem vezet eredményre, a jelenleg hatályos eljárásjogi szabályok szerint<sup>457</sup>, az elsőfokú eljárás esetén a normál eljárásrend folytatódik tovább, ezzel biztosítva a hatóság előtti ügy lezárását.

- ***Egyezés***

A közvetítés fókuszpontjában a kompromisszumos megállapodás, s annak eredményeként, az egyezés áll<sup>458</sup>. Az egyezséget – legyen bármilyen jogi formába öntve, hatósági jóváhagyással elismert vagy anélküli – a javaslatok, megoldási alternatívák szintéziseként azonosíthatjuk<sup>459</sup>, s ezáltal alkalmas a felek békítésére, az elsősorban személyes, s csak másod-, harmadsorban jogi problémák feloldására<sup>460</sup>. Az egyezés azért releváns átláthatósági szempontból, mert a felek által létrehozott megállapodással kapcsolatban nem szükséges igazolni a hatóságnak döntései indokait, az az ügyfelek közreműködésével, akaratából jött létre és ennek megfelelően szinten minden esetben önként teljesítik a benne foglaltakat.

---

<sup>454</sup> Harter, P. J., 1984, i.m. 1404 o.

Decastello, A., 2008, i.m. 48. o.

<sup>455</sup> Amely bizalom önmagában is kulcsfontosságú az ADR módszerek tekintetében, hiszen az ügyfelek leggyakrabban azért fordulnak el a hagyományos eljárásoktól, s választanak alternatív módszereket, mert elvesztik bizalmukat a hagyományos vitarendezési eljárások hatékonyságában, független és pártatlan jellegében.

<sup>456</sup> Carver, T. B. – Vondra, A. A.: Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does? *Harvard Business Review*, 72(3), 1994, 120-130. o.

<sup>457</sup> Ivancsics I. – Fábián, A., 2018, i. m. 117. o.

Ákr. 83. §

<sup>458</sup> Fiadjoe, A., 2013, i. m. 63. o.

Blake, S. – Browne, J. – Sime, S, 2014, i.m. 14. o.

<sup>459</sup> Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i. m. 290 o.

Barrett, J. T. – Barrett, J., 2004, i.m. 108. o.

<sup>460</sup> Lovas, Zs. – Herczog, M.: *Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés*, Budapest, Múzsák Kiadó, 1999. 15. o.

- **Negatívumok**

A vizsgált szakirodalom szerzői kevés negatívumot említenek, amelyek a mediáció alkalmazása során felmerülhet<sup>461</sup>. A hatósági eljárásra vonatkozó közlemények foglalkoznak a „rossz alku”<sup>462</sup> intézményével, amely az egyezség jóváhagyásához kapcsolódó joghatásokhoz, nevezetesen a jogorvoslati lehetőség radikális leszűküléséhez kapcsolódik, s jellemzően a nem megfelelően átgondolt egyezségi kitételek felülvizsgálatának korlátozottságára vonatkozik. További problémaként említik a mediáció elhúzódásának lehetőségét<sup>463</sup> – melyet végül minden szerző cáfol logikai vagy empirikus úton.

### **3.5. Az atipikus döntéshozatali módszerek a hazai hatósági eljárás általános szabályaiban**

Annak érdekében, hogy a fenti megállapítások gyakorlati vonatkozásait is érzékelhetővé tehessem, megvizsgálom az atipikus döntéshozatali módszerek hazai alkalmazásának általános eljárásjogi kereteit. Fókuszálva azok a döntési átláthatóság irányába kifejtett hatásaira.

A 2018-tól hatályban lépő hazai általános közigazgatási rendtartás számos módosítást eredményezett a fent vázolt rendszeren.

#### **3.5.1. Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása**

Kifejezetten helyeselhető, hogy azokban az ügyekben ahol az eljárás jogvita, ellenérdekelt felek részvétele mellett zajlik, a Ket. és az Ákr. szabályai alapján is tárgyalás lehetősége vagy egyezségkötési kísérlet kötelezettsége mellett folyik az eljárás<sup>464</sup>, amely egyértelműen növeli a hatósági döntéshozatal átláthatóságát. A tárgyalás egyébiránt is számos lehetőséget jelent az ellenérdekű feleknek a közösen is elfogadható megoldási módok kiválasztására, s még mindig biztosított lehetne akár a hatóság által segített közvetítés, akár a hatósági közvetítő igénybevétele, de az eljáráson kívüli, egyéb megegyezés is.

Kiemelendő továbbá a korábban említett Ákr. jelentés és a törvényjavaslat indoklásának azon megállapítása, hogy a hatóságnak törekedni kell nemcsak az egyedi ügyben való

---

<sup>461</sup> Carver, T. B. – Vondra, A. A., 1994, i.m. 125. o.

<sup>462</sup> Harter, P. J., 1984, i.m. 1396. o.

<sup>463</sup> Moore, C. W.: *The mediation process: Practical strategies for resolving conflict*. New York, John Wiley & Sons, 2014. 105. o.

Harter, P. J., 1984, i.m. 1400. o.

Manring, N. J., 1994, i.m. 200. o.

<sup>464</sup> Ákr. jelentés, i.m. 19 o.

Ákr. 74-75. §§



konszenzus létrehozására, hanem a felek megbékítésére is, így megelőzendő a konfliktusok eszkalálódását, illetve újabb vitás ügyek kialakulását.<sup>465</sup>

### 3.5.2. *Vertikális megállapodások és a hatósági szerződés*

Az alfejezet tárgyalását megelőzően fontos megállapítani, hogy a korábban felvázolt vertikális mediáció elméleti konstrukciója elsősorban az érintett hatósági eljárásokban a hatóság és az ügyfelek közötti intenzívebb, kiterjedt kommunikációban tetten érhető és csak esetlegesen vezet olyan megállapodáshoz, amely mind a hatóságot, mind pedig az ügyfelet kötik. A hatósági szerződés létrehozására vonatkozó folyamat nem tekinthető a közvetítői eljárások egyik formájának. Még akkor sem, ha már a Ket. meghatározásában is, a hatóság az eljárásban a hatósági ügy *„közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést”*<sup>466</sup> köt. Azért jelenthetjük ezt ki, mert a hatósági szerződéskötés elsősorban nem az ügyfelekkel való alternatívák egyeztetéséről, hanem az egyébként hatósági eszközökkel is elérhető, kívánt állapot magánjogias, önkéntes jogkövetést ösztönző módjáról van szó ez esetben. Ha megvizsgáljuk, hogy milyen területeken, ügytípusokban jellemző az alkalmazása (pl. médiaigazgatás terén a műsorkvóták elérésének, frekvenciahasználati pályázatok<sup>467</sup> vagy mezőgazdasági területen<sup>468</sup> a különböző agrártámogatások juttatása esetén) akkor láthatóvá válik, hogy a közvetítés nem jelenik meg a folyamatban, azonban a szerződésben szabályozott viszonyok megkívánják a szerződésben megvalósítható részletes és magánjogi kötelezettségre is kiterjedő szabályozást.

Emiatt a vertikális mediáció eredményeként jellemzően atipikus, az általános szabályozás szempontjából formátlan megállapodások, együttműködések jöhetnek létre – így a rájuk vonatkozó szabályozás nem azonosítható az általános szabályok között –, amelynek átláthatóság szempontjából a társadalmi bevonás erősítésében van szerepe. Az erre vonatkozó szabályozás átláthatósági szempontból másodlagos, sokkal nagyobb szerepe van annak, hogy a megállapodásban foglaltakat a felek betartják-e és ha nem, annak kimenetele lesz, lehet-e érdemben számítani bármilyen következményekre.

---

<sup>465</sup> Ákr. jelentés 18 o.

Ákr. 87 o.

<sup>466</sup> Ket. 76. § (1)

<sup>467</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 22. § (2)-(3)

<sup>468</sup> 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről, 55. § (6)

### 3.5.3. *Hatósági közvetítő eljárása*

A hatósági közvetítő tevékenysége átmenetet képzett az előbbieken felsorolt horizontális és vertikális típusok között: a korábbi szabályozást figyelembe véve, a Ket. szabályai alapján elláthatta az ügyfél és ellenérdekű fél közötti horizontális közvetítést, de közbenjárhat a hatóság és ügyfél közötti vitás helyzet feloldásában is<sup>469</sup>.

A hatósági közvetítő szerepkörét leginkább a független és pártatlan, kizárólag a konfliktus feloldására törekvő harmadik félként jellemezhetjük, ezért e személyre is ugyanolyan komoly kizárási és összeférhetlenségi szabályok vonatkoztak, mind az általános eljárásjogi jogszabályban<sup>470</sup>, mind pedig a hatósági közvetítőkről szóló rendeletben<sup>471</sup>.

A közvetítő feladatai<sup>472</sup> jellemzően a tájékoztatásra, a felvilágosítás megadására, a felek közötti közvetítésre és az ügyféli panaszok és észrevételek hatóság irányába történő közvetítésére terjedt ki. E jogintézmény szenvedte talán legnagyobb csorbát az Ákr. hatályba lépését követően, s ez kifejezetten jól kimutatható az Ákr. indoklásában is. Sem a jelentés, sem pedig a törvény, illetve annak részletes indoklása nem szerepelteti a jogintézményt, a fenti problémák miatt látszólagos kihasználatlanság okán végleg kikerült szabályozási anyag köréből, annak ellenére, hogy megfelelő körülmények között nagyban segíthetné a hatósági eljárás átláthatóságának növelését számos ügytípusban.

## 4. A hatósági eljárás eshetőleg szakaszainak átláthatósága

A hatósági eljárás eljárásközi átláthatóságát befolyásoló, legfontosabb szabályokat kétségtelenül az elsőfokú hatósági döntés meghozataláig tartó szakasz jogintézményeinek részletszabályai adják, a legtöbb ügyfél és társadalmi érdekelt ugyanis az elsőfokú hatósággal, annak aktusaival találkozik. Ettől függetlenül, feltétlenül vizsgálni kell a hatósági eljárás eshetőleg szakaszainak – a jogorvoslati és a végrehajtási eljárásnak – az átláthatóság szempontjából releváns jellemzőit is, a téma teljeskörű körbehatárolása érdekében. Ezt az alábbi indokokra tekintettel jelenthetjük ki:

- A hatósági jogalkalmazási tevékenység önmagában is jelentősen befolyásolhatja az eljárás részeseivé váló személyek, ügyfelek élet- és jogviszonyainak alakulását<sup>473</sup>, a közigazgatásra vonatkozó anyagi- és eljárási szabályok jelentős beavatkozást tesznek

<sup>469</sup> Ket. 41. § (1)

<sup>470</sup> Ket. 41. § (2)

<sup>471</sup> 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a hatósági közvetítőkről, 8.§ (3) (továbbiakban: Hkr.)

<sup>472</sup> Ket. 41. § (3)

<sup>473</sup> Balázs, I.: *A közigazgatás tevékenysége és eszközrendszere*. In: Árva, Zs. et. al. (Szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 71-72. o.

lehetővé ezekben, és a közhatalmi jogosítványok gyakorlása ezt az eleve is jelentős beavatkozást végső soron állami kényszer alkalmazásával is biztosíthatják<sup>474</sup>.

- Erre tekintettel a hatósági jogalkalmazási tevékenység által okozott sérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati rendszer és a hatósági döntés kikényszerítésére irányuló végrehajtási eljárás az eljárás olyan szakaszai, amelyben az átláthatóság jogállami követelményei érvényre juttatásainak hiányosságai, problémái<sup>475</sup> esetén olyan sérelmek érhetik az ügyfeleket és az eljárások egyéb résztvevőit, amelyek orvoslására már nem feltétlenül fognak rendelkezésre állni intézményesített közigazgatási jogintézmények.
- Ha ezen a gondolatmeneten továbbhaladunk, akkor a jogállami követelmények közül kiemelten a tisztességes eljáráshoz való jog<sup>476</sup>, a hatékony jogorvoslatihoz fűződő jog<sup>477</sup>, a közigazgatás joghoz kötöttsége<sup>478</sup>, ügyfélközpontúsága alapelvéből következik az, hogy a fenti szabályozási és gyakorlati helyzetek kialakulásának elejét kell venni, az említett problémákra tekintettel.

Ennek megfelelően jelen fejezet vizsgálati köre a fenti, esetleges eljárási szakaszok átláthatósági szempontból releváns részleteinek elemzésére épül, annak érdekében, hogy megítélhetővé váljon, hogy ezek a tényezők milyen hatással vannak a hatósági eljárás átláthatóságára, illetve a szabályozásnak és az az alapján kibontakozó gyakorlatnak milyen jellemzőkkel kell rendelkeznie ahhoz, hogy az átláthatóság szempontjából jó gyakorlatról beszélhessünk.

#### **4.1. A jogorvoslati rendszer szerepe az eljárás átláthatóságában**

A fejezet bevezetőjében foglaltaknak megfelelően a jogorvoslati rendszernek, abba foglalt minden jogorvoslati lehetőségnek a jogszerűség helyreállításán, az eljárás során keletkezett hiba<sup>479</sup>, az okozott sérelem orvoslásán<sup>480</sup> túl azt a funkciót is be kell töltenie, hogy helyreállítsa

---

<sup>474</sup> Azt azért természetesen meg kell jegyezni, hogy a beavatkozás a joghoz kötöttség elve mentén, csak a szükséges esetben a beavatkozással elérni kívánt céllal arányos módon és formában valósulhat meg jogszerű keretek között, és e kötöttségek önmagában is garanciális jelleggel fognak bírni.

<sup>475</sup> Magyary, Z.: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942. 612. o.

<sup>476</sup> Brenninkmeijer, A.: *Fair governance: A question of lawfulness and proper conduct*. 1. o. [https://www.researchgate.net/profile/Alex-Brenninkmeijer/publication/252165661\\_Fair\\_governance\\_a\\_question\\_of\\_lawfulness\\_and\\_proper\\_conduct/links/53cf49870cf2fd75bc59b608/Fair-governance-a-question-of-lawfulness-and-proper-conduct.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alex-Brenninkmeijer/publication/252165661_Fair_governance_a_question_of_lawfulness_and_proper_conduct/links/53cf49870cf2fd75bc59b608/Fair-governance-a-question-of-lawfulness-and-proper-conduct.pdf) (2021.09.01.)

<sup>477</sup> Mfene, P. N.: A service delivery perspective on public administration. *Journal of Public Administration*, 44(S1), 2009, 212-219. o.

<sup>478</sup> Bibó, I.: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. In: Vida I. – Nagy, E. (Szerk.): *Válogatott tanulmányok I. kötet 1935–1945*. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 273–294. o.

56/1991. (XI. 8.) AB határozatot, ABH 1991, 454, 456.

Brynard, D. J.: The right to lawful administrative action: A public administration perspective. *African Journal of Public Affairs*, 6(1), 2013, 80-81. o.

<sup>479</sup> Varga, Zs. A.: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 97. o.

<sup>480</sup> Kengyel, M.: *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2014. 250. o.

a hatósági eljárás átláthatóságában mutatkozó hiányosságokat. Ezt a gondolatot az alábbiakra építhetjük:

- Ahogy azt már jelen főfejezet 1. és 3. fejezetében megvizsgáltam, a hatósági eljárásban az aktusoknak, tehát a hatósági szerv által végrehajtott cselekményeknek és a hatóság döntésének kulcsfontosságú szerepe van az átláthatóság megvalósításában<sup>481</sup>. E cselekmények, különösen a döntés szakmai és jogi indokoltsága, megalapozottsága, érthetősége és végrehajthatósága olyan tényezők, amelyek döntően befolyásolják az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevőinek megítélését, átláthatósági érzetét a hatósági eljárás, a hatósági jogalkalmazási tevékenység szabály- és szakszerűsége vonatkozásában<sup>482</sup>.
- A közigazgatás, a hatósági jogalkalmazó tevékenység tömegességére, az elbírált élet- és jogviszonyok sokszínűségére, a roppant kiterjedt feladatellátó szervezeti rendszerre<sup>483</sup> és arra tekintettel, hogy a közigazgatás személyzetét jelenleg még – legalábbis nagy többségében – emberek és nem gépek, szoftveres megoldások hozzák meg, rendszerbe kódoltan jelenik meg a hibázás lehetősége, az objektív jogsérelmek és a szubjektív jog- és érdeksérelmek felmerülésének a lehetősége<sup>484</sup>, e sérelmeket pedig a vizsgált állam jogorvoslati rendszerének kell orvosolnia.

Az alábbiakban áttekintem azokat a tényezőket, amelyeket fontosnak tekinthetünk a jogorvoslati rendszer kapcsán – nem csak a jogállami követelmények érvényre juttatása, hanem az átlátható hatósági eljárás biztosítása érdekében, egyben arra törekedve, hogy bizonyítva az átláthatóságban betöltött szerepét is.

#### **4.1.1. A hatékony és hozzáférhető jogorvoslathoz fűződő követelmények**

A hatékony jogorvoslathoz való jog mind nemzetközileg<sup>485</sup>, mind a hazai alkotmányjogi szabályozás tekintetében<sup>486</sup>, régre menően<sup>487</sup> garantált alapvető, sőt emberi jogi jogosultság az eljárás ügyfeleinek oldalán. Ennek megfelelően mind a jogorvoslati rendszer funkcionálása, mind pedig a jogorvoslatoknak a hatósági eljárás átláthatóságában betöltött szerepe szempontjából fontos, hogy a jogorvoslati rendszerbe foglalt lehetőségek milyen formában és

<sup>481</sup> Ld. Bannister, F. – Connolly, R.: The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government. *Policy & Internet*, 3(1), 2011, 8-9. o.

Balázs, I. – Gajdusчек, G. – Koi, Gy., 2020., i.m. 12. o.

<sup>482</sup> Ennek bizonyítását itt külön nem szerepeltetem, ez az állítás az előző fejezetek megállapításaira épül.

<sup>483</sup> Ivancsics, I. – Fábián, A., 2018, i.m. 15-16. o.

<sup>484</sup> Wheare, K. C.: *Maladministration and Its Remedies*. London, Stevens & Sons, 1973. 6-14. o.

<sup>485</sup> Ld. EU Alapjogi Charta, 47. cikk

<sup>486</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.

<sup>487</sup> Paulovics, A.: Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica*, 30(1), 2012, 115-124. o.

mértékben elérhetőek az átláthatóság alanyai számára és azok mennyire alkalmasak arra, hogy valós orvoslást nyújtsanak a felmerült sérelem tekintetében. A hozzáférhetőség ebben a vonatkozásban azt jelenti, hogy az arra jogosult személyeknek az adott jogrendszer biztosítja a lehetőséget arra, hogy jogorvoslattal támadják meg az alapügyben kialakított hatósági döntést, és egyszerre azt is, hogy az ügyfél ténylegesen képes is arra, hogy ezt az igényérvényesítési lehetőséget igénybe vegye. A hatékonyságot a magyar alkotmánybíróság értelmezésén keresztül vizsgálva úgy tudjuk értelmezni, hogy a vizsgált jogorvoslat akkor hatékony, ha fogalmilag és szubsztanciálisan lehetővé teszi a jogsérelem orvosolhatóságát, és ez lehetőség szerint a határozat végrehajtását megelőzően is rendelkezésre áll az érintettek oldalán<sup>488</sup>.

A fentieknek megfelelően, nem közelíthetjük meg a kérdést pusztán a tételesjogi szabályok átláthatósági szempontú elemzésével, hiszen, ahogy azt már megállapítottuk korábban, az átláthatóságnak csak egy része ered a jogi szabályozás adottságaiból, míg más részei a vizsgált jogintézmény, ez esetben a jogorvoslati eljárások során tapasztalt szubjektív, ügyfélélményként keletkeznek és állnak össze végül egy, a teljes államszervezetre, azon belül a hatósági eljárásra vonatkoztatott átláthatóságéretté. Erre reagál a választott megközelítésmódom másik fele: nem elégséges a jogorvoslathoz való jog alkotmányos és arra épülő közigazgatási jogi szabályozásban való szerepeltetése, rendezése, az átláthatóság szempontjából annak is jelentősége lesz, hogy a társadalmi érdekeltek, kiemelten az ügyfelek, potenciálisan részt tudnak-e venni érdemben egy ilyen eljárásban, vagy valamely oknál fogva kizsorzódnak abból (amely egyben a jog- és érdeksérelem fennmaradását is jelentheti).

A fent citált követelmények alapján sokkal inkább a jogorvoslati rendszer szabályozási modelljeinek és a megoldások egyes elemeinek összehasonlítását érdemes elvégeznünk, akkor, amikor e megoldások átláthatóságban betöltött szerepére vagyunk kíváncsiak. E tekintetben foglalkoznunk kell azzal a vitával, amely az elmúlt évtizedekben áthatotta mind a magyar, mind pedig a nemzetközi szakirodalmat, és arra épült, hogy miként érdemes biztosítani a hatósági eljárás törvényes kontrolljának általános módját: a közigazgatás szervezetrendszerén belül (pl. fellebbezési eljárás biztosításával), vagy annak szervezetrendszerén kívüli, független jogorvoslat biztosításával, amely a gyakorlatban a hatósági döntések bírói felülvizsgálatát jelenti.

---

<sup>488</sup> 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.  
49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.  
19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 156.  
2868/1995. AB határozat, ABH 2001, 795, 797.  
71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417, 424.

E tekintetben a szakirodalmi vonatkozások, a benne foglalt elméleti és gyakorlati tapasztalatok alapján az alábbi megállapításokat tudom megtenni, az átláthatóság biztosításának vonatkozásaiban:

- Valójában mindkét jogorvoslati lehetőség alkalmas lehet arra<sup>489</sup>, hogy az alapeljárásban okozott sérelmek orvoslásával helyreállítsa a hatósági eljárás átláthatóságát is a vonatkozó, már említett alkotmányos követelmények alapján, tehát mind a két megoldás hatékony és szabályozási szempontból hozzáférhető jogorvoslati megoldást jelenhet.
- Az adott megoldás átlátható jellegét majd a vonatkozó részletszabályok fogják megadni<sup>490</sup>, ezek határozzák meg ugyanis az adott eljárás körülményeit, így kiemelten az ügyféli részvétel szabályait, költségeit, a jogorvoslat igénybevételéhez fűződő ügyféli interakció (pl. jogorvoslati kérelem) formai és tartalmi kellékeinek körét, ezek teljesíthetőségét, elvárhatóságát, avagy például a jogi képviselő szükségességét az eljárásban.
- Ennek megfelelően a közigazgatás belső kontrollja, így a fellebbezési eljárás egy az állampolgárhoz közelebb, laikusok számára jobban érthető, alacsonyabb költségeket jelentő eljárásnak tekinthető<sup>491</sup>, amelynek azonban éppen a belső, közigazgatáson belüli kontroll jellege miatt hatékonysága és a tényleges függetlensége megkérdőjelezhető<sup>492</sup>.
- Eközben a hatósági döntés bírói felülvizsgálata a közigazgatástól független és ezért kiemelten hatékony jogorvoslatot biztosíthat<sup>493</sup>, azonban az eljárás költségei, a több állam szabályozásában megmutatkozó kötelező jogi képviselő (annak költségeivel és az eljárás érthetőségére gyakorolt hatásával együtt), és általánosságban a „pereskedéstől” való állampolgári ellenérzések oda vezethetnek<sup>494</sup>, hogy az előnyöket meghaladják a hátrányok, és végül a jogorvoslati eljárások meg sem indulnak, mert az ügyfél nem bízik azok sikerében a professzionizált (felkészült hatóság – felkészült bíróság – laikus ügyfél) környezetre tekintettel. E tekintetben azt is ki kell emelni, hogy míg egy belső jogorvoslat esetén, a fellebbezési eljárás során rendszerint bármilyen (nemcsak jog-) sérelemre lehet hivatkozni, nem szükséges jogcím az eljárás megindításához, addig a bírói felülvizsgálat esetén csak a jogsérelem, megjelölhető

---

<sup>489</sup> Patyi, A. (Szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 119-121. o.

<sup>490</sup> Szamel, L. 1957, i.m. 219. o.

<sup>491</sup> Rabie, A., 1995., i.m. 156-157. o.

<sup>492</sup> Burns, Y. – Beukes, M.: *Administrative law under the 1996 Constitution*. Durban, LexisNexis, 2006. 229. o.

Csank, L., et al.: *The Hungarian Basic Law. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012. 153–156. o.

<sup>493</sup> Gyurita, et. al., 2020, i.m. 495. o.

<sup>494</sup> Róbert, P. – Fekete, B.: Ki ellen nyerne meg Ön egy pert? Attitűdök jogról, bizalomról rétegződési nézőpontból. *MTA LAW WORKING PAPERS* 3(10), 2016, 1-17. o.

jogcímére lehet alapozni az eljárást, és e szűkítésnek átláthatóságot is csökkentő hatásai vannak<sup>495</sup>.

Nem szabad azt sem elfelejteni, hogy a fent tárgyalt eljárások a kérelemre induló jogorvoslatok körét meríti ki, a hivatalból induló jogorvoslatok (így a felülvizsgálat, az ügyészi fellépés, vagy más hasonló jogintézmények az egyes nemzeti szabályozásokban) még távolabb sodorhatják a jogorvoslati eljárást, annak értelmezhetőségét az ügyféltől, így csökkentve annak átláthatóságát, hiszen ez esetben nem ő indítja meg ezeket az eljárásokat, de következményeit tekintve rá is hatással lehet az eljárás végeredménye.

#### **4.1.2. Eljárási átláthatóság biztosítása**

A jellemzően az elsőfokú hatósági eljárásra érvényesített, előző fejezetekbe foglalt, úgynevezett *procedural transparency* témaköréhez tartozó elvárásoknak és követelményeknek a jogorvoslati eljárás esetében is érvényesülnie kell – ebben az esetben várhatjuk azt, hogy ügyfél átlátja, követni tudja, értelmezi az eljárás egyes részeit, szakaszait és ennek megfelelően alakítja ki saját magatartását<sup>496</sup>. Ennek keretében a jogorvoslati eljárás során hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek – legyen az a másodfokú hatóság, fellebbezési lehetőség rendelkezésre állása esetén, vagy a bírósági felülvizsgálatot végző bírói szerv – figyelmet kell szentelni az alábbiak biztosítására az eljárási átláthatóság megteremtése érdekében:

- Kiemelt szerepe van az információforrásoknak ebben az eljárási szakaszban is – miután eshetőlegesen eljárási szakaszról van szó, ezért különösen fontos, hogy az ügyfelek és az alapeljárás egyéb résztvevői tisztában legyenek a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatban – mindezt már a döntésbe foglalt jogorvoslati kioktatás is szolgálja, de ide tartozik a jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályanyag elérhetősége és érthetősége, a korábbi döntési gyakorlat megismerhetősége, valamint az eljárás vezetéséhez tartozó hatósági tájékoztatások, értesítések is és az is, hogy ezek érthetőek maradjanak a laikusok számára<sup>497</sup>,
- Emellett foglalkozni kell azzal is, hogy a jogorvoslati eljárásban résztvevők ügyfeleket milyen jogok és kötelezettségek illetik meg és terhelik, hiszen ezek döntően befolyásolhatják az eljárás során a magatartását és megteremtik az eljárás jogintézményeinek, menetének érthetőségét is<sup>498</sup>. Ezeket a jogokról és kötelezettségről

<sup>495</sup> Gyurita, et. al., 2020, i.m. 495-496. o.

<sup>496</sup> Brynard, D. J.: The duty to act fairly: A flexible approach to procedural fairness in public administration. *Administratio Publica*, 18(4), 2010, 130. o.

<sup>497</sup> Levi, J. N. – Walker, A. G. (Szerk.): *Language in the judicial process*. New York, Springer Science & Business Media, 1990. 215. o.

<sup>498</sup> Európa Tanács Jogi Főigazgatóság: *Közigazgatási Kézikönyv*. Strasbourg, Európa Tanács, 1996. 8. o.

Patyi, A.: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2002. 8. o.

nemcsak érthető formában kell tájékoztatni, hanem a hatóságnak, bíróságnak tartania is kell magát a jogszabályok és a megadott tájékoztatás tartalmához, ellenkező esetben az ügyfelek átláthatóság érzete és ezzel bizalma is nagymértékben csökkenhet, nemcsak az adott szerv, hanem a teljes közigazgatás, ha pedig a közigazgatás szervezetrendszerén kívüli szerv jár el, általánosságban az államszervezet és a jogalkalmazás vonatkozásában.

Különös figyelmet érdemelnek e tekintetben a hivatalbóli jogorvoslati lehetőségek, hiszen ezeket nem az ügyfél indítja meg és érdemi beavatkozási lehetősége is jelentősebb szűkebb, mint a kérelemre induló eljárásokban – emiatt ezen eljárások érthetőségének, nyomon követhetőségének, a várható végkimenetelekről való információk rendelkezésre állásának biztosítása ezért kiemelten fontos, még akkor is, ha egyébként erre nem kötelezné jogi kötelezettség az eljárásban résztvevő szerveket.

#### **4.1.3. A végleges döntés érthetősége és végrehajthatósága**

Ahogy az elsőfokú hatósági eljárás során különleges szerepet tölt be a hatóság aktusa, a jogorvoslati eljárás során kialakuló döntés és az ennek nyomán a véglegessé váló, jogerőre emelkedő döntés<sup>499</sup> talán még inkább fontos lehet, hiszen ezzel végrehajthatóvá válnak a döntésbe foglalt jogok és kötelezettségek az ügyfelek részére<sup>500</sup>. Erre tekintettel kiemelt szerepe van annak, hogy a döntés egyértelműen, a laikusok számára is érthetően és végrehajtható formában tartalmazza a döntésből fakadó jogok és kötelezettségek rendszerét, amelyekhez az ügyfél köteles tartani magát. Ennek alapja ugyanaz, mint az elsőfokú döntésnél volt: akkor várhatjuk a döntésben foglaltak alapján az önkéntes jogkövetést, a határozat végrehajtását az ügyfél részéről, ha képes annak tartalmát megérteni és annak alárendelni magatartását.

#### **4.2. Az átláthatóság szerepe a végrehajtásban**

A végrehajtás ultima ratio jellegű eszközként<sup>501</sup> jelenik meg a hatósági jogalkalmazó szervek tevékenységellátásának folyamatában, hiszen akkor beszélhetünk optimális jogalkalmazási folyamatról<sup>502</sup>, ha a hatósági eljárás el sem jut ebbe a létszakaszába, hiszen az ügyfelek teljesítik

---

<sup>499</sup> Varga, Zs. A., 2018, i.m. 55-60. o.

<sup>500</sup> Patyi, A. – Varga, Zs. A., 2019, i.m. 76-77. o.

<sup>501</sup> Balla, Z.: *A végrehajtási eljárás*. In: Boros, A. – Darák, P. (Szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2017. 282. o.

<sup>502</sup> Feik, Cs.: *A közigazgatási eljárás végrehajtási szabályairól*. <http://www.keje.hu/letoltheto-cikkek/feik-csaba-a-kozigazgatasi-eljaras-vegrehajtasi-szabalyairol/> (2021.09.01.)



a hatóság döntésébe foglalt kötelezettségeiket, önkéntes jogkövetés következik be, amely nemcsak a hatósági döntés betartását, hanem azon keresztül a vonatkozó jogszabályok érvényesülését is jelenti egyben. Ennek ellenére, a hatósági jogalkalmazás jellemzőiből adódóan a hatóság által megalkotott döntéseket, a bennük foglalt jogokat és kötelezettségeket végsősoron állami kényszer segítségével, a közhatalmi jogosítványokat érvényesítve kell garantálni annak érdekében, hogy a fenti célok, a döntés és a jogszabályok betartása biztosított maradjon<sup>503</sup>, egyben a jogbiztonság érvényesülését is biztosítva<sup>504</sup>. Természetszerűleg, ha a jogérvényesülés útját végrehajtás segítségével kell biztosítani, akkor ugyanúgy foglalkozni kell az eljárás során ezzel az eshetőleges szakasszal az átláthatóság vonatkozásait vizsgálva, mint az alapeljárás kérdéseivel, hiszen ez esetben az önkéntes teljesítés hiányában a közigazgatás beavatkozása, tevékenysége lesz szükséges a jogérvényesülés biztosításához<sup>505</sup>.

Ennek megfelelően jelen alfejezet keretében megvizsgálom a végrehajtási eljárás eljárásközi, a folyamatban megismerhető átláthatósági kérdéseit és a végrehajtási eljáráshoz kapcsolódó jogorvoslati eszközök kérdését is. A végrehajtási eljárásra vonatkozó jogszabályi, szervezeti és kommunikációs tevékenységre vonatkozó átláthatósággal ehelyütt azért nem foglalkozom bővebben, mert azokon a területeken az átláthatóság biztosításához szükséges tényezők nem mutatnak olyan eltéréseket, amelyek indokoltá tenné elkülönített vizsgálatukat.

Ezt az alábbiakra tekintettel állapíthatjuk meg:

- a végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályozás is azonos módon kell, hogy megalkotásra kerüljön, mint az eljárásra egyébként irányadó, általános és különös, anyagi és eljárási szabályok, e tekintetben is ugyanazon tényezők (érthetőség, társadalmi bevonás a megalkotásuk folyamatába és a szabályozási modell rendező elvei) kell, hogy érvényesüljenek az átláthatóság megteremtése, fenntartása érdekében,
- emellett a végrehajtási eljárás elrendelését és foganatosítását is rendszerint ugyanolyan vagy legfontosabb tulajdonságaikban hasonló, de hatósági jogalkalmazó szervek fogják foganatosítani<sup>506</sup>, mint az alapeljárásban eljáró hatósági szerv, erre tekintettel irányukba is további megkötések nélkül értelmezhetőek maradnak a jelen értekezés V. főfejezetében, a szervezeti átláthatóság szempontjából megvizsgált tényezők.

<sup>503</sup> Nem véletlenül a végrehajtó hatalmi ághoz tartozik a hatósági jogalkalmazás szervezetrendszer, ld. Patyi, A., 2017, i.m. 38. o.

<sup>504</sup> Alkalmazva a 46/1991. (IX.10.) AB határozat, ABH 1991, 211, 214., Indokolás II.-be foglalt érveket.

<sup>505</sup> U.o. 43. o.

<sup>506</sup> Ld. pl. a hazai szabályozásban, Ákr. 131. § (3) bek., 133-134. §§

#### 4.2.1. Az eljárás átláthatósága

A végrehajtási eljárás eljárásközi átláthatóságával azért kell foglalkozni, mert – ahogy az már a fenti bevezetőben bemutatásra került – ezen eljárás keretében a hatóság az alapeljárástól elkülönült, önálló jogi szabályozásra, és részben más jogintézményekre épülő hatósági jellegű tevékenységet végez<sup>507</sup>. Az átláthatósági szempontok vizsgálatát e tekintetben az is indokoltá teszi, hogy az ügyfél általi önkéntes teljesítés elmaradásával a végrehajtás elrendelésében és foganatosításában résztvevő hatóságok olyan jellegű beavatkozásokat tehetnek meg a közhatalmi jogosítványaikkal élve az érintett ügyfelek élet- és jogviszonyaiba, amelyet különösen jelentősnek tekinthetünk<sup>508</sup>, amelyek markáns hatást gyakorolhatnak ezekre, és amelyek éppen e tulajdonságaikból kifolyólag más hatósági jellegű cselekményekhez képest is kiemelt figyelmet kapnak az érintettől. Ennek megfelelően a hatósági tevékenységellátás jogszerűségét és további lényeges tulajdonságait is hajlamosak lehetnek e nagyobb beavatkozással járó eljárásrész alapján megítélni az ügyfelek.

Az információforrásoknak és ezek a laikus ügyfelek részéről történő értelmezhetőségének ebben az esetleges szakaszban is rendkívül nagy szerepe van az átláthatóság megteremtésében. Ezen információforrásoknak egyaránt kell vonatkoznia az alkalmazandó joganyagra, az abba foglalt szabályokra, az eljáró hatóságra, a végrehajtási eljárásban elérendő teljesítés adataira és módjaira az alábbiak szerint:

- A végrehajtást, annak részletszabályozását rendszerint minden jogrendszer a hatósági szabályanyag elkülönült részeként kezeli, önálló, az általános szabályozást tartalmazó jogszabályoktól alakilag is elkülönült jogszabályokban találhatjuk az erre a szakaszra vonatkozó rendelkezéseket<sup>509</sup>, így különösen fontos tájékoztatni és megértetni az ügyfelekkel az így különvált szabályozásnak az aktuális eljárásra vonatkozó legfontosabb részleteit. A fenti modellt láthatjuk megjeleníteni a magyar szabályozásban is, amikor a magyar általános szabályozás kiutal a végrehajtásra irányadó különös szabályokra és ezeket rendeli alkalmazni, az általános szabályozásba foglalt különbségekkel<sup>510</sup>. Annak is figyelmet kell szentelni ez esetben, hogy a két elemű (általános hatósági eljárásjogi szabályozás és a végrehajtás szabályozása) vagy többelemű (általános, különös eljárási szabályok és a végrehajtás szabályozása) szabályozás mindenképpen nehezebben érthető követelményeket jelent a rendszerint

<sup>507</sup> Ivancsics, I. – Fábíán, A., 2018, i.m. 166. o.

<sup>508</sup> Egyfajta igazgatásrendészeti tevékenység megjelenésének is tekinthetjük: ld. Rivero, J. – Waline, J. (Szerk.): *Droit administratif*. Párizs, Editions Dalloz - Sirey, 1990. 538-548. o.

<sup>509</sup> Ivancsics, I. – Fábíán, A., 2018, i.m.

<sup>510</sup> Ákr. 131. § (1)-(3) bek.

laikus ügyfelek olvasatában, így az eljárás legfontosabb részleteinek megértetése, a körültekintő tájékoztatás megvalósítása még inkább elemi fontosságú, mint az alapeljárás ennél egyszerűbb szabályozási modellű szakaszában.

- A fenti átlátható tájékoztatásnak, kommunikációnak a végrehajtás alá vont ügyfélen túl az alapeljárásban (pl. a végrehajtásban érintett, ellenérdekű fél) szereplő felek irányában is rendelkeznie kell a fenti jellemzőkkel.
- A végrehajtás elrendelését és foganatosítását akár több, elkülönült hatósági szerv (sőt akár bírósági végrehajtók, egyes országok szabályozásában bíróságok) is végezheti. E tekintetben különösen fontos azokat az információkat az ügyfél tudomására hozni, hogy az eljárás szempontjából fontos lépésekért éppen melyik szerv lesz a felelős, kivel kell a kapcsolatot tartania<sup>511</sup>. A laikus ügyfelek nézőpontjából nem elvárható, és végképp nem triviális ismeretanyag az egyébként sokszor még a jogi végzettséggel, illetve szakmai tapasztalattal rendelkező hatóságok részéről eljáró személyek számára is kihívásokkal teli jogalkalmazási terület átlátása, megértése, szüntelen nyomonkövetése és ennek megfelelő reagálás.
- Végül arra is oda kell figyelni, hogy az eljárás ne veszítse szem elől eredeti, jogalkotó által meghatározott célját: ha az ügyfél teljesít vagy nyitott a teljesítés feltételeiben megállapodni – már ha ennek lehetőségét jogszabály lehetővé teszi számára – akkor a végrehajtás okafogyottá válik és meg kell szüntetni azt, annak indokolatlan fenntartása jelentős alkotmányos és átláthatósági aggályokat vett fel.

#### **4.2.2. Elérhető és hatékony jogorvoslat**

A végrehajtási eljárást megelőzően a legtöbb jogi rendszerben, így a magyarban is, közigazgatási hatóság döntése végrehajthatóvá válik<sup>512</sup>, tehát az rendes, a vonatkozó szabályrendszeren belül érvényesíthető jogorvoslattal már nem megtámadható<sup>513</sup>, ennek megfelelően relevánssá lesz a végrehajtás elkülönülő eljárásában a jogorvoslati lehetőségek biztosítása, amelyeknek vizsgált témánk szempontjából ugyanazt a célt kell betöltenie, mint általánosságban a jogorvoslati rendszernek az alapeljárásban: lehetővé kell tennie, hogy valószínűsített érdek– vagy jogsérelem esetén helyreállhasson az ezekből keletkező

---

<sup>511</sup> Árva, Zs., et. al.: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 151-152. o.

<sup>512</sup> A hazai szabályok alapján véglegessé (Ákr. 132. §)

<sup>513</sup> Kazsamér, K. E.: A közigazgatási jogorvoslati rendszer és a jogvédelem hatékonyságát elősegítő tényezők a változások mentén. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 6(1), 2019, 12. o.

átláthatósági hiátus<sup>514</sup>. Ennek keretében a végrehajtási eljárás jogorvoslati lehetőségeinek az alábbi követelményeknek kell megfelelnie az átláthatóság helyreállítása, biztosítása érdekében:

- elérhetőnek, tehát a végrehajtás alá vont ügyfelei számára hozzáférhetőnek kell lennie, amely egyben azt is jelenti, hogy mind jogi szabályozás, mind tényleges érvényesülés szempontjából biztosítani kell azt, hogy az ügyfelek, érintettek élhessenek ezen jogaikkal<sup>515</sup>. Ha ezt közelebbről megvizsgáljuk, akkor egyfelől előzetesen, a végrehajtási eljárásra irányadó jogszabályokban kell meghatározni az igénybevehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének feltételeit is. Másrészt pedig – ahogy azzal már a hagyományos jogorvoslatoknál foglalkoztunk – nem csak a formális, hanem a materiális értelemben vett jogérvényesítés és jogvédelem kérdéseivel is foglalkozni kell, tehát az ügyfélnek nem csak elvi, jogszabályban meghatározott lehetősége kell legyen a jogorvoslat igénybe vételére, hanem *de facto* is biztosítani kell az ehhez az igényérvényesítési lehetőséghez való hozzáférést – a díjmentes vagy alacsonyán tartott igényérvényesítési eljárási költségekkel, az igényérvényesítés szabályainak érthetőségével, és lehetőség szerint azzal is, hogy azt akár az ügyfél önmaga is meg tudja indítani, kötelező jogi képviselő biztosítása nélkül is,
- másrészt a jogorvoslati lehetőségeknek hatékonyak kell lenniük, azaz, alkalmasak kell, hogy legyenek a bekövetkezett sérelem orvoslására – ez nem csupán a jogorvoslati felülbírálat terjedelmére kell, hogy igaz legyen, hanem arra is, hogy a jogorvoslat megfelelő gyorsasággal biztosítsa az ügyfél jogainak, jogos érdekeinek védelmét, tekintettel a végrehajtás reálcselekményeinek lezajlására is<sup>516</sup> és arra, hogy feleslegesen ne hátráltassa a végrehajtás menetét.

## **5. A fizikai kapcsolattartás hiányának és az elektronikus közigazgatás elterjedésének hatásai a hatósági eljárás átláthatóságára**

Az elektronikus közigazgatás megoldásai és platformjai napjainkra jelentős mértékben elterjedtek és hatást fejtenek ki a hatósági jogalkalmazási tevékenység ellátása során<sup>517</sup>, így a hatósági eljárás átláthatóságának megítélése során sem hagyhatjuk el az erre vonatkozó vizsgálatokat, szükséges számbavenni az ügyfél és közigazgatás kapcsolattartásának megújult vonatkozásait, a digitális kor hatásait az átláthatósági vonatkozásokban. Nem elveszve az

<sup>514</sup> Ld. az előző alfejezetbe foglalt indokokat ide vonatkozóan.

<sup>515</sup> Neudörfler, É.: Jogorvoslat az osztrák közigazgatási eljárásban. *Magyar jog* 52(7), 2005, 443–448. o.

<sup>516</sup> Juhász, E.: A végrehajtási kifogás új szabályainak margójára. *Jog-Állam-Politika*, 2012/3., 131-142. o.

<sup>517</sup> Budai, B. B. – Gerencsér, B. – Veszprémi, B., 2018. 27-29. o.

elektronikus kormányzat, kormányzás és az e–közigazgatás nemzetközi és hazai definiálási és lehatárolási kísérleteiben<sup>518</sup>, tekintettel az értekezés arányaira is, jelen fejezet arra vállalkozik, hogy számbaveszi a fizikai kapcsolattartás hiányából, a hatósági eljárás folyamatainak elektronikus környezetbe való átkerüléséből adódó hatásokat, különös tekintettel a korunk egyik kiemelt problémájaként megjelenő koronavírus–világjárvány által még inkább szemünk elé kerülő, átláthatósághoz kapcsolódó problémák és lehetséges megoldásaik tekintetében.

## 5.1. Problémafelvetés

Az elmúlt időszakban Európában és világviszonylatban is előretörő COVID–19 koronavírus járvány<sup>519</sup> és a védekezés jegyében elrendelt kormányzati intézkedések egyik megkülönböztető jegye lett a szociális távolságtartás, amely hatékonyan hozzájárulhat a járvány további terjedésének megakadályozásához, lassításához<sup>520</sup>. Az ehhez kapcsolódó intézkedéscsomag – a folyamatok biztosítása érdekében – természetesen a közigazgatás tevékenységellátásában is megjelent<sup>521</sup>, és átfogóan jellemzi értekezésem megírásának idején a hazai és európai közigazgatási rendszerek feladatellátását. Ennek keretében a halasztható személyes ügyintézésrel járó ügyeket több országban felfüggesztették<sup>522</sup>, a közigazgatás személyzete – ahol az egyáltalán értelmezhető volt – részben átállt otthoni munkavégzésre<sup>523</sup>. E szituáció talán még élesebben világított rá arra a jelenségre, amely évek óta zajló változási folyamatot jellemez a közigazgatás és azon belül a hatósági jogalkalmazás folyamatában.

A folyamatok elektronizálása, digitalizációja, az elektronikus kapcsolattartás a közigazgatás ügyfeleivel, az e–közigazgatás vívmányainak megjelenése és általánossá válása, valamint az erre reflektáló nemzeti szabályozások már mind – egyesével és együttes hatásaikat is tekintve – ezt a változást készítették elő, vagy gördítették tovább. A célkitűzések középpontjában természetesen a lehető legkényelmesebben, leggyorsabban, távolról is elérhető elektronikus közigazgatási szolgáltatásnyújtás elérése állt a *front office* tevékenységek

---

<sup>518</sup> Czékmann, Zs.: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon. Doktori értekezés.* Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016. 91-94. o.

Csáki-Hatalovics, Gy. B. - Czékmann, Zs.: *Az elektronikus közigazgatás fogalma.* In: Czékmann, Zs. (Szerk.): *Infokommunikációs jog.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 15-23. o.

<sup>519</sup> Horton, R.: *The COVID-19 Catastrophe: What's Gone Wrong and How to Stop It Happening Again.* Cambridge, Polity Press, 2020. 5-10 o.

<sup>520</sup> Lunn, Peter D., et al: Motivating social distancing during the Covid-19 pandemic: An online experiment. *Social Science & Medicine*, 2020/265., 113478.

<sup>521</sup> Barrot, J. – Grassi, B. – Sauvagnat, J.: *Sectoral effects of social distancing.* 2020. 5-7. o. <http://acdc2007.free.fr/barrot420.pdf> (2021.09.01.)

<sup>522</sup> Ansell, C. – Sørensen, E. – Torfing, J.: The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 2020, 1-12. o. <https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/14719037.2020.1820272?needAccess=true> (2021.09.01.)

<sup>523</sup> Fadinger, H. - Schymik, J.: The costs and benefits of home office during the covid-19 pandemic: Evidence from infections and an input-output model for Germany. *COVID Economics: Vetted and Real-Time Papers*, 2020/9., 110-118. o.

vonala<sup>524</sup>, miközben – jelentősen leegyszerűsítve a kérdéskört, a gondolatmenet folytatása érdekében – az elektronizálástól a *back office* jellegű tevékenységek terén egyfajta hatékonyságnövelő hatást<sup>525</sup> várhatunk a vonatkozó szakirodalmi álláspontok alapján.

S ebben a kérdéskörben joggal merül fel a kérdés, amely a jelenlegi, pandémiás társadalmi hatásokkal terhelt időszakban még szembetűnőbbé vált: fenntartható marad hosszútávon a közigazgatás, és azon belül az egyedi ügyekben zajló hatósági jogalkalmazás folyamatának átláthatósága az ügyfelek irányába, ha az ügyfél és a társadalom a közigazgatással – annak személyzetével, folyamataival – nem találkozik személyesen, csak elektronikus platformokon keresztül? Értékként tekintünk a személyességre<sup>526</sup>, mint a közigazgatás iránt mutakozó, újonnan erőre kapó elvárásra, vagy a modernizációs folyamatok egyfajta gátjának tekinthetjük? A létrejövő előnyök meg tudják-e haladni a potenciálisan bekövetkező hátrányokat, vagy legalábbis elrendelhetőek olyan intézkedések, amelyek ezek előfordulását vagy súlyosságát mérsékelik vagy kizárják?

Ahhoz, hogy e kérdésekre válaszokat is tudjunk adni, érdemes körbejárni az átláthatóság értelmezhetőségét e speciális területen belül, ezzel összevetni a fizikai távolságtartás alkalmazásának okait, céljait és az ezekből eredő adottságokat, annak érdekében, hogy értékelni tudjuk ezek hatásait a hatósági jogalkalmazás átláthatóságára vonatkozóan.

## **5.2. A fizikai kapcsolattartás elmaradása – az e–közigazgatás előrelépései az átláthatóság tükrében**

A fejezet bevezetőjében kifejtetteknek megfelelően a közigazgatást az elmúlt években egyre inkább jellemezte az ügyfél és a hatósági jogalkalmazási tevékenységet végző közigazgatási szerv személyes kapcsolattartásának háttérbe szorulása. Mindez arra vezethető vissza, hogy a közigazgatási rendszerek vonatkozásában megfogalmazásra került az a jogos elvárás, hogy egyes, jól meghatározott folyamatokat vagy ügýtípusokat az ügyfél fizikai jelenlétének hiányában is meg lehessen indítani, vagy hozzájuk kapcsolódóan lehetővé váljon az ügyintézés a távolból<sup>527</sup>. E jelenség gyökerei messzire vezetnek az időben, hiszen a közigazgatási ügyekben történő képviselő szabályai és a meghatalmazás jogintézménye is már erre az igényre és problémakörre vonatkozó egyik lehetséges választ jelentette évszázadokon keresztül<sup>528</sup>.

<sup>524</sup> Budai B. B.: *A közigazgatás újragondolása – Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017, 103. o.

<sup>525</sup> Archmann, S. – Iglesias, C.: EGovernment: A driving force for innovation and efficiency in public administration. *EIPAScope*, 2010/1., 29-31. o.

<sup>526</sup> Rixer, Á.: A New Direction for Public Administration: Personalness. *Journal of Humanities and Social Science*, 25(5), 2020, 37-49. o.

<sup>527</sup> Jaeger, P. T. – Thompson, K. M.: E-government around the world: Lessons, challenges, and future directions. *Government information quarterly*, 20(4), 2003, 389. o.

Norris, P.: *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001. 232. o.

<sup>528</sup> Trowbridge Vom Baur, F.: Representation Before Administrative Agencies. *New York University Law Review* 30(1), 1955, 1297. o.

Ez azonban nem tudta orvosolni azt a problémát, amikor a közigazgatási ügy az ügyfél személyes jelenlétét igényelte – tehát az írásbeli út nem jelentett üdvözítő megoldást – és az ügyfél valamilyen külső vagy belső oknál fogva nem volt abban a helyzetben, vagy részéről nem volt reálisan elvárható, hogy személyesen megjelenjen a közigazgatási szerv előtt és ott ügyeit intézze, nyilatkozzon vagy más jellegű cselekményt hajtson végre. Részben erre a problémára is megoldást kínált az elmúlt évtizedekben nagyívű kibontakozást mutató elektronikus út, amely majd minden közigazgatási folyamatot érintett. Napjainkra Európa legtöbb államában – mind a jogi személy, mind a természetes személy ügyfelekkel kapcsolatban – az elektronikus kapcsolattartás válik főszabállyá és a hagyományos kapcsolattartási formák pedig lassan, de jól predesztinálhatóan háttérbe szorulnak<sup>529</sup>.

E fejezet azonban – terjedelmi szempontokból és célkitűzéseit tekintve sem – nem vállalkozhat arra, hogy az elektronikus közigazgatás kialakulásának és elterjedésének részletes elemzésébe elmerüljön, ehelyett három fő jellemzőt emelnék ki ehelyütt, amely meghatározza majd a levonható következtetéseket is.

Egyrészt meg kell jegyezni, hogy az elektronikus közigazgatás és annak megjelenési formái jelentős eltéréseket mutathatnak egyes államok összehasonlításában, sőt alacsonyabb szinteken vizsgálva, közelebb hozva szűkebb vizsgálati körünkhöz: egyes közigazgatási területeken, hatósági jogalkalmazási tevékenységekben és ügytípusokban<sup>530</sup>. Ennek megfelelően az ügyfélnek és a közigazgatásnak is eltérő lehet a kapcsolata, kapcsolódása, és ez magától értetődően hatással van arra is, hogy miként történik a kommunikáció és az információk átadása e vonatkozásban.

Ez pedig törvényszerűen hatással lesz a kapcsolódó hatósági eljárások átláthatóságára, hiszen az átláthatóság mértéke – a fentiekben már kifejtettek szerint – függ a közigazgatási szerv és az ügyfél közötti információátadás mértékétől és minőségétől, az eljárás átláthatósága elképzelhetetlen hatékony kommunikáció nélkül. Az elektronikus közigazgatás szintjei eltérő kommunikációs folyamatokat eredményezhetnek. Megítélésem szerint azonban téves lehet az az előfeltételezés, hogy a magasabb rendű szintek, az elektronikus közigazgatás kiterjedése, a teljesen elektronizált, sőt akár personalizált folyamat minden más tényezőtől függetlenül nagyobb átláthatósági érzetet<sup>531</sup> keltene az érintett ügyfélbe – hiszen pusztán meghatározott és releváns információk elektronikus közzétételével is nagyon jó szintre lehet javítani az adott

---

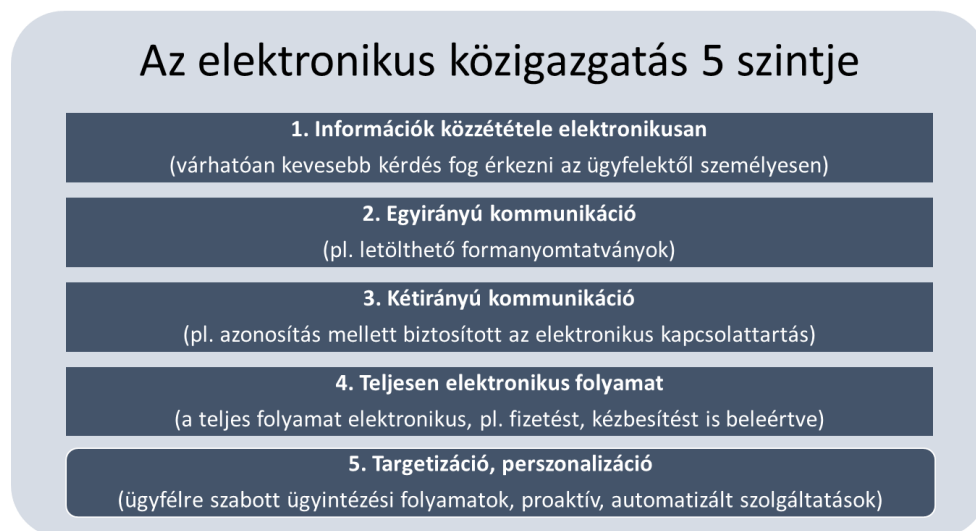
<sup>529</sup> Margetts, H.: *Electronic government: A Revolution in Public Administration*. In: Peters, B. G. – Pierre, J. (Szerk.): *Handbook of Public Administration*. London, SAGE, 2003. 366. o.

<sup>530</sup> Czékmann, Zs. – Kiss, L. N.: The Concept of E-Administration in the Hungarian Regulation. *Juridical Current*, 18(1), 2015, 75-81. o.

<sup>531</sup> Michel, H.: E-Administration, e-Government, e-Governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs. *The Electronic Journal of e-Government*, 3(4), 2005, 214-215. o.

hatósági eljárás átláthatóságát az ügyfél szempontjából, annak ellenére, hogy az eljárás ez esetben a hagyományos kapcsolattartás mellett fog lefolytatásra kerülni. Sokkal inkább tartom helyeselhető, igazolható álláspontnak azt – összhangban a fenti szakirodalmi vonatkozásokkal és a későbbiekben bemutatásra kerülő empirikus vizsgálat eredményeivel is –, hogy az átláthatóságot mind a hagyományos, mind az elektronikus ügyintézés során meg kell teremteni (párhuzamosan is<sup>532</sup>), és hogy erre a mai modern közigazgatási rendszereknek széles és viszonylagosan szabadon felhasználható eszköztára áll rendelkezésre.

22. ábra – Az elektronikus közigazgatás 5 szintje.



*Forrás: saját szerk. az alábbi forrás figyelembevételével: Budai, B. B.: E-közigazgatási alapismeretek. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 2017. 16–17. o.*

Másrészt figyelembe kell venni azt is, hogy az elektronikus kapcsolattartás és ügyintézés során elveszhet az a személyesség, amely a hagyományos hatósági jogalkalmazási folyamatok kapcsolattartását jellemzi<sup>533</sup>. Ez egyrészt előnyösnek is tekinthető, hiszen, ha a folyamatban kevesebb emberi beavatkozásra van szükség (gondoljunk itt akár egy automatizált döntéshozatal keretében megszülető közigazgatási aktusra), akkor azzal hatékonyan javítható az emberi döntéshozatalból adódó és sokszor nehezen eliminálható részrehajlás, vagy hibázás lehetősége. Ettől függetlenül azonban be kell látnunk, hogy még a legmodernebb elektronikus közigazgatási informatikai rendszerek, és szoftveres megoldások is korlátosak<sup>534</sup>, legalábbis

<sup>532</sup> Pina, V. – Torres, L.: Online transparency and corporate governance in Spanish governmental agencies. *Online Information Review*, 43(4), 2019, 654-660. o.

Különösen igaznak találhatjuk a fenti állítást, ha a personalizáció jelenségével oly sokszor összekapcsolt személyiségprofilok átláthatatlanságára is gondolunk, ld. Szőke, G. L. – Patáki, G.: Az online személyiségprofilok jelentősége – régi és új kihívások. *Infokommunikáció és Jog*, 14(2), 2017, 63-70. o.

<sup>533</sup> Rixer, Á., 2019, i.m. 3-7. o.

<sup>534</sup> Abrahams, L.: e-Governance policy 1999-2009: Paths and limitations to progress. *Journal of public administration*, 44(1), 2009, 1015-1026. o.



abban az értelemben – leszámítva a mesterséges intelligencia alkalmazását<sup>535</sup> ebben a speciális vonatkozásban –, hogy meghatározott folyamatot hajtanak végre, adott bemenetek esetén képesek előre meghatározott kimeneteket létrehozni, de csak kiegészítő megoldásokkal és emberi beavatkozás lehetőségével képesek valójában arra, hogy egy ügyfél összes felmerülő kérdésére, észrevételére és cselekményére adekvát választ adjanak. Ebből szempontból az e-közigazgatási megoldások egyrészt növelhetik az átláthatóságot az emberi részrehajlás és hiba kizárásával, a követelmények érvényesítésével és a folyamatok teljes uniformizálásával, azonban nagyban csökkenthetik az ügyfolyamat informatikai adottságból természetesen adódó viszonylagos merev kezelésével. E két tényező optimális együtthatása kényes egyensúly eredménye lehet, amelyet objektív döntéshozatalra épülő, mégis az ügyfél kapcsolattartási igényeire szabott elektronikus ügymenettel lehet orvosolni.

Végül azt is figyelembe kell venni, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatások tekintetében várhatóan mindig lesznek olyan személyek, társadalmi csoportok, akik perifériára csúszhatnak e rendszerek használata szempontjából: a visszafogottabb, hiányos informatikai vagy akár csak írás-olvasási készségekkel, lehetőségekkel rendelkező személyek hátrányba kerülhetnek a fizikai kapcsolattartás háttérbe szorulásával, amely jelenséget megfelelő társadalmi érzékenységgel kell kezelni, különben e személyek és csoportok számára a hatósági eljárás folyamata, az elektronikus ügyintézés, sőt akár a teljes állami tevékenységellátás átláthatatlan felelősségek, kötelezettségek és eljárások szövevényé válhat, amely bizonyítottan alááshatja például e személyek önkéntes jogkövető magatartását is, végső soron.<sup>536</sup>

### **5.3. Az átláthatóság érvényre juttatása a koronavírus járványhoz kapcsolódó szociális távolságtartási intézkedések tükrében**

Az előző fejezetben közelebbről megvizsgáltam a fizikai kapcsolattartás hiányának, az elektronikus kapcsolattartás térnyerésének hatásait a hatósági eljárás átláthatóságának vonatkozásában. Ezen összefüggésekhez, szituációhoz nagyon hasonló, de mégis más előzményekre épülő jelenséget figyelhettünk meg a modern közigazgatási rendszerek tekintetében a koronavírus járványhoz kapcsolódó védekező kormányzati intézkedések tekintetében. Európában és világviszonylatban is számos kormány, a koronavírus járvány elharapozásának lehetséges következményeit felmérve olyan intézkedéseket hozott, amely a

---

<sup>535</sup> Reis, J. – Santo, P. E. – Melão, N.: *Impacts of artificial intelligence on public administration: a systematic literature review*. In: Rocha, Á. (Szerk.): *2019 14th Iberian conference on information systems and technologies (CISTI)*. Coimbra, IEEE, 2019. 1-7. o.

<sup>536</sup> Wolniak, R. – Skotnicka-Zasadzień, B. – Zasadzień, M., 2019, i.m. 137-145. o.

Czékmann, Zs. – Kiss, L. N. – Ritó, E.: *OECD (2003): The E-government imperative, OECD E-Government Studies. Paris, Az Európai Unió infokommunikációs stratégiája*. In: Czékmann, Zs. (Szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 39. o.

társadalmi kapcsolattartás során a szociális távolságtartás megvalósítását tette kötelezővé<sup>537</sup>. E intézkedések természetesen a közigazgatás szervezetrendszerét, és az ügyfelekkel való, *front office* jellegű tevékenységeket is érintette<sup>538</sup>. A legtöbb közigazgatási rendszer tekintetében ez a fizikai kapcsolattartás minimálisra szorítását, a halasztható, személyes jelenléte igénylő ügyek halasztását<sup>539</sup> és a közigazgatás személyzete vonatkozásában legalább részleges otthoni munkavégzést jelentett. Ennek természetesen már e disszertáció megírásának időpontjában is megállapítható hatásai vannak a pandémia időtartama alatt meginduló vagy folyó hatósági eljárások átláthatóságára, amelyet az alábbi szempontok szerint kívánok összefoglalni.

Egyrészt, amíg az elektronikus közigazgatási folyamatokra, kapcsolattartásra történő átállás tervszerűen került megvalósításra az egyes közigazgatási rendszerek vonatkozásában, addig a kialakuló pandémiás helyzet a jogalkotó és a közigazgatás gyors reagálását kívánta meg. Természetszerűleg, a gyors, turbulens jellegű változások ronthatják a közigazgatás és a hatósági eljárások átláthatóságát az ügyfelek irányából<sup>540</sup>, mert a gyorsan változó követelmények között nehezebben igazodnak el az állampolgárok, az ügyfélle váló szervezetek egyaránt.

Másrészt az is láthatóvá vált, hogy miközben a személyesség sok tekintetben elveszett a hagyományos formában, normál körülmények között lefolytatott eljárásokhoz képest, aközben a közigazgatás szervezete nem feltétlenül volt felkészülve arra, hogy a személyesség hiányából adódó hátrányokat a kapcsolattartás más formáival pótolva<sup>541</sup>. Mivel a közigazgatás tekintetében minden állam tekintetében hatalmas szervezeti rendszerekről beszélhetünk, ezért ezek átállítása a fenti intézkedések miatt megváltozott követelményekre nagyon komoly erőforrásokat, és legfőképpen időt igényelt. Ez több tekintetben okozhatott egy olyan *shockhatást* az eljáró szervek számára, amely alkalmas lehetett arra is, hogy a folyamatok normalizálásáig eltelő időtartamban erőteljesen korlátozza, rontsa az egyes eljárások átláthatóságát<sup>542</sup>.

Végül pedig fontosnak tekinthetjük azt a jelenséget is, hogy a védekezéshez kapcsolódó kihívások sok tekintetben eleve is lekötötték, és jelenleg is lekötik a közigazgatás fennálló

---

<sup>537</sup> Farboodi, M. – Jarosch, G. – Shimer, R.: *Internal and external effects of social distancing in a pandemic*. Chicago, Becker Friedman Institute, 2020. 1-5. o.

<sup>538</sup> Barrot, J. – Grassi, B. – Sauvagnat, J., 2020, i.m. 5-6. o.

<sup>539</sup> Pl. a személyi igazolvány vagy jogosítvány érvényességi idő lejártá miatt cseréjére irányuló eljárások halasztását azzal, hogy ezek érvényességét sok ország tekintetében jogszabályi rendelkezések segítségével meghosszabbították. Ezek atipikus hatósági tevékenységek, mégis az átlagállampolgárok szempontjából ezeknek is fontos szerepe van a közigazgatásba vetett bizalom és az átláthatóság vonatkozásában, ld. Fábrián A. et. al.: Atipikus hatósági tevékenység és döntéshozatal, különös tekintettel az új közigazgatási rendtartásra. *Pro Publico Bono*, 2017/1., 18-19. o.

<sup>540</sup> Ansell, C. – Sørensen, E. – Torfing, J., 2020, i.m. 2-5. o.

<sup>541</sup> Schomaker, R. M. – Bauer, M. W.: What Drives Successful Administrative Performance during Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic. *Public Administration Review*, 80(8), 2020, 845-850. o.

<sup>542</sup> Ld. pl. Olaszország vonatkozásában: Mascio, F. D. – Natalini, A. – Cacciatore, F.: Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7), 2020, 621-627. o.

kapacitásait, hiszen a kialakuló helyzet – sok állam tekintetében veszélyhelyzetet vagy különleges jogrendet<sup>543</sup> létrehozó szituációként – nem feltétlenül tette lehetővé azt, hogy a közigazgatási reálcselekmények és foganosított intézkedéseken, erőforrás–átcsoportosításokon túl arra is figyelmet szenteljen a közigazgatás szervezetrendszer, hogy minden egyes ügýtípusban megfelelő tájékoztatást adjon a változó követelményekről, és a korábbiakban megfogalmazott kommunikációs szempontokat teljes körűen érvényesíteni tudja.

A hagyományosan is felgyorsult jogalkotás fokozatváltása, rohanó tempóba „kapcsolása” nem csak a hatósági eljárásokat, hanem általánosságban az állam működésének a vonatkozó jogi és egyéb kötelező erejű előírások átláthatóságát nagyban rontotta, még akkor is, ha az időszakot megerősített kormányzati kommunikáció jellemezte. E szempontokat a következő főfejezetben részletesen meghatározom és elemzem az átláthatóság megvalósítása szempontjából.

---

<sup>543</sup> Mészáros, G.: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? Avagy a 40/2020. (III.11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. *FUNDAMENTUM*, 24(3-4), 2020, 63-72. o.

## 6. Összefoglaló gondolatok

Amennyiben a hatósági eljárás átláthatóságának vizsgálata során az egyes elemzett részterületek közül a legfontosabbat kellene kiemelni, egész biztosan az eljárásközi, proceduális átláthatóságot ragadhatnánk meg ekként. A hatósági eljárás átláthatóságának alanyai, az ügyfelek ugyanis az egyedi hatósági eljáráson, annak folyamatán, jogintézményein keresztül találkoznak közvetlenül minden olyan jelenséggel, amely az átláthatóság szempontjából relevánsként jelölhető meg.

A fejezetben végzett elemzés alapján az alábbi. összegző megállapításokat és következtetéseket tudom megtenni:

- Az átláthatóság eljárásközi biztosítása összetett szempont- és követelményrendszert kíván meg az elméleti vizsgálódásban, és számos feladatot ébreszt a hatósági szervek oldalán a gyakorlatban. Ezért sem lehet leszűkíteni az átláthatóságra vonatkozó megközelítéseket – a II. főfejezetben megvizsgált nemzetközi dokumentumok egy jelentős részénél irányadó – az információáramlás hatékony biztosításának, vagy pusztán a társadalom bevonásának kérdéseire.
- Valójában az átláthatóság vizsgálati és követelmények oldalán azonosítható szempontrendszere az eljárás összes szakaszát, jogintézményét érinti, még akkor is, ha ezek közül van egy-egy olyan, amely érvényesülésének vizsgálata kiemelten fontosnak tekinthető a hatósági eljárás átláthatósága szempontjából és ezért jelen értekezésben is megvizsgáltam.
- Fontos felismerni, hogy az átláthatóság érvényesülése nem feltétlenül az azt biztosító általános és különös jogi szabályozás megoldásaitól függ önmagában. E követelmények és jogintézmények valós működése, az átláthatóság gyakorlati megvalósítása és annak akadályai lesznek majd azok, amelyek meghatározzák egy vizsgált államban az átláthatóság eljárásközi mértékét.
- Miután ez rendkívül összetett és értékorientált tevékenységet vár el a jogalkatótól és a hatósági jogalkalmazóktól egyaránt, ezért ismételen ki kell emelni az átláthatóság biztosítására irányuló alapelvek (és értékek) valamint a fenti szervek elkötelezettségét az átláthatóság megvalósításában – enélkül elképzelhetetlen az eljárásközi átláthatóság megvalósítása, még az átláthatóság szempontjából legjobban összeállított szabályozás mellett is.

## VII. Az átláthatóságot befolyásoló tényezők a hatóságok kommunikációjában

E fejezet arra a felismerésre épül, hogy a hatósági jogalkalmazás mind szervei, mind tevékenység vonatkozásait tekintve nem válhat teljeskörűen elemezhetővé az átláthatóság szempontjából, ha szem elől hagyjuk azt, hogy a hatóság valójában nem csak a hatósági eljárás folyamatában, hanem azon kívül is folyamatosan kommunikációs tevékenységet végez<sup>544</sup>, amelynek segítségével összekapcsolódik más állami intézményekkel, a gazdaság szereplőivel, a szélesebb értelemben vett társadalommal. E kommunikációs tevékenysége pedig aktív szerepet játszik a hatósági eljárás átláthatóságának kialakításában, fenntartásában is<sup>545</sup>. Ahogy azt a korábbiakban láthattuk, az átláthatóság fogalmához kapcsolódó elvárások és kötelezettségek, kommunikáció szempontból a hatóság oldaláról legnagyobb részt – a bevonás mellett – az információk biztosításában, hatékony, időben történő és lehető legteljesebb áramoltatásában áll, amely lehetővé teszi az átláthatóság alanyai számára azt, hogy megérthesse, értelmezhesse ezeket az információkat, e szerint alakítsa magatartását. Amíg a hatósági eljárás szabályozásában – tekintettel az évszázados fejlődéstörténetre – rendszerint egészen konkrét, az ügyfél részéről is számonkérhető jogok és köteleességek biztosítják a kommunikációt a fenti szereplők és a hatóság között, addig az eljáráson kívüli, a hatóság szervezetével, működésével, törekvéseivel és elért eredményeivel kapcsolatban ez már nem állapítható meg ilyen formában, miközben e kommunikáció is jelentősen befolyásolni fogja az ügyfél átláthatóságérzetét a hatósági szerv és tevékenysége vonatkozásában<sup>546</sup>. Ennek az állításnak a bizonyítása érdekében vizsgálom meg az alábbiakban a hatóság oldalán az elmúlt években egyre inkább felmerülő, nyitott kommunikációra vonatkozó elvárásokat<sup>547</sup>, hogy aztán e nyitott kommunikáció jellemzőin keresztül elemezhessem a közigazgatási kommunikáció egyes területeit, azok átláthatóságban betöltött szerepe alapján.

### 1. A nyitott kommunikáció jellemzői

Nem került könnyű helyzetbe a 20. század végén, 21. század elején a magyar és a világviszonylatban értelmezett közigazgatás. Miközben globális folyamatként hatalmas méretű

---

<sup>544</sup> Pasquier, M.: *Communication of and for Public Services*. In: Ongaro E. – Van Thiel S. (Szerk.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London, Palgrave Macmillan, 2018. 441-443. o.

<sup>545</sup> Ruijter, H. J. M., 2017, i.m. 356-358. o.

<sup>546</sup> Porumbescu, G.: Linking transparency to trust in government and voice. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 2017, 521-527. o.

<sup>547</sup> Luoma-aho, V. – Canel, MJ.: *Introduction to Public Sector Communication*. In: Luoma-aho, V. – Canel, M. J. (Szerk.): *The Handbook of Public Sector Communication*. New York, Wiley & Sons, 2020. 2-5. o.

információáramlás<sup>548</sup> – már–már információöözön<sup>549</sup> – kezdődött meg és fejlődik folyamatosan a társadalmi élet számos területén, aközben a közigazgatás és azon belül a hatósági eljárás szabályozása és folyamata sok esetben még mindig a korábban kialakított, hagyományos szemléletet tükrözi. Ebben a megközelítésben sokszor még mindig újszerűnek, egyes esetekben rendszeridegennek hathatnak azok a kifejezések, hogy újmédiás<sup>550</sup>, sőt közösségi médiás tartalom<sup>551</sup>, SMS<sup>552</sup> értesítés, elektronikus kommunikációs csatornák felhasználásával lezajló hatósági eljárás,<sup>553</sup> a *big data*<sup>554</sup> lehetőségeinek ki- és felhasználása közigazgatási környezetben.

Ahhoz, hogy értelmezni tudjuk a közigazgatási szervezetrendszerre, és annak egyes szerveire vonatkozóan a kommunikációs tevékenységek nyitottságának követelményeit és feltételeit, először a nyitott jellegű kommunikációt és annak fogalmi elemeit kell meghatározni, körülhatárolni. Jelen disszertáció szempontjában e kérdéskört főként a szervezeti szinten kell vizsgálni, mivel végül a közigazgatási szervezetrendszer legkisebb elemét jelentő szerv, mint szervezet a témakörben megtett erőfeszítései fogják jelenti a kommunikációs összeteljesítményét,<sup>555</sup> amellyel kapcsolatban értékelhető annak nyitottsága. Nem elhanyagolható azonban az e feletti illetve alatti szervezeti–szervezési szinten történő kommunikáció jellege, beállítottsága: sem a közigazgatási szerv belső szervezeti rendje alapján annak szervezeti egységei és végső soron a személyes kommunikáció<sup>556</sup>, sem pedig a közigazgatás nagyobb rendszerei<sup>557</sup> nem hagyják érintetlenül a szervezeti kommunikációt, arra jelentős hatást fejthetnek ki, legalábbis befolyásolhatják annak hatásait és megítélését a közigazgatás ügyfeleivel való kapcsolattartás során.

---

<sup>548</sup> Akaike, H.: *Information theory and an extension of the maximum likelihood principle*. In: Parzen, E. – Tanabe, K. – Kitagaw, G. (Szerk.): *Selected papers of hirotugu akaike*. New York, Springer, 1998. 199-213. o.

<sup>549</sup> Bellamy, C. – Taylor, J. A.: Introduction: Exploiting IT in Public Administration-Towards the Information Polity?. *Public Administration*, 72(1), 1994, 1-3. o.

Holl A.: Információáradat és hullámlövedék. *Magyar Tudomány*, 2013/4., 473-474. o.

<sup>550</sup> Józsa, V.: *Egy közigazgatási szerv kommunikációs stratégiája: Középpontban az újmédiás alkalmazások és a társadalmi felelősségvállalás*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013.

<sup>551</sup> Csáki-Hatalovics, Gy. B.: *A közösségi média felhasználási lehetőségei a közigazgatásban*. In: Homicskó, Á. O. (Szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 41. o.

Bertot, J. C. – Jaeger, P. T. – Grimes, J. M.: Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly*, 27(3), 2010, 264-271. o.

Bertot, J. C. – Jaeger, P. T. – Hansen, D.: The impact of polices on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. *Government information quarterly*, 29(1), 2012, 30-40. o.

<sup>552</sup> László, L. J. – Vég, O.: Sms-technológia a közigazgatás és a köz szolgálatában. *Médiakutató*, 2004/2., 1-16. o.

<sup>553</sup> Von Haldenwang, C.: Electronic government (e-government) and development. *The European Journal of Development Research*, 16(2), 2004, 417-432. o.

<sup>554</sup> Clarke, A. – Margetts, H.: Governments and citizens getting to know each other? Open, closed, and big data in public management reform. *Policy & Internet*, 6(4), 2014, 393-417. o.

Kim, G. H. – Trimi, S. – Chung, J. H.: Big-data applications in the government sector. *Communications of the ACM* 57(3), 2014, 78-85. o.

<sup>555</sup> Kuhn, T. – Ashcraft, K. L. – Cooren, F.: What Work Can Organizational Communication Do?. *Management Communication Quarterly*, 33(1), 2018. 101-111. o.

<sup>556</sup> Karanges, E., et. al.: The influence of internal communication on employee engagement: A pilot study. *Public Relations Review*, 41(1), 2015, 129-131. o.

<sup>557</sup> Bellamy, C. – Taylor, J.: Informatisation and new public management: an alternative agenda for public administration. *Public Policy and Administration*, 7(3), 1992, 29-41. o.

Henry, N.: *Public administration and public affairs*. New York-London, Routledge, 2017. 80-92. o.

A nyitott jellegű szervezeti kommunikációt a szakirodalmi hivatkozások alapján az alábbi jellemzőkkel határolhatjuk körbe:

- *Ismert szerepkörök*: A kommunikációs folyamat minden szereplője (adó, vevő, közvetítő) tisztában van szerepével és azzal, hogy milyen célból kapja az egyes információkat.<sup>558</sup> Mindez elméleti vizsgálódás szempontjából meglehetősen egyszerűnek hangzik, azonban a gyakorlati életben előforduló kommunikációs helyzetek során leggyakrabban ez okozza a legfőbb problémákat<sup>559</sup>, s vezet a nyitottság aláadásához, a bizalmatlanság megalapozásához, és egyes információs zavarokhoz, amelyek a tevékenység átláthatlanságát eredményezhetik.
- *Megfelelő kommunikációs felületek és lehetőségek*<sup>560</sup>: Nem elhanyagolható szerepe van a kommunikációs csatornáknak, és azokhoz való hozzáféréshez mindkét oldalon. Amennyiben a kommunikáció tárgyához és a kommunikációban résztvevő személyek kapcsolatához képest inadekvát a kommunikációs felület vagy nem megfelelően adottak a felület használatához való tágabb értelemben vett korlátlan hozzáférés<sup>561</sup>, nem várható, hogy a kommunikáció hatékony vagy a szervezeti folyamatok átláthatóságát szolgáló lesz. Ebben napjainkra nagy szerepe van az elektronikus technológiának<sup>562</sup>: a közigazgatással szemben egyértelmű elvárás, hogy szolgáltatásainak szinte teljes köre azonnal és lehetőleg korlátozásmentesen elérhetővé váljon, nyilván abban a körben, ahol ez értelmezhető.
- *Bizalmasság*: Nyitott kommunikáció csak megfelelő bizalom mellett várható el a kommunikáló felek között. Amennyiben a fenti feltételek teljesülnek, a felek tudják, hogy milyen szerepkörben vannak, és milyen felületeken léphetnek kapcsolatba egymással, akkor megteremhető a bizalom<sup>563</sup>, amely azonban egy törekeny állapot<sup>564</sup> és rendkívül erőforrásigényes a fenntartása.<sup>565</sup> A bizalmasságnak új dimenzióját kell

---

<sup>558</sup> Kramer, M. W.: *Managing uncertainty in organizational communication*. New York, Routledge, 2014. 33-50. o.

King, C. S. – Feltey, K. M. – Susel, B. O.: The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, 58(4), 1998, 317-319. o.

<sup>559</sup> Braun, S., et. al.: Emails From the Boss—Curse or Blessing? Relations Between Communication Channels, Leader Evaluation, and Employees' Attitudes. *International Journal of Business Communication*, 56(1), 2018, 50–81. o.

<sup>560</sup> Middleton, K. R. – Lee, W. E. – Stewart, D.: *The Law of Public Communication*. New York, Routledge, 2017. 105-140. o.

<sup>561</sup> Ld. például a hazai földhivatali nyilvántartáshoz való hozzáférés átlagfelhasználóknak sokáig csak munkaidőben volt hozzáférhető, az üzemeltetés jellegéből kifolyólag.

<sup>562</sup> Scarozza, D., et. al.: *The Value of ICT Applications: Linking Performance, Accountability and Transparency in Public Administrations*. In: Ricciardi, F. – Harfouche, A. (Szerk.): *Information and Communication Technologies in Organizations and Society*. Switzerland, Springer International Publishing, 2016. 51-60. o.

Venkatesh, V., et al: Managing citizens' uncertainty in e-government services: The mediating and moderating roles of transparency and trust. *Information Systems Research*, 27(1), 2016, 87-111. o.

<sup>563</sup> King, C. S. – Feltey, K. M. – Susel, B. O., 1998, i.m. 323-326. o.

Nisbet, M. C.: Communicating climate change: Why frames matter for public engagement. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 51(2), 2009, 12-23. o.

Rhodes, R. A.: Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4), 2016, 638-647. o.

<sup>564</sup> Nabatchi, T.: Putting the “public” back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, 72(5), 2012, 699-708. o.

<sup>565</sup> Frederickson, H. G. – Rohr, J. A.: *Ethics and public administration*. New York, Routledge, 2015. 25-32. o.

megteremteni az elektronikus környezetben<sup>566</sup>, a szerteágazó adatkezelés, a személyek közötti fizikai kommunikáció megszűnte, vagy háttérbe szorulása miatt (ahogy azt már kifejtettem korábban), amely komoly feladat elé állíthatja a közigazgatást.

- *Érthetőség, érthetőség*: A kommunikáció a fenti paraméterek optimális együttállása esetén sem válik nyitottá, ha a kommunikáció egyik vagy több szereplője nem érti – akár részben, akár teljes egészében – az irányába érkező üzenet tartalmát<sup>567</sup>. A nem érthető, értelmezhetetlen szakmai tartalom ellehetetleníti a fogadó fél számára a szervezet és a folyamat átláthatóságát<sup>568</sup> is és negatív hatást gyakorol az üzenettel (például akár egy hatósági határozattal, vagy egy közigazgatási szerv által kiadott közleménnyel) elérni kívánt hatásokra, jogi kötelezettségek teljesítésére<sup>569</sup>.
- *Nyomon követhetőség*<sup>570</sup>: A kommunikációban részt vevő felek akkor tudják teljesen nyitottá tenni egymással való kommunikációjukat, ha az valamilyen formában utólag is elérhetővé és követhetővé válik, ezzel biztosítva a kommunikációba foglalt információk visszakövethetőségét, illetve visszaállíthatóságát. Ennek jelentős bizalomteremtő- és növelő hatása van a közigazgatási gyakorlatban a szakirodalomban fellelhető kutatási eredmények alapján<sup>571</sup>.
- *Következetesség*<sup>572</sup>: Végül, a nyitott kommunikáció egyik legfontosabb ismérve, hogy csak akkor válik ténylegesen nyitottá, hogyha a felek joggal számíthatnak arra, hogy a kommunikáció tárgyában a várt és szándékolt eredmény következik be, azért, mert a kommunikáció szereplői meghatározott rendezőelvek szerint végzik tevékenységüket és ennek megfelelően kommunikálnak is. Jogállami körülmények között ez a szolgáltató közigazgatás és az ügyfélközpontúság köré rendeződik, így a kommunikációnak is az átláthatósági követelményeket kell érvényre juttatnia.

---

<sup>566</sup> Venkatesh, V., et. al., 2016, i. m. 100-111. o.

<sup>567</sup> Ljungholm, D. P., 2015, i.m. 172. o.

Lourenço, R. P.: An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 2015, 323-332. o.

<sup>568</sup> Ljungholm, D. P., 2015, i.m., 172-175. o.

<sup>569</sup> Durant, R. F. – Durant, J. R. (Szerk.): *Debating Public Administration: Management challenges, choices, and opportunities*. New York, Routledge, 2017. 120-150. o.

<sup>570</sup> De Nicola, A., et. al.: A methodology for modeling and measuring interdependencies of information and communications systems used for public administration and eGovernment services. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 2016/14., 18-27. o.

Wirtz, B. W. – Weyerer, J. C. – Rösch, M.: Open government and citizen participation: an empirical analysis of citizen expectancy towards open government data. *International Review of Administrative Sciences*, 2017/1., 1-21. o.

<sup>571</sup> Denhardt, R. B. – Denhardt, J. V.: The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 2000, 549-559. o.

Rhodes, R. A.: *Governance and public administration*. In: Pierre, J. (Szerk.): *Debating governance*. Oxford, Oxford University Press, 2000. 61. o.

<sup>572</sup> Kramer, M. W., 2014, i.m. 75-90. o.



## 2. A közigazgatási kommunikáció területei

### 2.1.A hatósági eljárásban történő kommunikáció

A közigazgatástól – ahogy azt már több ízben érintettük jelen értekezésben – s azon belül a hatósági eljárástól évtizedek óta nyitottságot, ügyfélközpontúságot és hatékonyságot vár el<sup>573</sup> a tudományos–szakmai közösség, a kormányzat képviselői és az állampolgárok is. A nyitott jellegnek számos megjelenési formája lehet, de összefoglalóan a hatósági eljárás nyilvánosságának biztosításával jellemezhetjük azokat a jogintézményeket, eljárásjogi megoldásokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a hatósági eljárással kapcsolatos információk szélesebb körben elérhetőek és biztosítottak legyenek<sup>574</sup>, amellet, hogy egyedi ügyben az ügyfelek is védve legyenek adataik illetéktelen kézbe kerülésétől, s a hatósági döntéshozatal biztonsága is fenntartható legyen.

Ezek a lehetőségek egyszerre valósítják meg a közigazgatás, a hatósági szervek jogszabályokhoz kötött jogalkalmazásából eredő feladatait, biztosítják a társadalom tagjai és szerveződései számára a jogállamban mind nagyobb szerepet kapó és jelentőséggel bíró társadalmi kontroll lehetőségét, szolgálják az eljárás ügyfeleinek és egyéb szereplőinek jogos érdekeit és emellett biztosítják a hatósági eljárástól várható modern adat- és személyiségi jogvédelem megvalósulását.

A materiális értelemben vett hatékony eljárás elérése érdekében napjainkban a hatóságoknak egyre nagyobb figyelmet kell szentelniük a kommunikáció<sup>575</sup> élénkítésére, amelyet az ügyfelekkel, illetve az egyéb érdekelttel kapcsolatban folytatnak.

Az eljárásjogi megoldások korábban tapasztalható relatív zártsága, és ebből adódó merevsége számos esetben feloldható – természetesen a jogállami garanciák és jogszabályi keretek között gondolkozva – a már tárgyalt jogtudományi elemzés és az eredmények gyakorlatba való átültetése során.

Az eddig tárgyaltak közül a hatósági eljárás során keletkező iratok betekinthesége, civil szervezetek társadalmi csoportok képviselőire jogosító ügyféli jogállással való felhatalmazása, a döntéshozatali formák diverzifikálásával és egyes különleges hatósági eljárás típusok (például hatósági ellenőrzés) nyilvánosságának biztosítása hozzásegíti az egyes hatósági szerveket

---

<sup>573</sup> Ostrom, V. – Ostrom, E.: Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 1971, 203-216. o.

Hood, C.: A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 1991, 3-19. o.

Lan, Z. – Rosenbloom, D. H.: Editorial: public administration in transition? *Public Administration Review*, 52(6), 1992, 535-537. o.

Doornbos, M., 2001, i.m. 93-108. o.

<sup>574</sup> Maier-Rabler, U. – Huber, S.: "Open": the changing relation between citizens, public administration, and political authority. *JeDEM - Journal of eDemocracy and Open Government*, 3(2), 2011, 182-191. o.

<sup>575</sup> Kettl, D. F., 2015, i.m. 490-495. o.

ahhoz, hogy a társadalommal magas szinten működő és kölcsönösen előnyösen kapcsolatot tartsanak fenn.

A téma közigazgatási alkalmazásához arra volt szükség, hogy alapvető változás következzen be a hatósági eljárásokhoz kapcsolódó közhatalom gyakorlás módszertanában<sup>576</sup>. Ennek köszönhetően az egyes közigazgatási rendszerek koncepcionálisan<sup>577</sup> már nem minden esetben közelítettek az ügyfelekhez az eredeti hatalmi pozíciójukból, s megszületett a felismerés, hogy az állami hatalomgyakorlás ezen a szinten (is) könnyebben megvalósítható, ha aktív, de a társadalom érdekeltjeinek bevonására épülő kommunikációs tevékenységbe kezdenek az egyes hatósági szervek és a teljes kormányzat.

### **2.1.1. Horizontális jellegű kritérium**

A hatósági eljárás nyilvánosságát és az ehhez szükséges kommunikációs csatornákat alapvetően egy horizontális jellegű jogintézményként határozhatjuk meg a fentiekén túl. Horizontális jellegét elsődlegesen az adja, hogy az egyes országok tételesjogi, de jogpolitikai és dogmatikai megközelítéseiben is a nyilvánosság az átláthatósággal összekapcsolódva, s ezek követelményrendszere jellemzően nem önállóan, hanem az egyes, már korábban kialakult jogintézményekhez kapcsolódóan jelenik meg<sup>578</sup>. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy épp ez okozza a nyilvánosság szabályozásának legfőbb nehézségeit és egyben előnyeit is. A széleskörű, jogintézményekhez kapcsolt szabályozás lehetővé teszi, hogy e jogintézmények jogszerűen csak a nyilvánosság szempontjainak alkalmazásával valósulhassanak meg, de egyben megnehezíti a nyilvános és egyben átlátható eljárás kereteinek kezdeti megteremtését, s ami talán még fontosabb, folyamatos fenntartását és a változó viszonyokhoz való alakítását. Ugyan nem zárja ki egymást, de mindenesetre bonyolultabbá teheti a megfelelő nyilvánosság biztosításához szükséges, teljes eljárást átható holisztikus megközelítés és a fenti szabályozási megoldás az egymás közötti kapcsolatot.

A kontinentális hatósági eljárásra vonatkozó szabályanyagok jellemzően ezt a horizontális megközelítést alkalmazzák<sup>579</sup>, azt azonban mindenképpen meg kell említeni, hogy az egyes jogintézmények eltérő súllyal vesznek részt az adott nemzeti hatósági eljárás nyilvánosságát megteremtő szabályanyag, s ebből eredő gyakorlat létrehozatalában. Az eltérő súly abból adódik, hogy azok a hatósági jogintézmények, amelyekhez a nyilvánosság

---

<sup>576</sup> Haque, M. S.: Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration. *International Review of Administrative Sciences* 65(3), 1999, 309-325. o.

<sup>577</sup> Kettl, D. F., 2015, i.m. 488-497. o.

<sup>578</sup> Constatin, E.: The Principle of Transparency in Administrative Law. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 6(1), 2014, 421-425. o.

<sup>579</sup> Vigoda, E., 2002, i.m. 527-540. o.

garanciarendszerének leágazásai kapcsolódnak eltérő befolyást fejthetnek ki a teljes hatósági eljárás menetére, jogszerűségére és hatékonyságára. Az eljárás kezdeti mozzanatai, úgymint a joghatóság, hatáskör és illetékesség tisztázása, az ügyféli jogállás egyes részletei nagy jelentőséggel bírnak, hiszen az ezekben bekövetkező fogyatékoságok nyilvánvalóan rávetülnek a teljes eljárásra és messzemenő következményekben testesülhetnek meg<sup>580</sup>.

A hatósági eljárás legfontosabb, nyilvánossághoz köthető pontjai valójában a VI. főfejezet 1. fejezetében meghatározott információforrások jogszerű és hatékony biztosításához, alkalmazásához kapcsolódnak, hiszen ha ezek a kritikus pontként jellemezhető információforrások biztosítják a hatósági eljárás átláthatóságához szükséges információkat, akkor már sokkal inkább ezek hatékony, erőforrás-takarékos biztosításával, fejlesztési lehetőségeivel kell foglalkozni.

A hatósági eljárás e kritikus pontjain rendkívül nagy jelentőséggel bír, miként funkcionálnak az egyes nyitott kommunikáció irányába ható részletszabályok, hiszen a kölcsönös függőség jelensége miatt a jogintézmények fent említett nagy súlya a garanciarendszer adott ponton érvényesülő szabályaira – nem beszélve a végrehajtásukat végző közigazgatási személyzetre – is nagyobb súlyt helyez<sup>581</sup>.

### **2.1.2. A nyilvánosság érvényesülésének korlátai**

A fenti fogalom–meghatározásokat, alapvetéseket szemlélve – de sok esetben a vonatkozó szakirodalom fő mondanivalóját is tekintve – az a kép alakulhatna ki bennünk, hogy az átláthatóság egy minden tekintetben előremutató<sup>582</sup>, jogállami követelményeket érvényre juttató kategória<sup>583</sup>, amelynek feltétlen érvényesülését biztosítani kell a hatósági szerv kommunikációjában is, legyen szó akár a hatósági eljárásban érvényesülő kapcsolattartásról, akár az azon kívüli, a társadalmi érdekeltek irányába mutató kommunikációs tevékenységekre.

Az elmúlt évtizedben azonban felerősödtek azok a vélemények, melyek szerint az átláthatóság és nyilvánosság a jogrendszerben betöltött rendkívül fontos szerepének vannak korlátai, sőt akár negatív hatásai lehetnek<sup>584</sup>. A legtöbb szerző a korábbiakban már részben tárgyalt információbiztonságot és a hatósági eljárásban felmerülő személyes adatok védelmét említi problémás tényezőként, de ide sorolhatjuk az egyes üzleti titkokat, szerzői jogi területhez kapcsolódó információkat is.

---

<sup>580</sup> Kilényi, G., 2008, i.m.1832.

<sup>581</sup> Adams, G. – Balfour, D.: *Unmasking administrative evil*. London, Routledge, 2014. 248. o.

<sup>582</sup> Armstrong, E., 2005, i.m. 1-10. o.

<sup>583</sup> Bovens, M. – Goodin, R. E. – Schillemans, T., 2014, i.m. 800.

<sup>584</sup> Michener, G. – Bersch, K., 2013, 233-242. o.

Fenster, M.: The opacity of transparency. *Iowa Law Review*, 91(3), 2006, 885-950. o.

Ez elvezet minket a kommunikációs szempontból érvényesíthető, „átláthatósági egyensúly” fogalmához<sup>585</sup>, amely jól jellemzi, hogy a hatósági eljárás nyilvánosságának végső soron egy egyensúlyi pozíciót kell megtalálni a szükséges információk közzététele és a meghatározott adatok illetéktelen kezekbe való kerülése között.

## 2.2. A nem hatósági jellegű közigazgatási kommunikáció

A nyitott kommunikációval kapcsolatos fejezetben meghatározottak, illetve a közigazgatás szerteágazó tevékenységeire tekintettel a nem hatósági jellegű kommunikáció is legalább olyan fontos szerepet tölt be a közigazgatás kommunikációjában, mint a hatósági eljárásban érvényesülő. A szabályok itt sokkal kevésbé kézzel foghatóak, és ez természetesen eredményezi a témakör relativitását, a sokrétű megvalósítást és az ebből eredő problémákat is: miközben a hatósági jellegű kommunikációnak – legalább alapjaiban és kereteit tekintve – meg vannak az eljárásjogi keretei, amelyeket a hatóságként eljáró közigazgatási szervek kötelesek megtartani, addig a nem hatósági kommunikáció területén ezek sokkal inkább ajánlás jellegűek vagy a technikai–infrastrukturális lehetőségek szabta korlátok között érvényesülő (kényszer)megoldások<sup>586</sup>.

Ennek megfelelően alapvetően a nyitott jellegű kommunikáció követelményeinek kell – vagy legalábbis kellene – érvényesülnie, a korábbi szisztéma szerint vázolva:

- *Ismert szerepkörök:* Ez a legkevésbé problémás terület a közigazgatási kommunikáció gyakorlatának, azonban mégis megjegyzendő, gyakori a szereptévesztés a közigazgatási szervek részéről – kommunikációs csatornáin meg kell találnia az arany középutat a konzervatív kommunikációs felfogás és a partnerség között, amelyből az ügyfél számára egy partneri, ügyfélközpontú közigazgatás képének kell kialakulnia és nem egy zárkózott, a társadalomtól és a gyakorlati élettől messze álló, kizárólag bürokratikus elveken működő szerv–szervezetrendszer helyett. Különösen igaz ez arra tekintettel is, hogy a hatóság és ügyfele csak az adott hatósági jogviszony keretében kerülnek a fenti szubordinatív viszonylatba egymással, a hatósági eljáráson kívüli kommunikációt ezért sokkal inkább a társadalom szolgálatának és bevonásának, az érték közvetítésnek kell áthatnia<sup>587</sup>.

---

<sup>585</sup> U.o. 910.

<sup>586</sup> Behn, R. D.: The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4), 1995, 313-324. o.

<sup>587</sup> Bryer, T. A. – Zavattaro, S. M.: Social media and public administration: Theoretical dimensions and introduction to the symposium. *Administrative theory & praxis*, 33(3), 2011, 325-327. o.

- *Megfelelő kommunikációs felületek és lehetőségek:* E téren két nagy változási csomópontra kell figyelmet fordítani: egyrészt arra, hogy a közigazgatási szervezetrendszer úgynevezett *front office* tevékenységében részt vevő tisztviselőknek az ügyfelekkel való kommunikáció során tekintettel kell lennie a társadalom folyamatos változásaira és az ebből eredő, a szerv irányába mutató igényekre<sup>588</sup>. Másrészt az egyre inkább elektronikus környezetbe kerülő és anélkül már nem teljeskörűen értelmezhető közigazgatás irányába elvárásként mutatkozik egyrészt az elektronikusan is elérhető és megfelelően használható platformok kialakítása és fenntartása<sup>589</sup>, másrészt az online környezetben való megfelelő megjelenés létrehozása<sup>590</sup>.
- *Bizalmasság:* Az államszervezetbe vetett hit, a jogállami követelmények teljesülése iránti elvárások, a közigazgatás átlátható működésének megvalósulása esetén érhető el a közigazgatás ügyfeleinek bizalma. Erre a szempontokra az elektronikus környezetben még inkább figyelni kell<sup>591</sup>, a nyitott jellegű kommunikációnál vázolt szempontok miatt. Fontos, hogy a megfelelő bizalom fenntartása ne csapjon át bizalmaskodásba, a szerv helyén kezelje szerepét az ügyfél irányába és sokkal inkább a szakmai hitelesség és az ügyfélközpontúság mint rendező elv uralja a kommunikációt.
- *Érthetőség, érthetőség és következetesség*<sup>592</sup>: A közigazgatás összetett, sokszor bonyolult szaknyelvi fordulatokkal áthatott működése megnehezíti a szervezeti tevékenység kommunikálhatóságát, amely alapvető feltétele az átlátható működésnek. Ennek megfelelően a közigazgatási szervnek bármely kommunikációs csatorna használata során törekednie kell az egyértelműsége és a fogadó fél értelmezési lehetőségeinek korlátaira is<sup>593</sup>. Ebbe belefoglaltatik az is, hogy a kommunikáció során ne legyen félrevezető és kommunikációját áthassa a szolgáltató jelleg.

<sup>588</sup> Bencsik, A., et. al.: A közigazgatás és a média kapcsolódási pontjai. *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2016/4., 60-75. o.

<sup>589</sup> Nagyné Takács, V.: A közigazgatási informatikai rendszerek fejlesztésével kapcsolatos felhasználói elvárások. *Hadmérnök*, 7(4), 2012, 154-155.o.

Lavertu, S.: We all need help: "Big data" and the mismeasure of public administration. *Public administration review*, 76(6), 2016, 864-872. o.

<sup>590</sup> Józsa, V., 2013, i.m.

Belényesi, E.: Az elektronikus közigazgatás és a változásmenedzsment. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(5), 2012, 30-36. o.

<sup>591</sup> Juhász, L.: E-közigazgatás Európában: fókuszban a közigazgatás racionalizálása és az állampolgár. *Információs Társadalom*, 7(1), 2007, 17-30. o.

<sup>592</sup> Bozeman, B. – Bretschneider, S.: The "publicness puzzle" in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), 1994, 197-224. o.

<sup>593</sup> Watson, R. P. – Lynch, T. D.: Plain English and public administration. *Public Policy and Administration*, 13(1), 1998, 107-114. o.

### 3. Összefoglaló gondolatok

A fejezetben lefolytatott elemzés eredményeként az alábbi megállapításokat és következtetéseket lehet tenni:

- Egyértelműen megállapítható, hogy a 21. századi közigazgatás, azon belül a hatósági jogalkalmazás nem megvalósítható jól átgondolt, az elvárásokra és követelményekre tekintettel levő kommunikációs tevékenység nélkül. E tevékenységnek csupán egy része kapcsolódik a hatósági eljáráson belüli kommunikációhoz, de ezen túl figyelmet kell fordítani a nem hatósági jellegű közigazgatási kommunikációra is e tekintetben.
- Jelen értekezés szempontjából mind a két típusú kommunikációs tevékenységnek azonos célja, szerepe van, csak módszereiben tér el ezek megvalósítása – a kommunikáció lényege, hogy a hatósági eljárás alanya számára információt vagy informálódási lehetőséget szolgáltatson általánosságban a hatósági jogalkalmazási tevékenységgel és azon belül az egyedi hatósági eljárással kapcsolatban, ezáltal – kontextusában is – érthetővé, értelmezhetővé tegye számára azokat.
- E tevékenységek tekintetében lehet leginkább bemutatni az átláthatóság célcsoportjának, alanyainak különállását – míg a hatósági eljáráson belüli kommunikáció elsődleges alanya az ügyfél, addig a nem hatósági jellegű kommunikáció alanya sokkal inkább a szélesebb értelemben vett társadalom és azon belül az érdekeltek (annak közreadásával, hogy természetesen ez a teljes kommunikációs tevékenységre igaz, az ennek keretében megvalósított egyedileg célzott kommunikációs tartalmaknak lehet ennél speciálisabb célcsoportja).

## VIII. Speciális hatósági jogalkalmazás

Jelen értekezés terjedelmi keretei nem teszik lehetővé azt, hogy a hatósági jogalkalmazás különleges típusait teljességgel megragadhassam és annak átláthatósági vonatkozásait minden vonatkozásban, érdemben megvizsgáljam. Ennek ellenére mégis szükséges foglalkozni a hagyományos eljárásokhoz képest atipikus jellemzőket mutató speciális hatósági és kvázi hatósági eljárásokkal, az alábbi indokokra tekintettel:

- A speciális eljárások a hatósági alapeljárás<sup>594</sup> szabályozásához képest legalább részben eltérő és önálló jogszabályban megjelenő szabályanyag alkalmazására épülnek, amelyekben belül nem feltétlenül fognak ugyanúgy érvényesülni a hatósági eljárásra vonatkozó alapelvek, általános követelmények és így az átláthatóság elvárás- és követelményrendszere sem, mint a hagyományosnak tekinthető alapeljárásokban – éppen ezért kiemelten fontos az átláthatósági szempontok átültetése és ezek gyakorlati alkalmazásának értékelése a jogállami követelmények biztosítása érdekében.
- A szakirodalomban fellelhető álláspontok alapján, amennyiben egy állam jelentős számú speciális, az általánostól eltérő szabályozottságú hatósági eljárás típust (pl. kivett eljárások köre) tart fenn, az aláaknázhatja a közigazgatás intézkedéseinek és döntéseinek átláthatóságát és kiszámíthatóságát<sup>595</sup>, a jogalkalmazó tevékenység fragmentálódása, irányvesztései mutatkozhatnak, amelyek átláthatósági problémákat eredményezhetnek,.
- Másrészt az is realitás, hogy ezeket a speciális eljárásokat nem feltétlenül a közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenység ellátására hivatott szervezetrendszerének szervei, hanem azokon kívül álló, a közigazgatás hierarchiájától részben vagy egészen független szervezetek, testületek fogják ellátni. Ez esetben nemcsak a rájuk vonatkozó jogszabályi keretek, hanem a szervezeti, működési, pénzügyi és kommunikációban megmutatkozó, az átláthatóság megteremtése és fenntartása szempontjából kulcsfontosságú tényezők is relevánsak lehetnek témánk vizsgálata, és az előbb szerepeltetett átláthatósági cél megvalósítása érdekében.

---

<sup>594</sup> Az általános hatósági eljárásjogi szabályok hiányában az egyes ágazati jogszabályokban szabályozott, de mégsem speciális, atipikus jellemzőket mutató eljárások is ide értendők.

<sup>595</sup> Ennek áttekintését adja: Koprić, I., et. al.: *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*. Danilovgrad, Regional School of Public Administration, 2016. 24. o.

A fentieknek megfelelően, jelen értekezés keretében a hatósági bizonyítványok, igazolványok és nyilvántartások kérdésével nem foglalkozok közelebbről – tekintettel arra, hogy ezek az előbb meghatározott tényezők alapján, atipikus jellemzőik ellenére is jól megközelíthetőek a korábban már meghatározott szempontrendszerrel. Ehelyütt, két kiemelt terület: a hatósági ellenőrzés és a kvázi hatósági tevékenységet folytató köztestületek átláthatóságához szükséges tényezőket elemzem közelebbről, az egyes fejezetekben meghatározott indokok alapján.

## 1. A hatósági ellenőrzés átláthatóságának szempontjai

### 1.1. Az ellenőrzés és az átláthatóság kapcsolata

A hatósági ellenőrzés a közigazgatás egyik, fontos szerepet betöltő atipikus<sup>596</sup> tevékenységi típusa, amelyet önálló közjogi hatalomgyakorlási formaként és jogkörként is jellemezhetünk<sup>597</sup>. Amíg a hagyományos, aktus kibocsátására irányuló<sup>598</sup> eljárás, általánosan meghatározó súlypont a hatósági jogalkalmazói tevékenység spektrumán, addig a hatósági ellenőrzést, mint jogintézményt, a hatósági eljárást megelőző<sup>599</sup>, az esetek egy részében annak megindítása nélkül le is zajló<sup>600</sup> tevékenységnek tekinthetjük. Az ellenőrzés legfontosabb céljának, a jogszabályi és a végrehajtható hatósági előírások gyakorlati alkalmazásának, hatályosulásának<sup>601</sup> vizsgálatát tekinthetjük, a hozzá kapcsolódó hatósági cselekmények összességében erre irányulnak. Az önkéntes jogkövetést, a követelmények teljesítését vizsgáló ellenőrzés<sup>602</sup> erőteljes, kívülről, az ellenőrzés alá vont személy akaratától nagyrészt függetlenül következik be, ennek megfelelően az átláthatóság szempontjából fontos alapvető jellemvonásait, a kapcsolódó hatályos eljárásjogi megoldásokra vonatkozó megítélést éppen az ezekben megvalósuló garanciális rendszer tulajdonságai, a jogállami követelmények teljesítésének mikéntje határozza meg.<sup>603</sup>

---

<sup>596</sup> A jelenleg hatályos magyar szabályozás alapján a hatósági eljárás általános szabályait a hatósági ellenőrzés speciális szabályainak eltéréseire tekintettel kell alkalmazni. Ennek kifejtését ld. alább, illetve az egyes speciális területekhez kapcsolódóan kifejtett álláspontokban:

Bereczky, K.: A jegyzői hatósági munka tapasztalatai a felügyeleti ellenőrzések tükrében. *Jegyző és közigazgatás*, 2012/2., 16-17. o.

Csiszár, Cs. M.: *A fogyasztóvédelem rendszertani megközelítése nemzetközi kitekintéssel*. In: Svéhlik, Cs. (Szerk.): *IX. KHEOPS Nemzetközi Tudományos Konferencia - Szervezetek és vállalatok aktuális kérdései*. Mór, KHEOPS Automobil-Kutató Intézet, 2014. 247. o.

Kiricsi, O.: Vendéglátó üzemek hatósági ellenőrzése. *Jegyző és közigazgatás*, 2011/2., 14-15. o.

Kúria Kfv.II.37.509/2011/5. számú ítélete

<sup>597</sup> Barabás G. – Baranyi, B. – Kovács, A. Gy. (Szerk.), 2013, i.m., 44. o.

89/2009. (IX.24) AB határozat, ABK 2009. szeptember, 1005, 1009., Indokolás 2.2.

<sup>598</sup> Kilényi, G.: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest, KJK, 1970. 54-55. o.

Patyi, A. (Szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012. 26-27. o.

<sup>599</sup> Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.294/2009/7. számú ítélete

<sup>600</sup> Kilényi, G., 2008, i.m. 429. o.

Jogszabályok előírások megsértésének hiányában az ellenőrzés az elsőfokú eljárás megindítása nélkül lezárulhat.

<sup>601</sup> Kilényi, G., 2008, i.m. 514. o.

<sup>602</sup> Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.206/2009/6. számú és Kfv.III.37.047/2005/5. számú ítélete, melyek kifejezik az ellenőrzésre vonatkozó garanciarendszer fontosságát és ennek a gyakorlatban való érvényesülését is.

<sup>603</sup> Barabás G. – Baranyi, B. – Kovács, A. Gy. (Szerk.), 2013, i.m., 689-690. o.



Amennyiben a hazai joggyakorlatra tekintünk, az általános közigazgatási rendtartás bevezetése jelentős módosításokat vezetett be a hatósági ellenőrzés szabályozásába, amely érintheti a fent kifejtett, átláthatóságot is biztosító garanciarendszert, hatást fejtve ki a hatósági ellenőrzés gyakorlati megvalósulására, amely változások szintén elemzés tárgyát kell, hogy képezzék, az átláthatóság terén mutatkozó változtatások értékelése érdekében.

## 1.2. A szabályozás jellegéből adódó átláthatósági vonatkozások

A hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések több vizsgált állam jogában<sup>604</sup>, így a magyar szabályozásban is helyet kapott az általános szabályok között, habár nem minősül hatósági ügynek<sup>605</sup>, ennek ellenére az általános szabályokat kell alkalmazni rá, akkor, ha az ellenőrzés általános szabályai<sup>606</sup>, illetve az egyes ágazati jogszabályok eltéréseket, illetve kiegészítéseket<sup>607</sup> nem határoznak meg.

Hamegvizsgáljuk a magyar szabályozás történeti vonatkozásait, képet kaphatunk e rétegezett szabályozás háttéréről is. Az első magyar általános eljárásjogi törvény, az Et. nem tartalmazott erre vonatkozó szabályokat, amely jól mutatja, hogy e törvény megalkotásakor a hatósági tevékenység atipikus formáit nem tekintették olyan hatósági ügynek, amelyet az általános szabályok között szabályozni kellett volna. Ez nem jelentette azonban a szabályozás teljes hiányát, hiszen az egyes ágazati jogszabályok elszórtan, de nagy számban foglalkoztak az egyes ellenőrzési területek szabályozásával<sup>608</sup>. Az 1981. évi reformmal, az Áe.-vel végül bekerült az általános szabályokat tartalmazó törvénybe a hatósági ellenőrzés, mint a hatósági eljárásjog tárgyi hatályát képező hatósági ügy<sup>609</sup>, s önálló fejezetben kerültek a hatósági ellenőrzésre vonatkozó részletszabályok. E fejezet már tartalmazta az általános szabályoktól való eltérésre vonatkozó utalást<sup>610</sup>, s az első garanciális rendelkezéseket, így az ügyfél értesítési kötelezettségét<sup>611</sup> (amennyiben az alkalmazható az ellenőrzés céljának megghiúsítása nélkül), az

---

<sup>604</sup> Pedro, J. B. – Meijer, F. – Visscher, H.: Building control systems of European Union countries: A comparison of tasks and responsibilities. *International Journal of Law in the Built Environment*, 2(1), 2010, 45-59. o.

Czibrik, E. – Czékman, Zs.: A német és a magyar közigazgatási hatósági eljárásjog összehasonlító elemzése a hatály tükrében. *Miskolci Jogtudó*, 2019/2., 18-20. o.

VwVfG 1. §

<sup>605</sup> Ákr. 7. § (1) bek.

<sup>606</sup> Ákr. 98. §

<sup>607</sup> Ilyennek volt tekinthető a korábbi magyar szabályozásba, a Ket. 13. § (2) bek. n) pontjában meghatározott eljárás. Erre vonatkozóan ld. Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.206/2009/6. számú határozat, Kfv.VI.37.566/2010/4. számú határozatát.

<sup>608</sup> Pl. jövedéki termékkel kapcsolatos termékek vonatkozásában a jövedéki ellenőrzéssel ld. Potoczki, Z.: A dohányjövődék rövid története Magyarországon. *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2016/2., 187. o.

Lőrincz, L.: *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2009. 433. o.

<sup>609</sup> Áe. 3. § (3) bek.

Balázs, I. – Gajduscheck, G. – Koi, Gy., 2020, i.m. 7. o.

<sup>610</sup> Áe. 54. §

<sup>611</sup> Áe. 56. §

ellenőrzés eszközeit, a szükségtelen zavarás kizárását<sup>612</sup>, és jogszabálysértés észlelése esetén a hatósági intézkedéseinek lehetséges típusait<sup>613</sup>.

A jogállami követelményeket is kielégítő szabályozás kialakítására azonban nem került sor, hiszen a hatósági túlkapások, hatáskör-túllépések nem kerültek szabályozásra: nem került meghatározásra, hogy a hatóság milyen szempontok alapján, milyen gyakorisággal vonhatja ellenőrzés alá az ügyfeleket, létezhet-e folyamatos ellenőrzés bizonyos speciális, magas szintű felügyeletet kívánó területeken, s az sem volt tisztázott a tételesjogi szabályok alapján, hogy végülis mi a jogalapja a hatósági ellenőrzésnek<sup>614</sup>. Az Európai Unióhoz való csatlakozás után, a felmerült problémákat a Ket. erre vonatkozó szabályainak megalkotásával igyekezett megoldani a jogalkotó. A legfontosabb változást a szabályozott keretek között létrehozott<sup>615</sup> és közzétett<sup>616</sup> ellenőrzési terv jelentette, mely nagyban hozzájárult az egyes hatóságok ellenőrzési tevékenységének átláthatóbbá tételéhez, az ügyféli jogok védelméhez<sup>617</sup>. Az ellenőrzési terv egyfajta preventív funkciót is betölthet a jogkövetés során, hiszen előre láthatóan és kiszámíthatóan bekövetkező ellenőrzés nagyobb fokú jogkövetési motivációt hozhat létre.

Tisztázásra kerültek a hatósági ellenőrzés jogszerű eszközei<sup>618</sup>, mely a távfelügyelet segítségével történő ellenőrzést is magába foglalta, azonban csak jogszabályi felhatalmazás mellett. A helyszíni ellenőrzésre – mint a hatósági ellenőrzés egyik legfontosabb eszközére<sup>619</sup> – a Ket. szabályozása utaló szabállyal a szemle szabályainak alkalmazását rendelte<sup>620</sup>, ennek megfelelően az általános szabályok garanciális követelményrendszerét kiterjesztette a helyszíni ellenőrzés lefolytatására. A hatósági ellenőrzés lezárásaként készülő dokumentáció követelményeit, a hatósági ellenőrzés tapasztalatain alapú szankciók körét az általános eljárásjogi törvény szintén részletesen szabályozta<sup>621</sup>, ezzel megteremtve a döntési átláthatósághoz szükséges legfontosabb követelményrendszert.

A fenti szabályozási fejlemények nem csak a magyar szabályozás tekintetében voltak tapasztalhatóak: az Európai Unió 2006-os szolgáltatási irányelvének<sup>622</sup> megfelelően az engedélyezési típusú eljárásokról, a regisztrációs típusúra váltotta a gazdasági tevékenységek

---

<sup>612</sup> Áe. 58. §

<sup>613</sup> Áe 59. § (1) bek.

<sup>614</sup> Az Áe. 55. § ugyan tisztázta, hogy a hatóság feladat- és hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtása érdekében végez hatósági ellenőrzést, azt azonban nem, hogy ennek az ellenőrzésnek a jogszabályok illetve egyéb hatósági rendelkezések betartásának megvizsgálására kell irányulnia.

<sup>615</sup> Ket. 91. § (1) bek.

<sup>616</sup> Ket. 91. § (2)-(3) bek.

<sup>617</sup> Patyi, 2012, i.m. 439. o.

<sup>618</sup> Ket. 89. §, a 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (39) bek. módosító rendelkezései alapján

<sup>619</sup> Ket. 89. § b) pont

<sup>620</sup> Ket. 92. §

<sup>621</sup> Ket. 93-94. §

<sup>622</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK Irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról 42-43. cikk

közigazgatási felügyeletét<sup>623</sup>. Így a piacfelügyelet és az ahhoz köthető hatósági ellenőrzési tevékenységek szerepe felértékelődött, hiszen az engedélyezés hiányában a gazdasági tevékenységek jogszerű végzéséhez szükséges feltételek ellenőrzése ennek keretében valósulhat meg. A hatósági ellenőrzés fontosságának felértékelődése, kiterjedése természetesen magával vonta, vonja ma is a rá vonatkozó szabály- és garanciarendszer szerepének fokozódását is, hiszen ezzel lehet biztosítani az ellenőrzés jogszerű keretek közötti működését, a hatósági visszaélések<sup>624</sup> elkerülését és végsősoron az átláthatóság fenntartását az ellenőrzési tevékenységek tekintetében.

Az Ákr. szabályozási modellje részben szembe megy ezzel a modellel: csökkentette az általános szabályok között található követelményeket a hatósági ellenőrzés vonatkozásába, arra hivatkozással, hogy az egyes részletszabályokat majd az ágazati szabályozás adja meg, amely részletesebben tudja körbejárni az egyes ellenőrzéstípusok kérdéseit, mint az általános jellegű szabályozás<sup>625</sup>. A szabályozási megoldás átláthatósági szempontú elemzését a következő alfejezetekben tárgyalom részletesen.

### 1.3. A tevékenység jellegéből adódó átláthatósági vonatkozások

A fentiekben már ismertetett általános és speciális rendelkezésekben mutatkozó egymásra utaltság elvezet minket a hatósági szervek, átláthatósághoz kapcsolódó kötelezettségeihez az ellenőrzés végrehajtása során: átláthatósági szempontból a fenti szabályozási adottságok miatt az ellenőrzést végző hatóságoknak intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy az eljárás alá vont személyeket teljeskörűen tájékoztassák<sup>626</sup> (az eljárás abban a szakaszában, amikor ez a tájékoztatás már nem megy szembe az ellenőrzés eredeti céljaival), az eljárásra vonatkozó szabályokról, ellenkező esetben nemcsak a jogszabályi követelmények ügyfél általi megértése, hanem az eljárás követhetősége is csorbát szenved átláthatósági szempontból.

E tekintetben *speciális kettősség* mutatkozik meg a hatósági eljárásra vonatkozó szabályozási modellek koncepcióiban:

- az egyik modell szerint a hatósági ellenőrzésről való előzetes értesítés, mint a hatósági eljárás egyik fontos átláthatóságot segítő információforrása, ebben az eljárásban rontja az ellenőrzések határfokát, mert az eljárás alá vont személyek az értesítésre tekintettel

<sup>623</sup> Barabás G. – Baranyi, B. – Kovács, A. Gy. (Szerk.), 2013, i.m., 693-694 o.

<sup>624</sup> Lőrincz, L., 2009., i.m. 435. o.

<sup>625</sup> Ákr. jelentés 25-26. o.

<sup>626</sup> Jacobs, S. – Cordova, C.: *Good Practices for regulatory inspections: Guidelines for reformers*. Washington, World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department, 2005. 40-41. o.

az ellenőrzés időtartamára úgy alakítják tevékenységüket, magatartásaikat, hogy az megfeleljen az ellenőrzés kritériumrendszerének, egyébként pedig nem feltétlenül biztosítják a fent leírt kötelezettségek betartását, így az ellenőrzés potenciálisan nem valós állapotokat fog megvizsgálni<sup>627</sup>,

- a másik megközelítésmód szerint azonban az ellenőrzés terv szerinti végzése visszatartó, preventív jelleggel bír, ösztönzi az önkéntes jogkövetést, és megfelelő ütemezéssel lehetséges elkerülni a visszaélésszerű magatartásokat az eljárás alá vontak körében, így amennyire csak lehetséges biztosítani kell az ellenőrzési információk közzétételét<sup>628</sup>.

Átláthatósági szempontból, véleményem szerint egyértelműen a második megközelítés van összhangban az eddig tárgyalt követelményrendszerrel, a jogbiztonság e területen való alkalmazása megköveteli, hogy a jogalanyok ezen a területen is kiszámítható, előre tervezhető hatósági tevékenységekkel találkozzanak – még akkor is, ha célszerűségi szempontból komoly érvek szólnak a szűrőpróbaszerű megoldási módok mellett. Ennek ellenére, a magyar szabályozás sok tekintetben az első modell alkalmazását irányozza elő, hiszen az Ákr. hatósági eljárásra vonatkozó szabályanyagában nem kerül meghatározásra a hatósági ellenőrzési terv készítésének és közzétételének követelménye, ennek megfelelően a hatósági ellenőrzés ismét a Ket. szabályozását megelőző módszertanra tér vissza, és a tervből származó visszatartó és jogkövetést ösztönző funkció elvész, legalábbis, ha azt a hatóságok a speciális szabályok alapján nem kötelesek készíteni és közzétenni. Hasonlóképp kikerült a szabályozásból az előzőekben már említett, a helyszíni szemlék szabályaira a szemle követelményeit alkalmazó szabály is, amely – még abban az esetben is, ha az ellenőrzésre irányadó, hivatalbóli eljárási szabályok alapján azt nyilvánvalóan alkalmazni szükséges<sup>629</sup> – azt okozhatja, hogy a helyszíni szemlék garanciarendszerének hiányában (pl. értesítési szabályok, résztvevők körének és szerepének meghatározása, ellenőrzési időhatárok nélkül) valósulhat meg a helyszínen zajló ellenőrzés, ha pusztán az általános szabályokat vesszük figyelembe.

Természetesen erre megfelelő válasz lehet, hogy az ágazati szabályozás majd részletesen rendezi ezeket a kérdéseket, de ezzel szemben felmerül az a már sokszor említett problémakör, hogy az ügyfelek nézőpontjából csökkenhet a hatósági tevékenységellátásba vetett bizalom, átláthatóságérzet a sokrétű szabályozás laikusok szemszögéből való átláthatatlansága okán.

---

<sup>627</sup> Powell, D. A., et. al.: Audits and inspections are never enough: A critique to enhance food safety. *Food Control*, 30(2), 2013, 686-691. o.

<sup>628</sup> Monk, J.: *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*. New York, OECD, 2012. 36. o.

<sup>629</sup> T/12333. törvényjavaslat indoklása, 97. o.

#### 1.4. Döntési átláthatóság megjelenése az ellenőrzés lezárásához kapcsolódóan

A hatósági ellenőrzés is folyamatjellegű tevékenység, így a folyamatos ellenőrzés kivételével az eljárásnak nemcsak kezdete, hanem lezárása is kell, hogy legyen. E tekintetben a lezáráshoz kapcsolódó hatósági tájékoztatások, azok érthetősége fogja az átláthatóság mértékét befolyásolni, amely az egész eljárás megítélésére kihathat az eljárás alá vont érintettek szempontjából. E tekintetben is jelentős változásban volt az elmúlt időszakban a magyar szabályozás: a Ket.-ben részletes szabályozás volt található hatósági ellenőrzés során észlelt jogsértések szankcionálási lehetőségeiről, az ellenőrzés dokumentálásáról, és a hatósági ellenőrzések után kibocsátható hatósági döntések típusai és jellemzőiről<sup>630</sup>. Az Ákr. ugyan tartalmaz szabályokat azokra ez esetekre, amikor a hatóság az ellenőrzés során jogsértéseket tár fel, vagy ezek hiányában zárja le az ellenőrzés folyamatát, azonban a részletszabályok hiányának köszönhetően szembemegy az eddig kialakított, európai normáknak is megfelelő gyakorlatnak. Nincs rendezve többek között annak szabályozása, hogy a hatóság a tudomására jutott információkat milyen célból és meddig használhatja fel<sup>631</sup>, illetve egyes jogalkotói szándék alapján kiemelt jelentőségű ügyfélcsoport (pl. kis- és középvállalkozások) vonatkozó speciális, jogszabály által előírt eljárási követelmények részletszabályozásának<sup>632</sup> alkalmazása sem. Hasonlóképpen nem tisztázott az eljárás lezárásának, a tapasztalatok dokumentálásának módja sem (csak azt rögzíti, hogy a hivatalbéli eljárás szabályai alkalmazhatóak ez esetben), egyes a jogszabály megalkotásában közreműködő szakirodalmi szerzők szerint azért, mert „*az eljárási cselekmények dokumentálásának hiteles, bizonyítható módon történő rögzítése ugyanis az adott hatóság feladata és felelőssége*”<sup>633</sup>. Nem kerül teljeskörűen szabályozásra folyamatos ellenőrzés jogintézménye, s mellőzi azt az ügyfélközpontú megközelítést, amelyet alapelveként a törvény 5. §-ban határoz meg, így az Ákr. korábbi szabályozást megújító rendszere sok tekintetben az ellenőrzés átláthatósága ellen hat, a részletszabályozás garanciális jellegű szabályainak elhagyásával.

---

<sup>630</sup> Ket. 93-94. §§

<sup>631</sup> Holott a kérdéskör szabályozásának szükségét a Kúria 1/2013. KMJE határozata, Indoklás V. része is megerősíti, illetve korábban a Ket. 94. § (3)-(4) bek. elő is írta.

<sup>632</sup> Ld. Kúria 2/2013. KMJE határozat indoklása, a 2004. évi XXXIV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük előmozdításáról szóló jogszabályhoz kapcsolódóan határozza meg a kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén alkalmazandó szankciók körét. A szabályozás köréből az elmúlt hónapokban egyébként kikerült a figyelmeztetés lehetősége.

<sup>633</sup> Hajas, B.: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4., 25. o.

## 2. Köztestületek átláthatósága

Amíg a hatósági ellenőrzés vizsgálatánál a hatósági tevékenységet továbbra is a hagyományos értelemben vett hatósági szervek végezték, léteznek olyan, kvázi hatósági eljárások is, amelyek esetében már a jogalkalmazó szerv sem ennek, az eredetileg hatósági jogalkalmazó tevékenységet ellátó szervezetrendszernek a része, legalábbis a hagyományos, államigazgatásban alá–fölé rendeltségre épülő szervezeti viszonyokat tekintve semmiképpen. Az alábbiakban vizsgáljuk meg közelebbről a köztestületek, tagjaik irányába folytatott, kvázi hatósági jogalkalmazó tevékenységeit annak érdekében, hogy megállapíthassuk, hogy milyen tényezők szükségesek e tevékenységek gyakorlása során azok átláthatóságának megteremtése és fenntartása során.

### 2.1.A köztestületek alapvető jellemzői

Jelen vizsgálódás tárgyában a köztestületeket az államszervezet részeként értelmezhetjük, amelyek a közigazgatás két nagy alrendszeréből az önkormányzati igazgatáshoz tartozó olyan, a testületi önkormányzatok közé tartozó közjogi személyek<sup>634</sup>, amelyek törvényi felhatalmazás alapján közfeladatokat látnak el<sup>635</sup> az általuk érintett szakmai területen. Szerveződési elvükből adódóan működésüket tekintve fő jellemzőjük az önigazgatás<sup>636</sup>, amely kötelező<sup>637</sup> vagy önkéntes tagságon alapul.<sup>638</sup> Tevékenységüket ugyanakkor az őket létrehozó és szabályozó jogszabály alapján végzik, inkább tekinthetőek az „állam kinyújtott kezének”<sup>639</sup>, mintsem egyesülési jog alapján létrehozott szervezeteknek, ettől eltekintve azonban az önkormányzatiság gondolkörének jeles képviselői, hiszen:

*„köztestület az érdekelték összességének tagsági viszonyán alapuló, közhatalmi aktussal létesített, jogi személyiséggel bíró személyegyesülés, mely saját önkormányzatával, de állami felügyelet alatt, közhatalmi eszközökkel, jogszabályban ráruházott közigazgatási, illetőleg jogszolgáltató feladatot old meg.”<sup>640</sup>*

<sup>634</sup> 1283/B/1995. AB határozat ABH 1997/619 2.1.

Petrétei, J., 2009, i.m. 287-288. o.

<sup>635</sup> 72/1995. (XII. 15.) AB határozat ABH 1995/351. 3.

<sup>636</sup> Miklós, I.: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal, az államszocializmus és a rendszerváltoztatás gazdasági-gazdaságirányítási átalakulásai Lőrincz Lajos munkásságának tükrében. *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2016/3., 152-173. o.

<sup>637</sup> Pl. szakmai kamarák tekintetében az ügyvédi, közjegyzői, orvosi kamara, stb.

<sup>638</sup> Szilágyiné Fülöp, E.: *A gazdasági kamarák működési feltételeinek alakulása a kezdetektől napjainkig*. In: Karlovitz, J. T. (Szerk.): *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. Komárno, International Research Institute, 2015. 232-239. o.

<sup>639</sup> Csanády, D.: *A civil társadalom szerkezete*. In: Tóbiás, L. (Szerk.): *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között*. Budapest, Hálózat a Demokráciáért Program, 1999, 27-29. o.

Tebeli, I.: A hatékony állam kapcsolata a civilszervezetekkel, kiemelt figyelemmel a pénzügyi fogyasztóvédelemre. *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2016/1., 197. o.

<sup>640</sup> Fazekas, M.: A köztestületekről. *Magyar Közigazgatás*, 1993/3-4., 216. o.

## 2.2. A köztestületi átláthatóság jellemzői

Mi adhatja a köztestületek átláthatósága vizsgálatának alapvető jelentőségét? A köztestületek köztes jellegéből adódóan a civil szektor létesüléseitől eltérően nem állnak teljes mértékben tagjaik ellenőrzése alatt<sup>641</sup>, miközben az állami szervezetrendszerben egyébként túlnyomórészt érvényesülő hierarchia nem értelmezhető teljeskörűen irányukban.

Az első felvetéshez kapcsolódóan megállapítható, hogy a köztestületeket tagjai az önkormányzatiság elvein keresztül csak korlátozott formában tudják gyakorolni a szervezet feletti ellenőrzést. Az egyes, eltérő feladatokat ellátó kamarák külső, jogszabályokban megtestesülő<sup>642</sup> és belső, saját maguk által megalkotott szabályozásuk alapján tagságuknak jellemzően ahhoz van jogosultságuk, hogy az ügyvezetést ellátó testületet illetve személyeket megválasszák illetve szükséges esetben visszahívják, az operatív jellegű, s ennek megfelelően a közhatalmi hatalomgyakorlással kapcsolatban kulcsfontosságú tevékenységek megszervezése és megvalósítása valójában<sup>643</sup> ezeknek a belső testületeknek, illetve a személyeknek a kezében van. Ezt a megállapítást érdemben még az sem tudja teljeskörűen módosítani vagy lerontani, hogy az operatív, illetve közhatalmi jellegű tevékenységek gyakorlásának ellenőrzésére a tagság rendszerint ellenőrző testületet, illetve személyt választ meg, illetve a belső szabályok elfogadása és módosítása tekintetében a döntés joga a tagok összeségénél vagy ezek küldöttjeinél van, amely ilyen formában gátat jelent az ügyvezetést ellátók számára. Tekintettel arra is, hogy a „köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított szervezet, a kötelező kamarai tagság pedig nem sérti az egyesülési szabadságból folyó önkéntes csatlakozás jogát”<sup>644</sup> kifejezetten fontos, hogy a külső és belső szabályok alapján végbemenő, hatékony, de egyben átlátható tevékenység folyjon a köztestületek működése során.

Más szempontból a köztestület, mint az államszervezet része értelmezendő, amely a közfeladat ellátásán és ehhez kapcsolódóan a közhatalmi jogosítványok felhasználásának keresztül bekapcsolódik az állami szervezetrendszer feladatvégrehajtási rendszerébe. Ugyanakkor az önkormányzatiság és az öngazgatás során érvényesülő alapelvek miatt a köztestületek nem tartoznak bele abba a hierarchikus rendbe, amelybe a közigazgatási

<sup>641</sup> Márkus, E.: *Amikor a harmadik az első. A civil szektor többféle nézőpontból*. Budapest, Csokonai Kiadó, 2016. 62-63. o.

<sup>642</sup> Ld. pl. 1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról

<sup>643</sup> Kákai, L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!: pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban (Vol. 3)*. Budapest, Századvég Kiadó, 2004. 100-125 o.

<sup>644</sup> 1283/B/1995. AB határozat ABH 1997/619 2.2.

A szerző megjegyzi, hogy az adott tevékenység folytatási lehetősége mellett a kilépés jogát sem, hiszen ha ez így lenne, akkor az egyes területeken kötelező jellegű kamarai tagság elvét kérdőjeleznék meg, amely mára közel sem mondható általánosnak, ld. gazdasági kamarák területén 1994 után bekövetkezett önkéntes tagság elvére való váltásra.

22/1994. (IV.16.) AB határozat ABH 1994, 127, 132. II.1.

tevékenységet ellátó állami szervek. Ennek megfelelően a kormányzati igazgatásnak nincs közvetlen ellenőrzési, illetve beavatkozási lehetősége a köztisztviselők működésébe, az ezeket létrehozó jogszabályok azonban meghatározzák a törvényességi felügyeletet ellátó szervezetet. A hierarchikus rendbe való tagozódás hiánya önmagában nem lehet negatív megítélésű, hiszen a köztisztviselők létezésének központi elemét<sup>645</sup> adja az önszerveződés és az eltérő mértékű, de szükségképpen autonómia a központi államigazgatástól, azonban ez sok esetben jelentheti a köztisztviselői tevékenység külső fél szempontjából értelmezett átláthatatlanságát.

Kétségtelen az is, hogy a döntés már így is közelebb kerül annak hatásterületéhez<sup>646</sup>, ahhoz képest mintha közvetlen állami végrehajtásra kerülne, s ez előnyösen hathat a közhatalmi jellegű jogosítványok gyakorlása során is. A köztisztviselő tagjainak és érdekelti köreinek választása alapján felállított szervezet könnyebben önkéntes jogkövetésre bírhatja<sup>647</sup> a köztisztviselő tagjait, mint a hagyományos rendszerbe illeszthető közigazgatási hatósági szervek.

Az öngazgatás a fenti keretek hiányában, megfelelő külső és belső kontrollrendszer nélkül a köztisztviselőnek biztosított jogosítványok, s így a közhatalmi hatalomgyakorlás önkényes uralását, az egyes hatáskörök eredeti felosztástól való eltérő felhasználását<sup>648</sup>, és végső soron jogszerűtlen működést eredményezhet.

### 2.3.A köztisztviselői átláthatóság dimenziói

A korábbiakban már részletesen meghatározott átláthatósági elvárás- és követelményrendszer elemei ugyan megkötésekkel, a köztisztviselők fenti adottságaira reflektálva, de alkalmazhatóak a köztisztviselők szabályozására, szervezetére és működésére. Az alábbiakban megkísérlem meghatározni ezeket a követelményeket a köztisztviselők vonatkozásában.

---

<sup>645</sup> Dunleavy, P. – Hood, C.: From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 1994, 9-16. o. Hood, C., 1991, i.m. 3-19. o.

Yamamoto, K.: Performance of semi-autonomous public bodies: linkage between autonomy and performance in Japanese agencies. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 26(1), 2006, 35-44. o.

<sup>646</sup> Illés, L.: Régiók és regionalizáció. *Tér és Társadalom*, 2001/1., 1-23. o.

Póla, P.: Gazdasági kamarák a globalizációban. *Tér és Társadalom*, 20(3), 2006, 19-30. o.

<sup>647</sup> Tyler, T. R. – Darley, J. M.: Building a law-abiding society: Taking public views about morality and the legitimacy of legal authorities into account when formulating substantive law. *Hofstra Law Review*, 1999/28., 707-711. o.

Bugaric, B., i.m. 2004, 504. o.

<sup>648</sup> Peters, B. G. – Pierre, J.: Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 1998, 223-243. o.



### 2.3.1. *Jogi átláthatóság*

A köztestületek más civil szervezeti formációktól alapvetően különbözteti meg az a jogszabályi háttér<sup>649</sup>, amellyel létrehozzák azt, és amellyel kialakítják azokat a legfontosabb szervezeti–működési követelményeket, amelyeknek meg kell felelnie a köztestületnek működése során.

Önmagában a szabályozás terjedelme nem jelenthet garanciát a létrejövő és működésben levő köztestület átláthatóságára, sokkal inkább elvárásként támaszthatóak a szabályozással kapcsolatban az alábbiak:

- legfontosabb követelménnyé válhat az, hogy a köztestület egyes szervei a rájuk vonatkozó szabályozást a későbbiekben folyamatosan alkalmazni tudják, az értelmezhető legyen – ne legyenek következtelenségek, adminisztrációs terheket szükségtelenül növelő, a szervezeti folyamatok zártságát, felesleges titkosságát fokozó rendelkezések,
- kerülni kell a szervezeti hatás– és feladatkörök párhuzamosságát, a meghozott döntésekért viselt egyéni vagy testületi felelősség „elkenésére” alkalmas szabályok beiktatását, a hatáskör elvonására alkalmas szituációk kialakulását elősegítő tényezők csökkentése, illetve eliminálása mellett,
- a köztestület létrehozásának, társadalomban betöltött szerepének széles látókörű értelmezése – Magyarországon és világviszonylatban is a köztestületek rendszerint stabil, hosszú ideig változatlan formában fennálló szervezeteket jelentenek – rendkívül fontos, hiszen ezzel biztosítható az, hogy a testület hosszútávon is be tudja tölteni szerepét.

Fontos továbbá, hogy a köztestületi működés szempontjából nem csak a létrehozás kori jogszabályi háttér válik relevánssá a szervezet átláthatóságával kapcsolatban, hanem a joganyagot érintő módosítások sorozata is<sup>650</sup>, ennek megfelelően a jogszabályi háttér átláthatósága igazán csak a szervezetre ható jogszabályi kötelezettségek alakulásán keresztül értékelhető teljeskörűen.

---

<sup>649</sup> Dewey, J.: The historic background of corporate legal personality. *Yale Law Journal*, 1925/35., 657-661. o.

<sup>650</sup> Fazekas, M.: Láthatatlan közigazgatási reformok–avagy hogyan befolyásolják életünket a traktorülésszabványok?. *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2016/3., 70-79. o.

### 2.3.2. Szervezeti átláthatóság

Az átláthatónak tekinthető tevékenység csak átlátható szervezet mellett valósítható meg<sup>651</sup>. Mindez magába foglalja:

- a jogszabályban meghatározott<sup>652</sup> szervezeti struktúra felállítását és folyamatos fenntartását<sup>653</sup>,
- az egyes szervezeti egységek és vezetői megbízatást betöltő személyek a szervezeti rendnek megfelelő feladat- és hatásköröket kell szabályozásban és ténylegesen is birtokolniuk, annak érdekében, hogy el tudják látni a rájuk kiszabott feladatokat,
- a szervezet egyes folyamatainak – kiemelt jelentőséggel a döntéshozatali és közhatalmi jogosítványok gyakorlásával kapcsolatos folyamatokra – a külső és belső szabályoknak megfelelően, a méltányos eljárás keretein belül kell folynia,
- biztosítani kell az egyes működési folyamatok ellenőrzését a belső kontrollkörnyezet<sup>654</sup> szükséges mértékű kialakításával, és adott esetben a szervezeti integritás szempontjából kitett folyamatokra tekintettel integritásirányítási rendszer<sup>655</sup> bevezetésével, fenntartásával és adott esetben integritás tanácsadó foglalkoztatásával.

Idetartozik az is, hogy alkotmányos elvárásaként jelenthet meg a köztestületek szervezeti átláthatóságával kapcsolatban az is, hogy a köztestületek vezetését ellátó személyek szakmai előélete nyomon követhető és a köztestületek rangjához, jogállamiságban betöltött szerepéhez illeszkedő legyen. Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában kimondta, hogy

*„a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben résztvevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az Alkotmány 61.§ szerinti közérdekű adatok”<sup>656</sup>.*

Ez alapján a tagságuk felett kvázi közhatalmat ellátó, hatósági jellegű tevékenységet is végző köztestületek vezetőivel szemben ugyanazok az elvárások fogalmazódnak meg, mint az államszervezet egyéb vezetőivel szemben, hiszen tevékenységeit, illetve azok hatásait tekintve

<sup>651</sup> Schnackenberg, A. K. – Tomlinson, E. C., 2016, i.m. 1787. o.

<sup>652</sup> A közfeladat ellátáshoz és a közhatalmi jogosítványok gyakorlásához kapcsolódóan, a köztestületek jellegéből adódóan minden esetben jogszabály rendelkezik a szervezet létrehozásáról és alapvető jellemzőiről, amely jogszabályi kötelezettséget jelent a köztestület oldaláról.

<sup>653</sup> Nem elégséges ugyanis, hogy a köztestület létrehozása után létrejön a jogszabályban és a belső szabályzatban meghatározott szervezet, annak folyamatosan fenn kell állnia és az egyes szervezeti egységekhez, személyekhez delegált feladatokat ténylegesen is az arra feljogosítottaknak kell ellátnia annak érdekében, hogy az eredetileg szándékolt célt tölthessék be a köztestület egyes szervei.

<sup>654</sup> Kovács, R. – Kovács, T., 2017, i.m. 634-640. o.

<sup>655</sup> Domokos, L., et. al., 2015, i.m. 7-28. o.

Pallai, K. - Kiss, N., 2014, i.m. 167. o.

<sup>656</sup> 60/1994. (XII. 24.) AB határozat ABH 1994/342. 1. o.

közfeladatot látnak el és rendszerint közhatalmi jogosítványokat is gyakorolhatnak tagjaik felett.

### 2.3.3. *Pénzügyi átláthatóság*

Rendkívül fontos követelményként jelentkezhethet, a fenti átláthatósági dimenziókkal együttesen, annak bizonyos szempontból való folyományaként az, hogy a köztestülettől, mint részben közpénzből gazdálkodó szervezettől elvárható az, hogy a gazdálkodását az átláthatóság követelményei alapján alakítsa. Pénzügyi szempontból elemezve az elvárásokat az Alaptörvény követelményei alapján<sup>657</sup>:

*„(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.*

...

*(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”*

A fenti követelmények alapján a hatékony, átlátható költségvetési gazdálkodásra szűkebb értelemben csak az állami szervekre vonatkozik, de a feladatellátás jellemzői alapján fontos ezt kiterjesztően értelmezni köztestületekre is<sup>658</sup> (*expressis verbis* követelmény hiányába is), amely a fentieknek megfelelően átgondolt, következetes gazdálkodási tervezés és ennek megfelelő, szabályszerű végrehajtásának követelménye elé állítja a köztestületeket. Mindazonáltal, a pénzügyi–gazdálkodási stabilitás és átláthatóság mintegy előfeltétele a szervezetnek magának, illetve tevékenységeinek, folyamatainak átláthatóságához, hiszen ezek biztos pénzügyi alap nélkül nem megteremthetők<sup>659</sup>.

---

<sup>657</sup> Alaptörvény N) cikk (1), (3) bek.

<sup>658</sup> Lentner, Cs., 2015, i.m. 68-69. o.

<sup>659</sup> OECD, 2002, i.m. 13-14. o.

### **3. Összefoglaló gondolatok**

A speciális hatósági jogalmazás legfontosabb megvizsgált átláthatósági vonatkozásait éppen ez a speciális jellege adja: a hagyományos eljárási szabályoktól részben vagy egészben elszakadó eljárások, az államszervezetben belül, de az alá–föle rendeltségre épülő közigazgatási szervezetrendszerbe ne betagolódó szervezetek jellemzői relevánsak az átláthatóság biztosítása szempontjából és a fejezetben megtett vizsgálódás alapján megállapítható – nem kezelhetőek ugyanazzal az elvárás– és követelményrendszerrel, amellyel a hatósági alapeljárások irányába fordultunk. Ez azonban nem jelent teljes elszakadást: valójában ezekben a szervezetekben és eljárásokban is ugyanazok a főbb témakörök lesznek a vizsgálódás fókuszpontjai – így a jogi szabályozás, a szervezeti megfontolás, az eljárásközi átláthatóság és a belső–külső kommunikáció –, amelyeket már megvizsgáltunk az alapeljárás vonatkozásába, viszont máshova fognak esni a hangsúlyok és ennek megfelelően az átláthatóság biztosítása is más jellegű intézkedéseket igényelhet ezekben az esetekben.

## IX. Empirikus kutatás

Az átláthatóság, ahogy annak fogalmát már a korábbiakban körbehatároltam az egyes nemzetközi dokumentumok, a szakirodalmi szerzők és a jogállami követelményrendszer elemei alapul vételével, nagyban függ az átláthatóság alanyától, annak szubjektív jellemzőitől<sup>660</sup>. Mindez arra vezethető vissza, hogy az átláthatóság hatósági eljárásban megjelenő elvárás– és követelményrendszere, a hatósági jogalkalmazás folyamata és a kapcsolódó szervezeti és kommunikációs vonatkozások is az átláthatóság intézményi biztosításának, fenntartásának lehetőségét teremtik meg. Az ezek alapján az átláthatóság alanyában, az ügyfelekben és a társadalmi érdekeltekben kialakuló érzet, ügyfélélmény és bizalom pedig minden esetben egyénfüggő lesz<sup>661</sup>. Az egyéni tapasztalatok felmérése, értékelése és rendszerbe foglalása, a hatósági jogalkalmazás gyakorlati vonatkozásainak megítélésében segíthet minket<sup>662</sup>, de egyúttal alkalmas lehet arra is, hogy a vizsgált témakörben megfogalmazott teoretikus és dogmatikai megállapítások validitását e gyakorlati vonatkozások tükrében megítéljük.

Erre tekintettel kulcsfontosságú az átláthatóság szempontjából releváns tényezők azonosítása és hatásuk megítélése szempontjából az, hogy a szekunder jellegű feldolgozás mellett primer jellegű, empirikus eredményeket is figyelembe vegyünk. Jelen értekezés során, két empirikus jellegű kutatási módszertan kidolgozást végeztem el ehhez kapcsolódóan, amelyek megfelelő adatminta felvétele esetén alkalmasak lehetnek a fenti célok megvalósítására. Annak érdekében, hogy a módszertani megoldások alkalmazhatóságát e tárgyban értékelni tudjam, próbafelméréseket végeztem, amelyek elsősorban a módszertani kialakítás tesztelésére irányultak. Ennek megfelelően nem lehet levonni belőlük az átláthatóságérzet alakulása szempontjából általános következtetéseket, de arra megfelelőek, hogy igazolják a felmérések kialakításának alkalmasságát az átláthatóságérzet felmérésének vonatkozásában.

A hatósági eljárás átláthatósága és nyitottsága empirikus adatainak relevanciája két fő szempontra vezethető vissza:

- Egyrészt, ahogy azt már a korábbiakban is elemzésre került, az átláthatóság elvárás– és követelményrendszerének egyes elemei, alkotmányos, jogállami követelményekből eredően követelményeket ébresztenek a hatósági jogalkalmazó tevékenység, mint közhatalmi hatalomgyakorlási forma irányába.

---

<sup>660</sup> Tagiuri, R. – Kogan, N. – Bruner, J. S., 1951, i.m. 368-369. o.

<sup>661</sup> Birchall, C., 2014, i.m. 78-81. o.

<sup>662</sup> Bugaric, B., 2004, i.m. 500-504. o.

- Másrészt azonban a hatósági eljárás átláthatósága az egyedi hatósági ügyekben részt vevő ügyfelek, társadalmi érdekeltek körében kialakuló tapasztalatok, benyomások, ügyfélélmények összességéként is értékelhető, amely fókuszpontot ad a fenti követelmények gyakorlati érvényesíthetőségének és valós érvényesülésének megítélése során.

Az alábbiakban ez utóbbi szempont empirikus felmérésére alkalmas módszertani megoldások bemutatására kerül sor. E módszertanok gyakorlati hasznát, fontosságát az indokolja, hogy a szakirodalomban fellelhető források alapján erős kapcsolat mutatható ki az állami tevékenységellátás, azon belül a közigazgatás tevékenységeinek ügyféloldali, érintettek szemszögéből értelmezett átláthatósága (átláthatóságérzete) és a kormányzatba vetett bizalom között<sup>663</sup>, amely minden demokratikus jogállamban elérendő célként jelenik meg, hiszen a demokratikus legitimitást alakító tényezők részének tekinthető<sup>664</sup>. Egyúttal pedig kitekintésként, reprezentatív minta felvétele esetén lehetőséget biztosíthatnak majd a jelen értekezés keretében bemutatott és elemzett, az átláthatóság szempontjából kiemelt témakörök, jogintézmények kiválasztásának, értékelésének eredményei tekintetében azok validálására.

Az értekezéshez kapcsolódó, lakossági átláthatóságérzetet felmérő empirikus kutatás módszertani fejlesztés két vonatkozásban valósult meg:

- Az első, kismintás mélyinterjú felmérés formájában, kvalitatív szempontokra koncentrált a fent meghatározott célok mentén. E módszertani megoldás tesztelése 2020 decembere és 2021 januárja között történt meg és célja az volt, hogy a kvantitatív módszertani fejlesztés szempontrendszerét előkészítse.
- A második fejlesztés célja nagymintás lakossági kérdőíves felmérési módszertan kialakítása volt. A módszertani megoldással a magyarországi hatósági jogalkalmazási tevékenység vonatkozásában lehet a hatósági eljárás átláthatóságának ügyféloldali átláthatósági szempontrendszerét mérni. A második módszertani fejlesztés próbája 2021 márciusa és áprilisa között zajlott.

<sup>663</sup> Grimmelikhuijsen, S. G.: *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government. Doctoral dissertation.* Utrecht, University Utrecht, 2012. 231-247. o.

Park, H. – Blenkinsopp, J., 2011, i.m. 254-274. o.

<sup>664</sup> Boda, Zs. – Medve-Bálint, G.: Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. *Politikatudományi Szemle*, 21(2), 2012, 27-31. o. Petrétei, J., 2009, i.m. 27-28. o.

## 1. Kvalitatív, mélyinterjú felmérés

A lakossági átláthatósági szempontok megítéléséhez kapcsolódó módszertani fejlesztés során elsőként egy kvalitatív kutatási fázist hoztam létre. A fázis lefolytatásának legfontosabb célja az volt, hogy a már feltárt, átláthatóságot befolyásoló tényezők tekintetében primer jellegű kutatási adatokat gyűjtssek és ezek segítségével határozzam meg és pontosítsam a későbbi nagymintás kérdőíves felmérésben szereplő témaköröket, kérdéseket, és azok súlypontjait, így megalapozva annak módszertani kialakítását.

A mélyinterjú fázis kismintás felmérésként került megtervezésre, a felmérésbe való részvételre 11, a nagymintás lakossági felmérés célcsoportjába is beletartozó személyt kértem fel, akik 18 év feletti magyar állampolgárok voltak. A felmérésben részt vevő személyek pályázati felhívás útján kerültek kiválasztásra, rétegzett mintavételezési módszer alkalmazásával<sup>665</sup>. A felmérés a járványügyi kormányzati intézkedésekre tekintettel on-line környezetben zajló beszélgetések során valósult meg. A mélyinterjú felmérés esetében nem volt cél a megkérdezett válaszadók alacsony száma miatt a minta reprezentatív tételé a célcsoportra vonatkoztatva, azonban törekedtem rá, hogy minél szélesebb körben – eltérő és a magyar átlagos demográfiai helyzettel harmonizáló korú, nemű, lakóhelyű, iskolázottságú, vagyoni helyzetű és foglalkozású válaszadókat kérjek fel.

---

<sup>665</sup> Veres Z. – Hoffmann M. – Kozák Á. (Szerk.): *Bevezetés a piacutatsba*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017. 57-60. o.

A kutatásban ennek megfelelően az alábbi jellemzőkkel rendelkező személyek vettek részt:

4. táblázat – A válaszadók demográfiai jellemzői.

A válaszadók demográfiai jellemzői		1. válaszadó	2. válaszadó	3. válaszadó	4. válaszadó	5. válaszadó	6. válaszadó	7. válaszadó	8. válaszadó	9. válaszadó	10. válaszadó
Lakhely	Budapest										
	Megyeszékhely										
	Város										
	Falu										
Életkor	18-24 év										
	25-49 év										
	50-65 év										
	65-79 év										
	80+ év										
Nem	Nő										
	Férfi										
Végzettség	8 általános										
	Érettségi										
	Technikum										
	Felsőfokú szakképzés										
	Felsőfokú végzettség										
	Posztgraduális végzettség										
Foglalkozás	Alkalmazott, fizikai munka										
	Alkalmazott, szellemi munka										
	Vezetői tevékenység										
	Vállalkozói tevékenység										
	Tanuló										
	Nyugdíjas										
	Munkanélküli										
Vagyoni helyzet	Átlag alatti										
	Átlagos										
	Átlag feletti										

Forrás: saját szerk.

A mélyinterjú az alábbi szempontok vizsgálatára irányult:

- milyen fogalmi elemekkel határolható körbe az átláthatóság fogalma, és ezek közül melyek válnak hangsúlyossá a hatósági eljárás átláthatóságának kontextusába,
- melyek a hatósági eljárás átláthatóságára vonatkozóan azon tényezők, amelyek jelentősek a válaszadó szempontjából a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó jogszabályi, szervezeti, eljárásközi és kommunikációs szempontok és jogintézmények közül.



### **1.1. Az átláthatóság fogalmi elemeivel kapcsolatos megállapítások**

A válaszadókat a mélyinterjú során arra kértem, hogy néhány bemelegítő, a felmérés iránti bizalmat növelő, de a vizsgálat köréhez nem tartozó kérdés után határozzák meg saját szavaikkal azt, hogy mit jelent számukra az átláthatóság általánosságban, az alábbi válaszok érkeztek:

- a kitöltők legnagyobb része válaszába belefoglalta, hogy számára áttekinthetőséget jelent a vizsgált jelenség felett (8 említés), az adott dolog érthetőségét, értelmezhetőségét, közérthetőségét (9 említés), az események alakulásának követhetőségét (6 említés) és kiszámíthatóságát (4 említés),
- emellett többen kiemelték, hogy másodlagos jelentéssel egyfajta egyszerűséget értenek alatta (4 említés), amely értelmezésükbe a megértést, az átlátást, az adott dolog érzékelését, megélését segíti.

A válaszadók ezek után arra válaszoltak, hogy miként tudják a már körbehatárolt átláthatóság fogalmát a közigazgatási hatósági eljárásra alkalmazni, saját szavaikat, fogalmaikat használva, mely elemek válnának hangsúlyossá a fentiekből. A válaszokból leszűrhető tapasztalatok:

- a legtöbben a követhető, logikus ügymenetet (8 említés), az információk könnyű elérhetőségére, és nyilvánosságára (7 említés), az érthető szabályozásra vonatkozó témaköröket emelte ki (5 említés),
- ezzel szemben pedig meghatározták az átláthatatlan eljárás jellemzőit is: hosszadalmas (6 említés), komplikált (6 említés) és megjelent a „döcögösség”, a gördülékenység hiányának említése is (5 említés).

### **1.2. Jogsabályokkal, információforrásokkal kapcsolatos megállapítások**

A válaszadók legnagyobb többsége az előző témaegységre azt válaszolta, hogy az számára a követhető eljárási ügymenet, és az információk elérhetősége a legrelevánsabb a hatósági eljárás szempontjából – erre tekintettel a résztvevők megkérdezésre kerültek az ezekkel kapcsolatos elvárásaikról. Módszertanilag a válaszadók ekkor az „*Akkor tartanám a hatósági eljárásra vonatkozó szabályozást/tájékoztatást átláthatónak, ha...*” szóbeli felvetésre helyettesítették be saját megfogalmazásaikat, e módszertani megfontolás azon alapult, hogy a válaszadókat minél inkább el tudja helyezni egy elképzelt hatósági eljárás keretei között. A felmérés eredményei alapján:

- a szabályozás esetében a résztvevők megállapításai alapján akkor tekinthetjük azt átláthatónak, ha az egyszerű nyelvezetben íródott (szakzsargon kerülése, stb.), a laikusok számára is fő vonalakban értelmezhető (8 említés), és kiskapuk nélküli (4 említés),
- a tájékoztatás (legyen az egy ügyleírás vagy kormányzati tájékoztatás), ha az pontos (7 említés), következetes (5 említés), könnyen elérhető (5 említés, ebből négy külön kitért arra is, hogy on-line is elérhető).

### **1.3. Az eljárásközi átláthatósággal kapcsolatos megállapítások**

Az egyedi hatósági jogalkalmazási folyamat eljárásközi átláthatóságával a válaszadóknak meg kellett nevezniük olyan jogintézményeket, eljárási cselekményeket, tevékenységeket, amelyek hozzájárulnak és olyanakat is, amelyek ronthatják az eljárás átláthatóságát. Ez a fázis egyszerre irányult a válaszadók ismereteinek, pontos fogalomhasználatának felmérésére is, a kvantitatív kutatás szempontjainak meghatározása mellett. A felmérés eredményei alapján:

- a résztvevők szinte mindegyike a tájékoztatást jelölte meg átláthatóság fokozó tevékenységként (9 említés) egyrészt az ügyfeleket megillető jogokról és őket terhelő kötelezettségekről (6 említés), másrészt az eljárás indulásáról, menetéről, szakaszairól (5 említés), külön kitérve az on-line nyomon követhetőséghez kapcsolódó információk elvárásaira (3 említés),
- ezen túl a tisztességes működést (6 említés), a részrehajlásmentes döntéseket (4 említés) a döntések érthetőségét (4 említés), és az ésszerű, következetes hatósági eljárási magatartást (3 említés) emelték ki,
- az átláthatóságot korlátozó tényezőként pedig a korrupciót (9 említés), az ügyintéző rossz hozzáállását, és felkészültségét (4 említés) említették a válaszadók.

## **2. Kvantitatív, lakossági felmérés**

A kvalitatív felmérés tapasztalatai alapján 2021 februárjában került kifejlesztésre a lakossági átláthatóságérzet nagymintás felmérésére alkalmas kérdőíves módszertan. Az így kialakított módszertan célja empirikus kutatási adatok gyűjtése arról, hogy a magyar lakosság körében milyen tényezők alakítják az átláthatóságról alkotott állampolgári fogalmat, illetve a hazai közigazgatás mennyiben tud eleget tenni ezeknek az elvárásoknak.

A felméréshez használt kérdőívet, a benne foglalt kérdéseket jelen disszertáció I. számú mellékletében szerepeltetem, és e fejezetben részletesen elemzem. A kifejlesztett módszertani megoldás az alábbi felmérési irányok, hipotézisek vizsgálatára lett kialakítva:

- Az átláthatóság általános fogalmának, az értekezésbe foglalt elméleti–dogmatikai elemzés, illetve a kvalitatív empirikus vizsgálat során meghatározott fogalmi elemek mekkora egyezést mutatnak a nagymintás kérdőíves felmérés kitöltői által meghatározott fogalom elemeivel.
- A kitöltők átláthatósági érzete mennyire függ a hatósági eljárásról elérhető információktól, a hatóság eljárásban tanúsított magatartásától és kommunikációjától.
- A kitöltők átláthatósági érzetét részben meghatározza-e az, hogy milyen szintű végzettséggel és előismeretekkel rendelkeznek, kiemelten a közigazgatásra és a hatósági eljárásra vonatkozóan.

A kialakított módszertanhoz kapcsolódóan próbamérés történt meg a módszertani kialakítás alkalmasságának tesztelésére, amelyről a 2.2. fejezetben számolok be részletesen.

## 2.1. A módszertani sajátosságok bemutatása

A nagymintás kérdőíves felmérésre irányuló módszertant, az azt megelőző és megalapozó kvalitatív empirikus kutatási eredmények alapján 6 kérdésblokkra osztottam fel, amelyek közül 5 a kutatást érdemi adatait mérő rész és egy foglalkozik a demográfiai adatok felmérésével. A demográfiai adatokra vonatkozó első kérdésblokk standard demográfiai adatok felvételére irányult, amelynek célja a nagymintás felmérés reprezentativitásának értékelése.

A következő kérdésblokk az átláthatóság kitöltő általi fogalmi körbehatárolását kívánta felmérni. Ebben kifejezetten nagy figyelmet szenteltem annak, hogy a kitöltők már az első, érdemi válaszelemlél szabadszavas, nyitott kérdéssel találkozzanak (*Mi jut először az eszébe, ha az átláthatóság szóra gondol?*), hiszen ennek köszönhetően a felmérés első alkalmi, próbamérései után tovább lehet pontosítani a felmérés módszertanát, másrésztől a felvett adatokból úgynevezett *fogalmi háló* alakítható ki, amelynek segítségével elemezni lehet a különböző demográfiai adatokkal és más kérdésekre adott válaszokkal együtt, pl. kereszttáblás elemzés segítségével az eredményeket<sup>666</sup>.

A kérdésblokk további kérdéseit eldöntendő kérdések adták (*Ön szerint, elvárható az államtól és az állami szervezetektől, hogy átláthatóan működjenek?; Mit gondol az*

---

<sup>666</sup> Letenyei, D. – Nagy, G.: Rugalmas Kérdőív – A standard kérdőív kritikái és javaslat a kérdőíves adatgyűjtés terepközeli alkalmazására. *Szociológiai Szemle*, 1(2), 2007. 39-46. o.

átláthatóság, jogi kötelezettségként jelenik meg az állam és állami szervezetek feladatellátása során?; Ön szerint, ez igaz a hatósági eljárást lefolytató jogalkalmazó szervekre is?), amelyek szándékolatlan válaszüti elé állították a kitöltőket – amennyiben adtak választ az adott kérdéselemre, egyértelmű, konkrét választásokat vártak el a válaszadókat. Ezek a kérdések eközben fokozatosan hangolták rá a kitöltőket a szűkebb témára, koncentrikus gondolati körök módszerének alkalmazásával. A módszertani fejlesztés során kifejezetten törekedtem rá, hogy a kérdések megfogalmazása ne sugalmazzon elvárt, helyeselhető válaszokat – ennek visszaigazolására szolgáló próbamérési eredmények alapján a kitöltők a fenti kérdésekre tekintettel ugyan markáns többségben foglaltak egyik vagy másik válaszelem mellett, de a kisebbségbe kerülő válaszadók aránya azt mutatta, ahogy azt alább láthatjuk majd, hogy a felvett mintát nem torzította a fenti hatás<sup>667</sup>.

A harmadik kérdésblokk az átláthatóság, értekezés által azonosított két legfontosabb témakörére az információforrásokra és a társadalmi bevonás megítélésre irányuló vélemények, percepciók felmérésre irányult. A blokk kialakítása során szituatív kérdezői módszert választottam, annak érdekében, hogy a válaszadók minél jobban bele tudják élni magukat az elképzelt szituációba (pl. egy hatósági eljárás megindításába vagy abba, hogy bevonják egy, a hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály megalkotásába, véleményezésébe) és ennek megfelelően válaszaik a reálisan várható döntéseikhez, véleményükhöz közelítsenek. Ebben a blokkban már nem a szabadszavas, hanem sokkal inkább a listából történő választás vagy egy skálán való értékelés módszerét alkalmaztam a válaszok gyűjtésére, arra is tekintettel, hogy a szabadszavas, nyitott kérdéses válaszelemek ugyan sokrétű adatok felvételére alkalmasak, de nagyon megnehezítik a kérdőív későbbi feldolgozását és az eredmények torzításmentes értékelését<sup>668</sup>.

A negyedik blokk az átláthatóságot alakító tényezők megítélését mérte. Ebben a blokkban a válaszadók egy előre megadott lista elemeire, egyesével, skálás értékeléssel tudtak válaszolni, aszerint, hogy mekkora szerepet tulajdonítanak egyes megoldásoknak, jogintézményeknek a hatósági eljárás folyamatában az átláthatóság szempontjából. A lista, annak elemei jelen értekezés során feltárt tényezők és a lefolytatott mélyinterjú empirikus felmérés eredményei alapján lett kialakítva. Az egyes tényezőket nem kellett sorbaállítaniuk vagy egymáshoz viszonyítaniuk a kitöltőknek, tekintettel az értekezés azon megállapítására, amely szerint ezek

---

<sup>667</sup> Földvári, M. – Mújdricza, F.: A kognitív kérdőívtesztelés módszertana: a kognitív interjúfelvétel. *Statistikai Szemle*, 96(5), 2018, 460-461. o.

<sup>668</sup> Letenyei, D. – Nagy, G., 2007, i.m. 30-34. o.

önmagukban is, a többi tényezőtől független javítani vagy rontani az átláthatóság mértéket az eljárás során.

Az ötödik kérdésblokk alapját az a kutatási hipotézis adta, hogy várhatóan eltérő eredmények születnek a felmérés során azon kitöltő válaszaiból, akik belátható időn belül (a kérdőívben az elmúlt 5 évre visszatekintve) részt vettek bármilyen hatósági eljárásban, mint azok akik csak köztudomásból, tájékoztatások, ismerőseik tapasztalatai vagy egyéb információforrások segítségével látnak rá ezekre. Éppen ezért, ebbe a kérdésblokkba kerültek azon tényezők felmérése, amelyek elősegítették vagy éppen rontották a hatósági eljárás átláthatóságát a kitöltő szemszögéből – hiszen itt várhatóan valós visszajelzések. Itt ismét lehetőséget kell adni véleményem szerint a szabadszavas válaszadásra, hiszen az egyedi válaszok a felmérés szempontjából talán legfontosabb információkat hordozhatják.

A hatodik kérdésblokk az átláthatóság mértékét befolyásoló olyan egyéb tényezők hatásainak és érzékelésének felmérésére irányult, amelyet jelen értekezés keretében kiemelten fontos témakörként azonosítottam – így a döntési átláthatóságra (indoklás szerepe az önkéntes jogkövetésben), az elektronikus kapcsolattartásra, a jogorvoslati rendszer átláthatóságára, a kommunikáció vonatkozásaira terjedt ki. A blokk zárásaként a felmérésben rész vevőknek lehetősége adódik egy összesített értékelést adni a hazai hatósági eljárások átláthatóságáról (skálás értékelési módszerrel) – ez egyfajta indexként, idősorosan is elemezhető más kérdésekre adott válaszokkal és demográfiai adatokkal összevetve és alkalmas lehet a közigazgatás fejlesztése során megtett intézkedések hatásainak percepciós mérésére is<sup>669</sup>. Végül szabadszavas megoldással felmérésre kerülnek a leginkább korlátozó elemek a hatósági eljárás vonatkozásában és bármely további észrevétel, amelyet a kitöltő szívesen hozzátenne a felvett adatokhoz.

A módszertan elektronikus kitöltési környezetre lett tervezve, átlagosan 45 perces kitöltési idővel kalkulálva. A kérdések nyelvezete szándékolatlanul alkalmazza egyes kérdések tekintetében a jogszabályi fogalomhasználatot – hiszen a kitöltők egy-egy hatósági eljárásban, annak dokumentumaiban ezekkel a kifejezésekkel találkozhatnak, s ez a kutatási hipotézisek alapján aktívan befolyásolhatja a hatósági eljárásról alkotott képét és annak átláthatóságához kapcsolódó megítélését.

A felmérés eredményeinek értelmezésére szolgáló statisztikai és más módszerek alkalmazhatóságáról a próbaméréshez kapcsolódó fejezetben értekezek részletesen.

---

<sup>669</sup> Harcsa. I.: Módszertani tanulságok a társadalmi percepciók mérésénél. Reflexiók Huszár Ákos és Záhonyi Márta, "A szubjektív mobilitás változása Magyarországon" című írásához. *Demográfia*, 61(1), 2018, 91-98. o.

## 2.2. A próbamérés és annak eredményei

A kialakított felmérési módszertan próbamérése 2021 márciusában és áprilisában valósult meg. A felmérési adatokat tartalmazó adattábla az alábbi [linken](#) érthető el.

A felmérésben 313 fő vett részt elektronikusan, 4 kitöltő kivételével mindenki magyarországi lakhellyel rendelkezett. A felmérési minta összeállítása szempontjából az volt a célkitűzés, hogy a lehető legjobban lefedje a magyar átlaglakosság demográfiai jellemzőit, így valós felmérési környezetet modellezve. Erre tekintettel a próbamérés adatait kérdőíves felmérés bemutatását a kitöltők demográfiai jellemzőinek bemutatásával kezdem és utána térek rá a próbamérés eredményeinek bemutatására.

### 2.2.1. A kitöltők demográfiai jellemzői

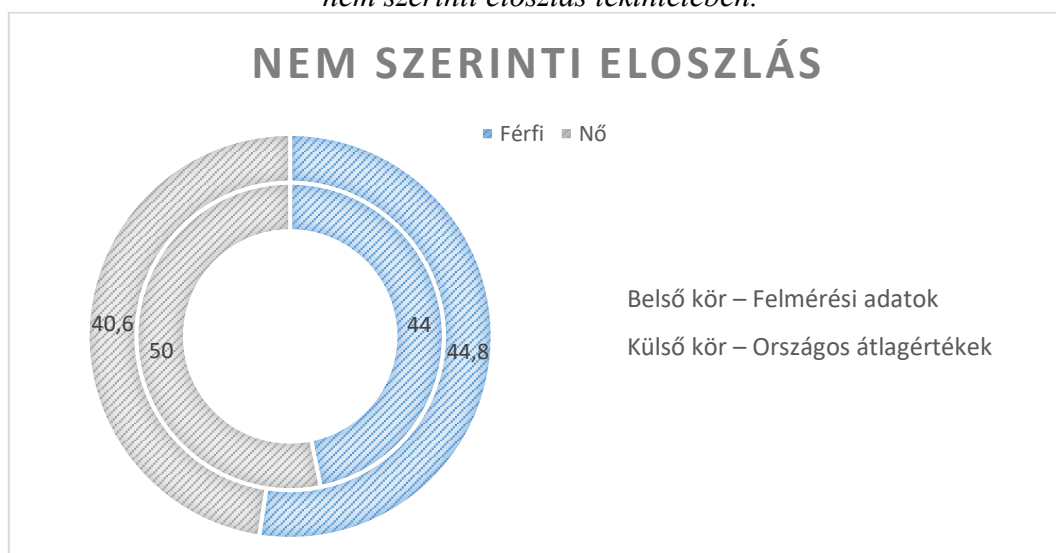
A kérdőívet kitöltő 313 személy demográfiai szempontokat figyelembe véve az alábbi jellemzőket: 201 nő (64,21%), 91 férfi (29,07%) töltötte ki a kérdőívet, 21 fő pedig nem kívánta megadni nemét a felmérés során. Ugyan ez jelentősen eltér a magyar átlagtól (a demográfiai elemzésnél a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) 2020-es mérési adatait vettem figyelembe minden adat elemzésekor, amikor az rendelkezésre állt – 52,09% nő, 47,91% férfi<sup>670</sup>), de a kérdőívvel felmért adatok statisztikai elemzése alapján az átláthatóságra vonatkozó értékelésekben nem mutatható ki érdemi különbség a válaszadó neméhez kapcsolódóan.

A kitöltők átlagéletkora 48,8 év (N=277 fő), nőknél ez az érték alacsonyabb (44 év, N=189 fő), férfiaknál magasabb (50 év, N=87 fő). Ezek az értékek nők esetében megegyeznek a magyar átlagéletkorról (44,8 év), míg férfiak esetében enyhén felülreprezentáltak az idősebb korosztályhoz tartozók (40,6 év)<sup>671</sup>.

<sup>670</sup> KSH: STADAT - 22.1.2.1. A lakónépesség nem, megye és régió szerint. [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/nep/hu/nep0034.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0034.html) (2021.09.01.)

<sup>671</sup> KSH: STADAT – 6.1.7. Születéskor várható átlagos élettartam, átlagéletkor. [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_wdsd008.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd008.html) (2021.09.01.)

23. ábra – A kérdőív kitöltők és az országos átlagadatok nem szerinti eloszlás tekintetében.



*Forrás: saját szerk. kérdőíves felmérési adatok alapján.*

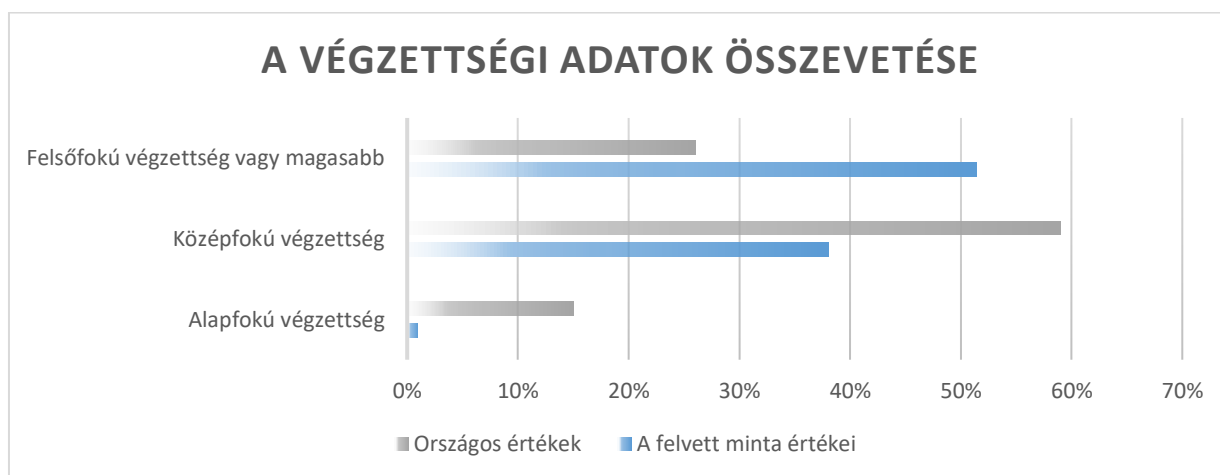
A lakóhely szerinti megosztás alapján a kitöltők 15,01%–a a fővárosban (N=47 fő), 41,85%–a megyeszékhelyen (N=131 fő), míg 21,73%–a városban (N=68 fő), 15,01%–a ennél kisebb településeken, faluban vagy községben él (N=47fő). Ezek az eredmények a főváros tekintetében kisebb fokú (17,92%), a megyeszékhelyek és a városok tekintetében nagyobb fokú alulreprezentáltságot mutat (52,51%), miközben a kisebb településeknél (29,57%) nagyfokú felülreprezentáltságot jelent a magyar átlaghoz képest<sup>672</sup>. Miután a felmérés eredményeinek statisztikai elemzése eltéréseket mutatott az egyes településtípusok szerinti lakosok válaszai között, ezért az eredmények értelmezése erre az eltérésre tekintettel kerülnek megállapításra az értekezésben.

Legmagasabb végzettségüket tekintve a válaszadók elenyésző része rendelkezett kizárólag elvégzett 8 osztállyal (N=3 fő, 0,96%), legnagyobb többségük érettségivel (N=91 fő, 29,07%), felsőfokú végzettséggel (N=131 fő, 41,85%) rendelkezett, míg posztgraduális vagy doktori fokozattal (N=30 fő, 9,59%), felsőfokú szakképzettséggel (N=21 fő, 6,71%), technikumi végzettséggel (N=7 fő, 2,24%) már kevesebben. Ezek az értékek a legfrissebb, 2019–es országos felmérési eredményekhez képest a csak alacsony végzettségűeknél alulreprezentáltságot mutat (15%–os arányuk a magyar átlagnépességben), de a legalább középfokú végzettségűeket jól közelíti (a felvett mintában 89,46%, az országos átlag 85%–hoz képest), azzal, hogy a KSH kimutatásaiban csak a 25 és 64 év közöttiekre állnak rendelkezésre

<sup>672</sup> KSH: STADAT - 1.2. Népesség a település jellege szerint [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_wdsd001b.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd001b.html) (2021.09.01.)

adatok, míg a felvett minta 18 és 84 éves kor közötti kitöltőktől tartalmaz adatot, így ez az összevetés ezzel a korlással vehető figyelembe<sup>673</sup>.

24. ábra – A kitöltők végzettségének összevetése az országos átlágeredményekkel.



*Forrás: saját szerk. kérdőíves felmérési adatok alapján.*

A kitöltők 20,13% a kérdőív összeállításakor érvényes magyar minimálbér alatti nettó jövedelemmel (113 ezer Ft) rendelkezett havonta (N=63 fő), 7,35%–uk a minimálbér és garantált bérminimum közötti jövedelemre (145 ezer Ft) számított havi szinten (N=23 fő). A kitöltők 35,46%–a (N=111 fő) a garantált bérminimum és 300 ezer forintnyi összeg közötti jövedelem felett rendelkezhetett havonta, 14,38%–uk (N=45 fő) 300–500 ezer forint között, míg 19 kitöltő (6,07%) 500 ezer forint feletti jövedelemre számított átlagosan havonta. Ez a KSH országos mérési adataival összehangban levő képet mutat, tekintettel a jövedelmek korcsoporttal és végzettséggel való összevetéséből származó eredményekre is<sup>674</sup>.

### 2.2.2. Általános kérdések az átláthatóság értelmezéséhez kapcsolódóan

A módszertani sajátosságoknál bemutatottaknak megfelelően, a próbamérés során arra kértem a válaszadókat, hogy saját szavaikkal határozzák meg, számukra mit jelent – általánosságban, még nem a hatósági eljárás gyakorlatára értelmezve – az átláthatóság fogalma. Az eredményeket az alábbi szöveghőben rögzítettem, amellyel szemléltethetővé válnak grafikusan is a felmérés során felvett fogalmi háló elemei:

<sup>673</sup> KSH: STADAT - 23.1.1.27. A 25–64 éves népesség megoszlása iskolai végzettség szerint. [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/okt/hu/okt0027.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/okt/hu/okt0027.html) (2021.09.01.)

<sup>674</sup> KSH: STADAT - 14.1.1.8. Egy főre jutó társadalmi és egyéb jövedelmek a referenciaszemély korcsoportja, iskolai végzettsége és a háztartástagok korösszetétele szerint [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/jov/hu/jov0008.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/jov/hu/jov0008.html) (2021.09.01.)



25. ábra – Az átláthatóság meghatározásai.

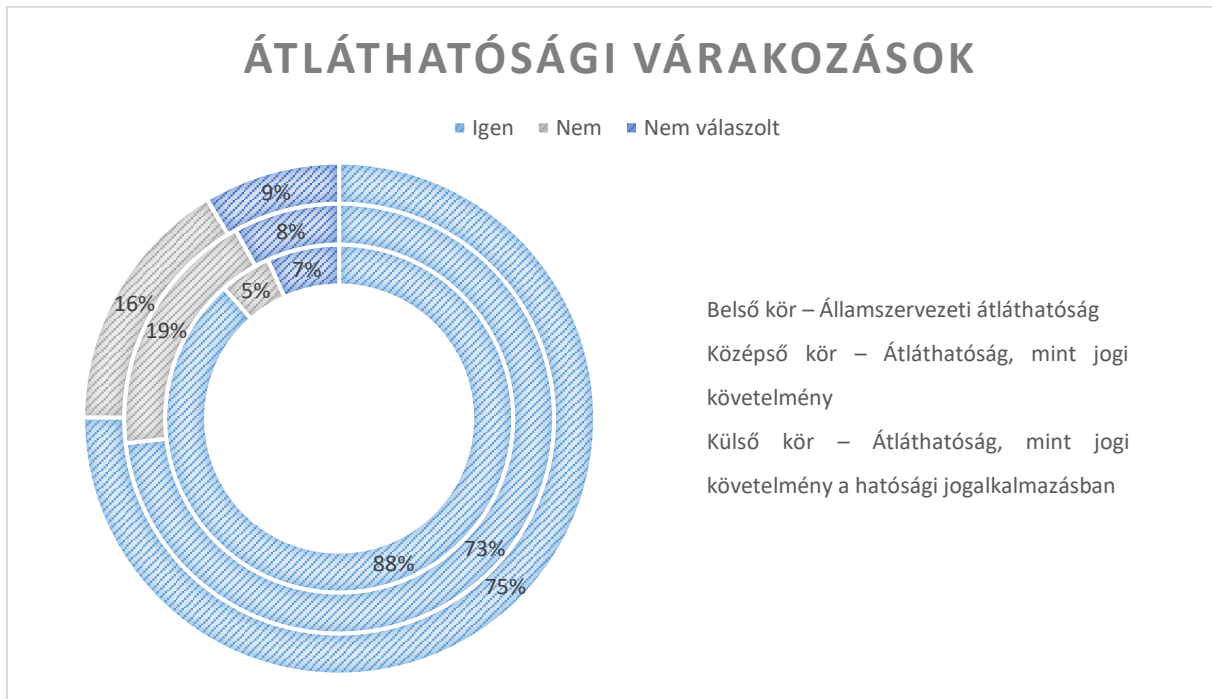


*Forrás: saját szerk. kérdőíves felmérési adatok alapján.*

Az átláthatóságot a kitöltők megadott válaszaik alapján leggyakrabban az érthetőséggel (47 említés), a közérthetőséggel (31 említés), az egyértelműséggel (29 említés) és az egyszerűséggel (19 említés), az információk rendelkezésre állásával (19 említés), illetve a követhetőséggel (13 említés) azonosítják. Kiemelhető még a tájékoztatás és a kiszámíthatóság említése.

Arra a kérdésre, hogy „*Ön szerint, elvárható az államtól és az állami szervezetektől, hogy átláthatóan működjenek?*” a válaszadók döntő többsége (N=277 fő, 88,50%) igennel válaszolt, míg a tekintetben, hogy mindez jogi kötelezettséggé is megjelenik–e az állam és állami szervezetek feladatellátása során, szintén nagy arányban pozitív választ adtak (N=229 fő, 73,16%) és ennél is nagyobb számban tekintették, a hatósági eljárást lefolytató jogalkalmazó szervekre vonatkozó jogi követelményként (N=235 fő, 75,08%) az átláthatóság, az alábbiak szerint:

26. ábra – Átláthatóság várakozások a válaszadók körében.



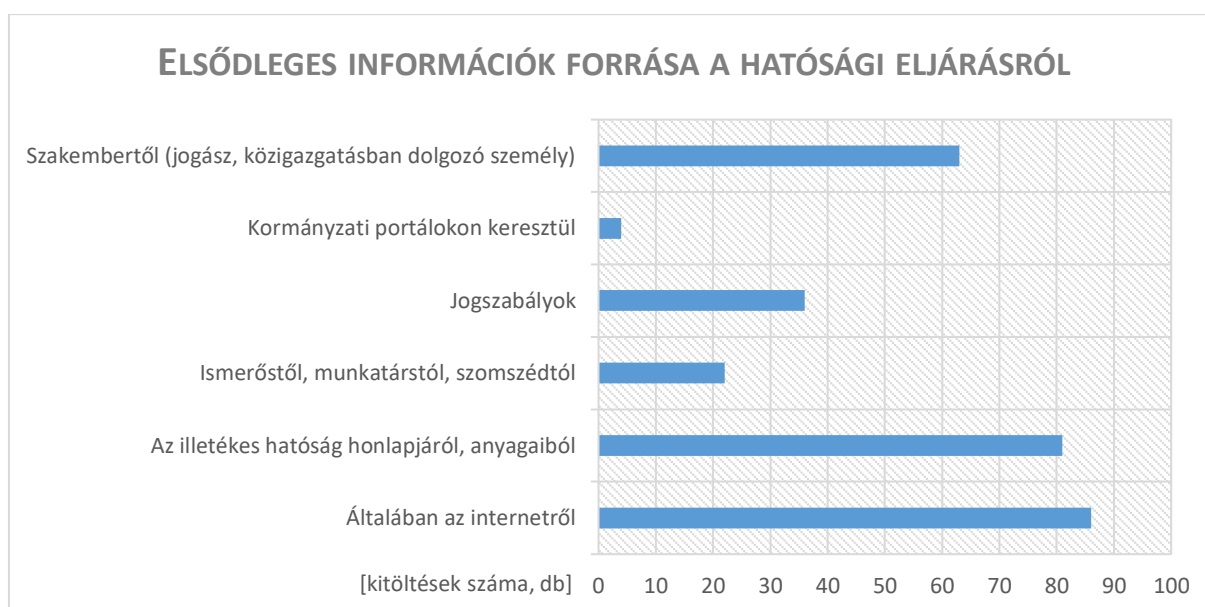
*Forrás: saját szerk. kérdőíves felmérési adatok alapján.*

### 2.2.3. **Információforrások és az információk érthetősége**

A kérdéssor következő része arra vonatkozott, hogy a kitöltők honnan nyerik ismereteiket a hatósági eljárásra vonatkozóan – hiszen ez majd meghatározhatja azt is, hogy milyen képet alakítanak ki magukban általánosságban a hatósági jogalkalmazás és annak átláthatóságával kapcsolatban, illetve saját bevallásuk alapján mennyire tudják azt megérteni, értelmezni. Ahogy láthattuk az elméleti–dogmatikai, illetve a kvalitatív felmérés eredményeiből is, – sőt a kvantitatív próbamérés fenti tapasztalatai is ezt igazolják vissza – e megértés, érthetőség majd alapját szolgáltatja az állampolgár, az ügyfél átláthatóságérzetének.

A kérdésblokk első kérdésében arra kértem a kitöltőket jelöljék meg, hogyha most kellene megindítaniuk egy hatósági eljárást, akkor elsődlegesen milyen forrásból szereznék ismereteket az eljárásról.

27. ábra – Elsődleges információk forrása a hatósági eljárásról.



*Forrás: saját szerk. kérdőíves felmérési adatok alapján.*

Ha megvizsgáljuk a kérdéshez kapcsolódó felmérés eredményeit, akkor a válaszadók legnagyobb arányban általánosságban az internetről (N=86 fő, 27%), tájékozódik és ehhez hasonló mértékben oszlanak meg a válaszok az illetékes hatóság honlapja, elektronikus elérhetőségei, illetve közzétett dokumentumai, anyagai (N=81 fő, 26%), valamint a szakembertől nyert ismeretek (N=63 fő, 20%) között. A szakemberi kör tág megfogalmazása nemcsak a közigazgatáshoz képest külső félnek számító személyek körére terjedt ki, hanem a válaszadók által adott szöveges visszajelzések alapján a hatósági eljárásban részt vevő, a hatóság nevében eljáró ügyintézőkre is. A kitöltők csupán tizede (N=36 fő, 12%) informálódik jogszabályokból, amely majdnem megegyezik a környezettől (ismerős, munkatárs, szomszédától) való információszerzés arányával (N=22 fő, 7%), így az elektronikus elérhetőségek és az internetes források szerepe felértékelődik, a szakembertől való információszerzés mellett. E tekintetben az állapítható még meg, a kereszttáblás statisztikai értékelés során, hogy a magasabb végzettséggel rendelkező kitöltők előszeretettel, az átlagnál magasabb arányban fordulnak szakemberhez (N=34 fő, 54%, a fenti átlaghoz viszonyítva), illetve főként ők adják azt a bázist, akik a jogszabályból nyerik ismereteiket (N=22 fő, 61,11%).

Ezek után a kitöltőknek arra kellett választ adniuk, hogy számukra mennyire érthetőek a jogszabályokban (jelen értekezés keretében a normavilágosság körében tárgyaltakra tekintettel), illetve a hatóság részéről küldött tájékoztatásokban (legyenek azok általánosak vagy az egyedi eljárásra szólóak) foglalt információk. Miután a statisztikai módszerekkel történő értékelés (korreláció–analízis, korrespondencia vizsgálat) kimutatta, hogy e tekintetben

is van kapcsolat a legmagasabb végzettség és az érthetőség szintje, ezért az eredményeket erre tekintettel mutatom be. A teljes mintát vizsgálva a hatósági jogalkalmazási tevékenységekre vonatkozó jogszabályok érthetőség szintje (egy egytől négyig tartó skálán, ahol az 1 a legkevésbé érthetőt jelenti) 2,64, míg a hatósági tájékoztatások esetében 2,79, amely mindkét esetben gyenge–közepes szintnek felel meg (az értékelési skálán, a „kevésbé érthető” és „többnyire érthető” között). Ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy milyen hatást fejt ki erre a kitöltők végzettsége, az alábbi eredményekre juthatunk:

5. táblázat – Az érthetőség szintje a végzettség függvényében.

	Jogszabályok érthetősége	Hatósági tájékoztatás érthetősége	Elemszám
Alapfokú végzettség	2	2	3
Középfokú végzettség	2,56	2,79	98
Felsőfokú végzettség vagy magasabb	2,69	2,81	183

*Forrás: saját szerk. kérdőíves felmérési adatok alapján.*

Az eredmények tükrében azt állapíthatjuk meg, hogy ugyan az alapfokú végzettséggel rendelkező kitöltők alacsony száma miatt nem lehet arra a végzettségi csoportra vonatkozóan általános következtetéseket megfogalmazni, de kimutatható egy gyenge korreláció a magasabb szintű végzettség és az információforrások érthetősége között, amely enyhén magasabb a jogszabályok érthetősége tekintetében. Az eredmény érvényességét ronthatja az, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkezők felülreprezentáltak a mintában, de a statisztikai módszerekkel egységesített végzettségi csoportokban is kimutatható a fenti kapcsolat.

#### 2.2.4. Társadalmi részvétel és annak feltételei

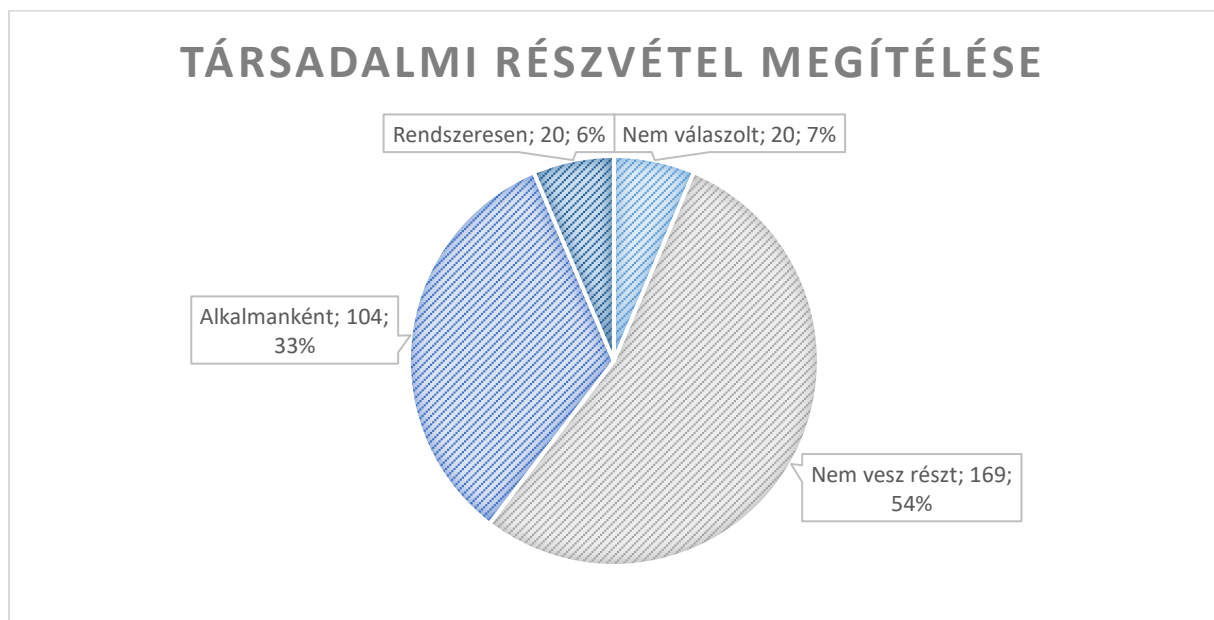
Az információforrásokra vonatkozó témaköröket követően arról kerültek megkérdezésre a próbamérésben résztvevők, hogy milyen információik, megítélésük van a hatósági eljárásra vonatkozó jogalkotási munkába történő társadalmi bevonás tekintetében és ők maguk szívesen részt vennének–e egy ilyen folyamatban, ha lehetőséget kapnának rá. A társadalmi részvétel kérdését passzív (általánosságban a társadalmi bevonásra vonatkozóan) és aktív formában (egyedi részvétel igénye és feltételei) is vizsgáltam e kérdések segítségével.

Az első kérdés arra vonatkozott, hogy adott válaszadó szívesen részt venne–e egy hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály megalkotásában, véleményezésében, ha erre lehetőséget kapna. A kitöltők 46,33%–a (N=145 fő) venne részt egy ilyen folyamatban, 32,27% (N=107 fő) teljesen elzárkózik előle, a válaszadók tizede (12,78%, N=40 fő) csak meghatározott feltételek mellett venne részt. A feltételek terén a kitöltők (N=27 fő) az alábbi feltételeket említették leggyakrabban:

- szakmai előismeretek megléte a válaszadónál, illetve tájékoztatás minden fontos információról a véleményezéshez kapcsolódóan (10 említés),
- a véleményezési és más feladatok legyenek konkrétak és vezessenek eredményre (10 említés), tehát a javaslatok épüljenek bele a megalkotás alatt álló munkába,
- anonim módon lehessen a folyamatban részt venni (5 említés), ezzel szemben egy kitöltő említette meg, hogy számára a véleménye nyilvánossága lenne fontos,
- végül a visszajelzés fontossága (3 említés).

Ezt követően arról kérdeztem a próbamérésben résztvevőket, hogy mit gondolnak, részt vesz ma Magyarországon a társadalom bármilyen formában és csoportosulásban a hatósági eljárásra vonatkozó szabályok megalkotásában, amely tekintetében az alábbi eredmények váltak megállapíthatóvá:

28. ábra – A társadalmi részvétel megítélése a kitöltők körében a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó joganyag megalkotásának folyamatában.



*Forrás: saját szerk. kérdőíves felmérési adatok alapján.*

E kérdéselemek tekintetében nem voltak kimutathatóak végzettséghez vagy egyéb jellemzőkhöz fűződő eltérő csoportok vagy kapcsolatok a statisztikai elemzés során.

### 2.2.5. *Átláthatósági szempontok a hatósági jogalkalmazáshoz kapcsolódóan*

A kérdéssor legfontosabb részét azokat a kérdések adták, amelyek azt mérték fel, hogy az értekezésben, illetve a kvalitatív empirikus vizsgálat során azonosított, átláthatósági szempontból kiemelt jelentőségűnek tekinthető tényezőknek mekkora jelentőséget, szerepet tulajdonítanak a kitöltők az átláthatóság megteremtésében. A válaszadói értékelések ismét a korábban alkalmazott 1–4-ig terjedő skálán voltak alkalmazhatóak. E kérdések a tényezők fontosságának felmérésére irányultak, azokat minden válaszadó tekintetében megkérdeztem (N=260 fő), míg az egyes tényezők valós érvényesülését, értékelését már csak az olyan válaszadók körében került megkérdezésre, akik az elmúlt 5 évben részt vettek hatósági eljárásban valamilyen minőségben – ezeket az eredményeket a 2.2.6. alfejezet tartalmazza. A fontosság és betöltött szerep szempontjából legfontosabb eredményeket az alábbi táblázat tartalmazza:

6. táblázat – Az átláthatóságot alakító tényezők megítélése azok fontossága szerint.

Tényezők	Átlagértékek
Értesítés	3,70
Anyanyelvhasználat	3,50
Iratbetekintési jog	3,55
Hatósági tájékoztatás	3,77
Ügyintézői felkészültség	<b>3,83</b>
Ügysegéd szerepe	3,24
Bevonás a döntésekbe	3,48
Döntés érthetősége	<b>3,82</b>
Döntés megalapozottsága	3,78
Döntés végrehajthatósága	3,70
Részrehajlásmentes döntés, korrupciómentesség	<b>3,94</b>

*Forrás: saját szerk. kérdőíves felmérési adatok alapján.*

A kitöltők leginkább a részrehajlás mentes döntéseket és a korrupció megelőzését, a döntések érthetőségét és a hatóság részéről eljáró ügyintéző felkészültségét értékelték fontos tényezőkként a hatósági eljárás átláthatóságának biztosítása terén. A skála másik felén álló, az átlagértékek szempontjából kevésbé fontosnak minősített ügysegéd a keresztátlalás elemzés során erős kapcsolatot mutatott a vidéki kitöltők prioritásaival: a kisebb településeken (községekben) élő kitöltők magasabb fontosságot tulajdonítottak az ügysegédnek, amely érthető is, hiszen jellemzően ezen a településtípuson jelenik meg markánsan a tevékenységük.

Ezzel szembeállítva a leginkább korlátozó tényezőkről szabadszavasan, megkötések nélkül válaszolhattak a kitöltők. Leggyakrabban az alábbi szavakat jelölték meg:





7. táblázat – A hatósági eljárásokban részt vevő kitöltők által megjelölt, átláthatóság szempontjából releváns tényezők.

Tényezők	Említések
Jogszabályok elérhetősége, érthetősége	52
Előzetes tájékoztató anyagok elérhetősége	38
Anyanyelv használat	18
Értesítés eljárási cselelményekről	38
Ügyintéző tájékoztatása	52
Ügyintéző felkészültsége	38
Ügysegéd szerepe	0
Bevonás a döntéshozatalba	7
A hatósági döntés érthetősége	32
A hatósági döntés megalapozottsága	32
A hatósági döntés teljesíthetősége	16
Részrehajlás, korrupciómentes döntés	26

*Forrás: saját szerk. kérdőíves felmérési adatok alapján.*

A kitöltők értékelték az átláthatóság szempontjából fontos tényezőket, de immár saját eljárásukra vonatkoztatva. E tényezők között néhány olyan szempont is bejelölhető volt, amely az általános tényezők között nem került külön megkérdezésre, de a kérdőív korábbi részein adatfelvétel történt a tényezővel kapcsolatban. A válaszadók leggyakrabban – a fenti táblázatnak megfelelően – a jogszabályok érthetőségét és megfelelő elérhetőségét, valamint a hatóság nevében eljáró ügyintéző által adott tájékoztatást jelölték meg olyan tényezőként, amely döntő mértékben befolyásolta azt, hogy a hatósági eljárást megértsék, átlássák. Látható, hogy a prioritási lista e vonatkozásban más sorrendet mutat, az általános szempontok mellett azok a szempontok kerülnek leginkább előtérbe, amelyek segítik az eljárások megindítását, vagy a megindult eljárások értelmezését, illetve a kapcsolattartással összefüggő tényezőket.

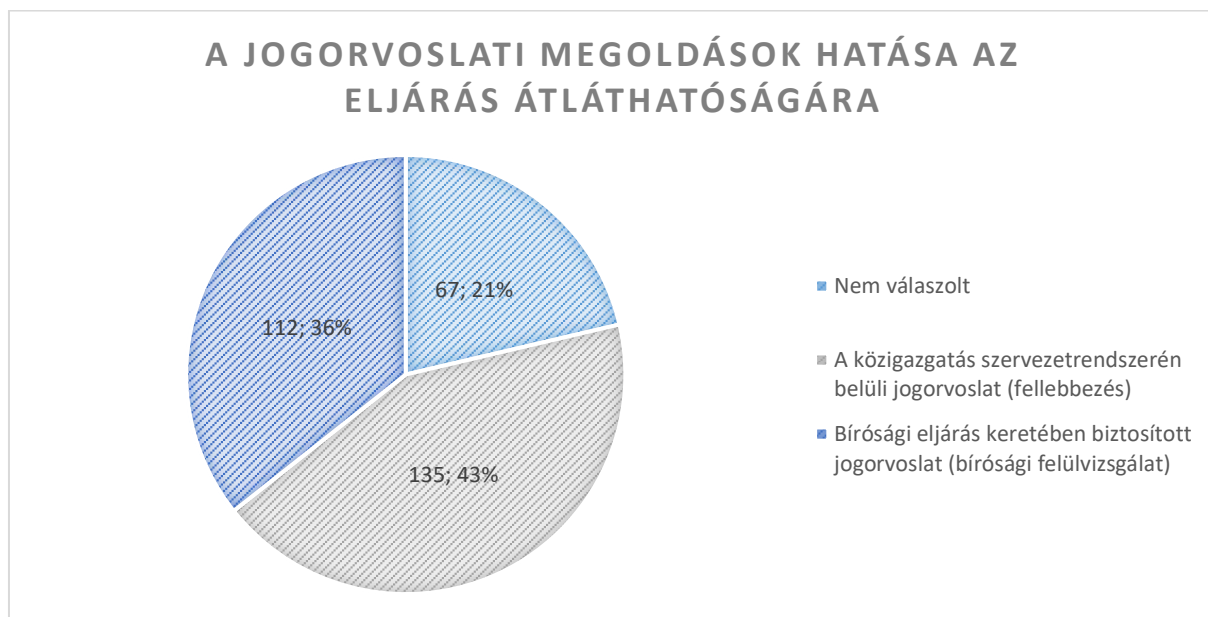
Ezen eljárások tekintetében is értékelhették a kitöltők a leginkább korlátozó tényezőket: 14 alkalommal említették az ügyintézők szerepvállalását, 13-szor a tájékoztatás hiányosságait, ezt követi számosságában a hatóság (ügyintézője) részéről érzékelhető felkészületlenség (11), a jogszabályok bonyolultsága (9), valamely, átláthatóság szempontjából fontos tényező hiánya (6) illetve a bonyolult (5), érthetetlen (4) eljárások merültek fel a válaszokban. Ezeket jelölték meg a résztvevők olyanként, amelyek leginkább hatást gyakoroltak az általuk érintett eljárásokra. A részletes eredmények az alábbi szöveghőben jelenítem meg:





dogmatikai vizsgálódás és a kérdőív összesített eredményeit értékelve sokkal fontosabb, hogy elérhető, megfizethető, áttekinthető és hatékony jogorvoslati rendszer funkcionáljon.

31. ábra – A jogorvoslati megoldások hatása az eljárás átláthatóságára.



*Forrás: saját szerk. kérdőíves felmérési adatok alapján.*

**A következő kérdés a hatósági jogalkalmazási tevékenység eredményeként születő döntések teljesítésére vonatkozott:** arra kérdeztem rá e tekintetben, hogy szívesebben teljesíti-e a kitöltő a hatóság döntésében foglaltakat, ha bemutatásra kerül és ezáltal megértheti a hatósági döntés meghozatalának szakmai és jogszabályi indokait – ezzel reflektálva a korábban már bekért, a hatósági eljárás átláthatósága szempontjából fontos tényezők egyikére: 240 igen (76,68%), 12 nem (3,83%) válasz érkezett, a többi kitöltő nem válaszolta meg a kérdést. Ennek megfelelően markánsan kimutatható, hogy a hatósági eljárás átláthatósága szempontjából már kimutatottan fontos tényező, a döntések érthetősége hozzájárul az önkéntes jogkövetés kialakításához, amely pedig a hatósági jogalkalmazás egyik elérendő céljának tekinthető.

Az elkövetkező két kérdés már sokkal inkább a kapcsolattartás, a kommunikációs lehetőségek és az ügyintézés módjával állt kapcsolatban, ezek célja pedig a fentiekhez hasonlóan szintén az volt, hogy az értekezésbe foglalt egy-egy megállapítást empirikus adatokkal lehessen igazolni: az első kérdés arra vonatkozott, hogy önmagában az elektronikus kapcsolattartás, mint az eljárás környezete korlátozhatja-e az adott eljárás átláthatóságát. A válaszadók 20,77%-a (N=65 fő) jobban átláthatónak, 31,31%-a (N=98 fő) ugyanolyan mértékben átláthatónak, míg 27,80% (N=87 fő) kevésbé átláthatónak találta az elektronikus

kormányzati rendszerekben folyó eljárásokat, mint a hagyományos papíralapú vagy személyes jelenlét mellett megvalósuló változatait. Ebből az értékből azt állapíthatjuk meg, hogy kiegyensúlyozott a minta, nincs egyértelmű állásfoglalás egyik válaszelem mellett sem, így számunkra az e értékekhez vezető, keresztábrás elemzéssel elérhető megállapítások lesznek relevánsak, mégpedig:

- Azok, akik az elektronikus környezetet jobban átláthatónak tekintették, közepes arányban rendelkeztek magasabb fokú végzettséggel (N=42, 64,62%, miközben az átlagmintára 51,44% az arányuk), ezen túl közepes mértékben fiatalabbak, mint az átlagminta tagjai (33,62 év, az átlagminta 48,8 évével szemben), de ez az eltérés kimutatható a másik csoport tagjai között is, amelynek magyarázata az lehet, hogy a kérdést kevesebben, de fiatalabbak töltötték ki, mint a felmérés elején található életkort ellenőrző kérdést.
- Azok, akik az elektronikus eljárások tekintetében úgy találták, hogy kevésbé átláthatóak, mint hagyományos változatai – nem azonosítható, hogy a magasabb korúak feltétlenül magasabb arányban lennének reprezentáltak ebben a csoportban, az ilyen választ adó kitöltők átlagéletkora 33,6 év, mediánja 28 év, amely jóval kisebb a teljes minta átlagéletkoránál. A csoportba tartozó kitöltők esetében csak enyhe kapcsolat mutatható ki a végzettség vonatkozásában, 41 fő rendelkezett felsőfokúnál alacsonyabb végzettséggel, így a végzettség ráhatása az elektronikus környezet megértésére, átlátására nem egyértelműen kimutatható ebből az adatból, hiszen csak kis eltéréssel jellemezhető ez az érték a minta átlagértékeihez képest.

A negyedik kérdés a hatóságok eljáráson kívüli kommunikációjának átláthatóságára vonatkozott, amellyel kapcsolatban a kitöltők akkor találták leginkább átláthatónak a hatóság kommunikációját, ha az érthető (183 említés), ha következetes (158), és ha van lehetőség visszajelzésre és kérdésfeltevésekre (137). Egyéb szempontként említették a kitöltők a vizuális, audiovizuális elemek, a társadalmi bevonás és kapcsolatok erősítésének fontosságát. Ez megegyezik a disszertáció, elméleti–kritikai elemzésébe foglalt megállapításokkal.

### 3. Összefoglaló gondolatok

A fejezetben lefolytatott elemzések, a módszertani fejlesztés és az empirikus kutatási eredmények alapján megállapítható, hogy az átláthatóság érvényesülésének, valódi tényezőinek és akadályainak körbehatárolásához nem elhagyható elem a joggyakorlat elemzése és az empirikus felmérések köre, amely a hatósági eljárás átláthatóságának alanyai vonatkozásában méri fel azok átláthatóságérzetét és azt befolyásoló tényezőket.

A módszertani fejlesztésre tekintve, a próbamérés alapján sikeresnek tekintem a nagymintás felmérés megvalósítására szánt kérdőíves módszertan kialakítását, mert abból a próbamérés során hiteles, statisztikailag elemezhető kutatási adatok jöttek létre, amely a lefolytatott kiértékelés során azt a képet mutatja, hogy alkalmas a hatósági átláthatóság tárgyában primer jellegű adatok felvételére.

Ugyan a próbamérés során felvett adatok elemszáma és a minta reprezentativitási jellemzői miatt általános következtetéseket nem vonhatunk le az értekezésbe foglaltak igazolására, arra azonban alkalmasak, hogy a mintába tartozó 313 kitöltő véleménye, meglátásai megállapíthatóak legyenek belőle.

Erre a korlátozásra tekintettel, a kvantitatív empirikus próbamérésre vonatkozó következtetéseket két részben ismertetném az alábbiakban: a felmérési irányoknál vázoltak tekintetében adható válaszokra, valamint a felmérés egyéb tapasztalatait összefoglaló részre.

Az első hipotézishez kapcsolódóan megállapítható, hogy a próbamérés kitöltői válaszai nagymértékű átfedésben vannak a kvalitatív felméréssel már megerősített átláthatósági definíció egyes fogalmi elemeivel és annak a hatósági eljárásra vonatkozó elemeivel is, a megalkotott fogalom minden egyes eleme megfogalmazásra került a kitöltők által is, jellemzően magas arányú kitöltés mellett.

A második hipotézis tekintetében, amely a hatósági eljárásra vonatkozóan jelentős kapcsolatot állapított az átláthatósági érzet mértéke és a hatósági eljárásról elérhető információk, a hatóság eljárásban tanúsított magatartása és kommunikációja kapcsán, a 2.2.3. illetve a 2.2.6.–2.2.7. alfejezetben foglalt adatok nyújthatnak igazolást a módszertani sajátosságok alapján a hipotézisre. Ezek alapján a próbamérés kitöltői nagyon fontos szerepet tulajdonítanak az információforrásoknak, így a jogszabályok elérhetőségének és érthetőségének, az eljárásról szóló értesítéseknek és a hatósági ügyintézők tájékoztatásának és a hatóság általános kommunikációjával kapcsolatban is az érthetőség, egyfajta hozzáférhetőség hangsúlyosan megjelenik a válaszadók elvárásait tekintve.

A harmadik hipotézis vonatkozásában, amely a kitöltők átláthatósági érzete és végzettsége, előismerete között kimutatható kapcsolat feltárására vonatkozik, a próbamérés adatai nem igazolták ezt az előfeltételezést: bár egyes kérdések tekintetében kimutatható kapcsolat a végzettség, előismeret és a megértés, érthetőség, áttekintési képesség között (pl. az elektronikus ügyintézésre vonatkozó kérdéseknél), de a felvett adatminta vonatkozásában nincs szignifikáns kapcsolat a végzettségi adatok és az átláthatósági érzet alakulása között, azt sokkal inkább az átláthatóság szempontjából vizsgált kiemelt tényezők (2.5. alfejezet) egyedi eljárásban való teljesülése eredményezi.

A további következtetések vonatkozásában az alábbiakat lehet a felvett adatminta értékelése alapján kijelenteni. Az átláthatóság megvalósítását a próbaminta válaszadói az államszervezet és azon belül az állami szervezetek, így a közigazgatás feladatának tekintik. Enyhe mértékben magasabb a közigazgatással szembeni elvárás e tekintetben, amely azon alapulhat, hogy a közigazgatás joghoz kötöttségét, szabályszerűségét a válaszadók ilyen megvalósulási formában is számon kérik, elvárják a hatósági jogalkalmazó szervektől.

A próbafelmérés válaszadóinak, több mint negyede az internet ismeretlen megbízhatóságú tartalmaiból szerez információt a hatósági eljárásról. Mindez azért válik kifejezetten relevánssá, mert az információ és annak rendelkezésre állása alapvető fontosságú az átlátható hatósági eljárás biztosítása érdekében az értekezésbe foglalt megállapítások és az empirikus tapasztalatok alapján. Kulcsfontosságú ennek érdekében, hogy a hatóság saját elektronikus elérhetőségein, vagy más elérhető kormányzati felületeken naprakész, pontos és közérthető információkat tegyen közzé, ellenkező esetben a hatósági eljárás leendő ügyfelei e forrásokon kívüli, bizonytalan hatályosságú és tartalmú anyagokra építik majd magatartásukat, sőt hozzáállásukat a hatósági jogalkalmazási folyamatban.

Az is megállapítható a felvett minta alapján, hogy a magasabb végzettségű válaszadók előszeretettel választanak megbízhatóbb, de bonyolultabb információforrásokat (jogszabály, szakemberi tájékoztatás), míg az alacsony- és középvégzettségűeknél nem volt mutatható ki ez az összefüggés.

Az eredményekből az is kimutatható, hogy miközben a kitöltők viszonylag kis része választja a jogszabályokat információforrásnak, aközben a hatóság által nyújtott tájékoztatások, amelyeknek rendszerint az a célja, hogy megragadja a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó követelmények lényegét és közérthetővé tegye azt, épp hogy csak növelni tudja a próbafelmérés kitöltői szempontjából az érthetőség szintjét, amely jelentősen korlátozza az átláthatóság

érzetének kialakulását is – ezt a teljes minta visszajelzései és a szöveges értékelések eredményei is megerősítik.

A társadalmi részvétel és bevonás tekintetében jelentősen negatív képet mutat a válaszadók nézőpontjából a hazai, a vizsgált területre vonatkozó jogszabály- és koncepcióalkotási gyakorlat: a próbamérésben résztvevőknek kevesebb, mint fele venne részt egy erre vonatkozó folyamatban személyesen és több, mint fele úgy gondolja, hogy a társadalom, annak szerveződései egyáltalán nem vesznek részt, nem kerülnek bevonásra ilyen folyamatokba. A válaszadók tapasztalatainak, megítélésének felmérése e témakör tekintetében azért volt kulcsfontosságú, mert az elméleti és dogmatikai vizsgálódás eredményei alapján az átláthatóság érzetet nemcsak az ronthatja, ha az egyén nem tud közvetlenül részt venni a hatósági eljárásokra vonatkozó joganyag megalkotásában, hanem az is, ha azt tapasztalja, hogy ez társadalmi szinten sem lehetséges vagy eredményes. Így e területen jelentős erőfeszítéseket kell tenni a hazai gyakorlat megváltoztatására, fejlesztésére, hogy a hatósági eljárás átláthatóságának ezt a paraméterét javítani lehessen.

Az átláthatósági szempontoknál és a közvetlen eljárási tapasztalatok terén is egyértelmű kép rajzolódott ki a próbamérés eredményeinek kiértékelése során: az információforrások, a hatósági ügyintéző magatartása, felkészültsége és az elfogulatlan döntéshozatal kulcsfontosságú a hatósági eljárás átláthatósága szempontjából, így az átláthatóság fejlesztésére vonatkozó elképzeléseknek e területekkel kell foglalkozni elsődlegesen.

## X. Összegző gondolatok

Annak érdekében, hogy összegezhessük a disszertációban létrehozott, tudományosan értékelhető eredményeket, azok kapcsolódását a tudományos diskurzushoz, vizsgáljuk meg a bevezetés során felvázolt kutatási hipotéziseket és értékeljük a kutatási célkitűzések mentén tett megállapításokat, az azokból levonható következtetéseket.

### 1. Hipotézisek vizsgálata

#### 1.1. A hatósági eljárás átláthatósága fogalmának lehatárolhatósága, elkülönítése

A disszertáció első hipotézise ahhoz kapcsolódott, hogy a doktori kutatás eredményei alapján elkülöníthetőek-e – tehát legalább részben eltérőek – a hatósági eljárás átláthatóságának fogalmi elemei az átláthatóság általános fogalmától. Ennek megítéléséhez arra volt szükség, hogy jelen értekezés keretében megvizsgáljam a vonatkozó szakirodalmi álláspontok, nemzetközi és nemzeti stratégiai, tervezési, jogalkotási és jogalkalmazási dokumentumok vonatkozásait, és egyrészt megállapítható legyen az átláthatóság általános értelemben vett fogalmának tartalma (*genus proximum*), másrészt pedig a jogtudományi módszerekkel igazolható formában meghatározzam a hatósági eljárás átláthatóságának *differentia specifica* fogalmi különállást megteremtő jellemzőit.

Az alábbiak állapíthatóak meg az átláthatóság fogalma körvonalazódásának történeti fejlődése tükrében:

- Az átláthatóság gondolköre, kezdeti megjelenésétől egészen napjainkig központi vonalait vizsgálva a kormányzat, az államszervezet átláthatóságára koncentrált.
- A fogalommal kapcsolatban felmerülő követelmények és elvárások fokozatosan váltak politikai kiáltványból, forradalmakat, heves társadalmi átalakulásokat eredményező társadalmi elvárásokból jogi követelménnyé és ennek keretében sok tekintetben elmaradt az az egységesítő fogalomalkotás, amelyet egyéb követelményekhez és jogintézményekhez kapcsolódóan megtettek nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. Ennek köszönhetően az átláthatóság fogalmi magja napjainkig rendkívül széles és őrzi a politikai felütésekből eredő, kiáltvány jellegű tulajdonságait, részelemeit.

- Az átláthatóság, amelyet elsősorban a kormányzati tevékenység *megismerhetőségeként, ellenőrizhetőségeként* azonosíthatunk a disszertációban bemutatott vizsgálódás alapján hamar összekapcsolódott az elszámoltathatóság témakörével, hiszen a felelősségvállalás, felelősségre vonás kérdéskörével ez áll szoros kapcsolatban.

Az átláthatóság jogtudományi értelemben vett fogalma a fentiekhez képest egy szűkebb kategória, hiszen az átláthatóság fenti meghatározottsága a jogi szempontból értelmezhető követelmények mellett a politikai, társadalmi és valamilyen szempontból a közgazdaságtudományi, menedzsment–elméletek értelmezéseit is magán hordozza. Ehhez képest, a jogi vizsgálódásokhoz adekvát fogalom, ahogy azt a III. főfejezet elején meghatároztam. elemzéssel igazolva a fogalom egyes elemeit:

***Az átláthatóság jogi értelemben olyan alkotmányos és jogállami követelmény, amely arra irányul, hogy az átláthatóság alanya számára az átláthatóság tárgyát felfoghatóvá, érthetővé, kontextusában és folyamatában is értelmezhetővé tegye.***

Ehhez viszonyítva *a hatósági eljárás átláthatósága e fogalmi kör egyik speciális kérdéseként, témaköröként határozható meg*, amely a hatósági jogalkalmazó tevékenység széles értelemben vett környezetében értelmezi a fenti, jogtudományi értelemben vett átláthatósági fogalmat. Összefoglalóan:

- A hatósági eljárás átláthatóságának követelményeit a vizsgált ország alkotmányjogi és elfogadott jogállami követelményei jelentik, ahogy azt láthattuk a mintaadó német és magyar követelményrendszer vonatkozásaiban.
- *A hatósági eljárás átláthatóságának alanya az értekezés megközelítésében az elsődlegesen az eljárás ügyfelei*, s csak másodlagosan az állampolgárok szélesebb köre, a társadalmi érdekeltek. Amíg az átláthatóság általános fogalmának alanyát jellemzően az állampolgárok széles körével azonosíthatjuk, addig a hatósági eljárás alanyainak – szűkebb értelemben véve – zártabb a köre és elsődlegesen az ügyfelekkel azonosíthatjuk azt. Ezen túl igazolhatóan megjelenik az átláthatóság lehetséges alanyai között a belső érintetti kör, a közigazgatás személyzete és egyes speciális hatósági, kvázi hatósági eljárások tekintetben pedig az érintett jogalkalmazó köztisztület tagsága is.



- A tárgykör átláthatóságának tárgyát és tartalmát a megtett vizsgálódások alapján az alábbiak szerint tudjuk kijelölni:
  - A hatósági eljárást szabályozó jogszabályok és azok kialakításának folyamata tekintetében – *átlátható, a társadalom, az érdekeltek bevonásán és széleskörű társadalmi konszenzuson alapuló jogszabályalkotási folyamat megteremtése, amely értelmezhető, egyértelmű és végrehajtható jogszabályi követelmények felállítására irányul.*
  - A hatósági jogalkalmazó tevékenységet végző szervek, szervezetrendszerek tekintetében – *a teljes szervezetrendszerben, az egyes szervek kapcsolódásaiban, és az egyes hatósági jogalkalmazást végző szervek belső viszonyaiban is megmutatkozó integritás, jogszerűség, rend és megismerhetőség.*
  - Az egyedi hatósági eljárást befolyásoló tényezőkre tekintettel – *a folyamatában is követhető, előre tisztázott követelmények mellett zajló, joghoz kötött, részrehajlásmentes hatósági jogalkalmazási tevékenység, amely adott tényállás esetén előre kalkulálható döntéssel zárul vagy a hatósági döntés létrehozása az érdekeltek bevonásán alapul. A döntés megtámadása esetén hatékony jogorvoslati lehetőség érhető el.*
  - Végül a hatósági kommunikáció témakörére vonatkozóan – *a társadalom és az érdekeltek megfelelő informálását szolgáló, következetes, érthető és nyílt kommunikáció a hatósági eljárás folyamatában és azon kívül, általánosságban a hatósági jogalkalmazó szerv szervezetével, működésével kapcsolatban.*
- A hatósági eljárás átláthatóságának korlátjaként pedig két témakört jelölhetünk meg: egyrészt az átláthatóság témakörében a fentiek alapján markánsan megjelenő információs szabadságra épülő korlátokat (minősített-, személyes -, döntéselőkészítési- adatok és üzleti titkok köre), másrészt a hatósági jogalkalmazó tevékenység sajátosságaiból eredően a bizalmas ügykezelést és a jogalkalmazói tevékenység elsődlegességét tudjuk meghatározni ekként.

Az empirikus kutatás próbaméréseinek eredményei is összhangban állnak a fenti, elméleti és dogmatikai jellegű vizsgálódás eredményeivel: az átláthatóságot mind a mélyinterjúk felmérés résztvevői, mind a nagymintás lakossági próbamérés válaszadói az áttekinthetőség, érthetőség, értelmezhetőség és követhetőség fogalmi elemeivel ragadták meg, míg a hatósági eljárás átláthatósága kapcsán leginkább a követhető és logikus ügymenetet, a releváns információk (és ebben beletartozik a jogszabályi követelmények köre is) elérhetőségét,

érthetőségét, a tájékoztatás, a tisztességes és korrupciómentes tevékenység ellátás kiemelése mellett.

*Ezek alapján megállapítható, hogy a hatósági eljárás átláthatóságának jogtudományi szempontból értelmezhető fogalmi elemei igazolható módon elkülönülnek, rész–egész viszonyban állnak az átláthatóság általános és jogi értelemben vett fogalmától.*

## **1.2. A hatósági eljárás átláthatósága, mint jogállami követelmény**

Az értekezés során kitűzött második hipotézis annak igazolásához kapcsolódott, hogy a hatósági eljárás átláthatóságának megteremtése az alkotmányos szabályozás figyelembevételével visszavezethető–e arra, hogy alkotmányjogilag értelmezhető, jogállami követelményekre épül–e egy demokratikus jogállamban.

Ennek megállapítása érdekében elemeztem azokat az alkotmányos követelményeket, alapelveket és alapvető jogosultságokat, amelyek az állam oldalán az átláthatósághoz kapcsolható kötelezettségeket keletkeztetnek, és az átláthatóság fenti definíciójába foglalt fogalmi elemek szempontjából relevánsnak tekinthetők. A vizsgálódás során, annak érdekében, hogy ne csupán a magyar jogrendszerre vonatkozóan tudjak megállapításokat tenni, értékeltem a kontinentális jogrendszerek szempontjában több tekintetben igazolhatóan mintaadó német alkotmányjogi szabályozást és alkotmánybíróági joggyakorlatot is.

Az elemzés során az alábbi megállapításokra jutottam:

- Az átláthatóság alkotmányos alapelveként vagy jogilag kötelező normaként jelenthet meg elsődlegesen az alkotmányos szabályozás területén.
- Mind a német, mind pedig a magyar alkotmányjogi szabályozás tekintetében az átláthatóságot a demokratikus hatalomgyakorlás elvéből vezethetjük le a vizsgált alkotmánybíróági határozatok és szakirodalmi álláspontok, valamint az értekezésben bemutatott elemzés alapján.
- A legfontosabb átláthatósági követelményeket a törvények kiemelkedő szerepe és a jogalkalmazás (közigazgatás) joghoz kötöttsége, a jogbiztonság és az alapvető jogok követelményrendszerének érvényre juttatása során azonosíthatjuk.

E tekintetben a jogállami követelmények, az azokból következő átláthatóság tárgyát képező elvárások, a hatósági jogalkalmazási tevékenység során érvényesülő alapelvekkel együttesen vizsgálva legteljesebben az alábbi, III. fejezetben már szerepeltetett táblázat és a

benne foglaltak szerint ragadható meg, amelyet azért szerepelteték itt újra, mert e táblázat foglalja össze leginkább az elért kutatási eredmények lényegét.

Egyértelműen megállapítható, hogy a hatósági eljárás átláthatóságát biztosító jogintézmények, intézkedések és erőfeszítések visszavezethetőek a közigazgatásra vonatkozó alkotmányos és jogállami követelményekre és a vizsgálódás eredményeire tekintettel az átláthatóság megteremtése a hatósági jogalkalmazó tevékenység, mint közhatalmi jellegű tevékenység folyamatába e követelményeknek végrehajtását, érvényesülésük biztosítását jelenti és szolgálja.

8. táblázat – Az eljárási alapelvek, a vonatkozó jogállami követelmények és a hatósági eljárás átláthatósága tárgyának kapcsolódási pontjai.

<i>Alapelv</i>	<i>Jogállami követelmény</i>	<i>Az átláthatóság tárgya</i>
<b><i>Joghoz kötöttség, jogszerűség elve (törvény előtti egyenlőség, egyenlő bánásmód)</i></b>	<i>A jogalkalmazás joghoz kötöttsége, a törvények kiemelkedő szerepe</i>	<i>Előre tisztázott követelmények mellett zajló, joghoz kötött, részrehajlásmentes hatósági jogalkalmazási tevékenység</i>
<b><i>Hatósági tevékenység ellátásának elve (hivatalbóliség)</i></b>	<i>A jogalkalmazás joghoz kötöttsége, a törvények kiemelkedő szerepe Jogbiztonság elve</i>	<i>Kalkulálható, előre kiszámítható eljárás és döntés</i>
<b><i>Ügyfélre vonatkozó alapelvek (ügyfélorientáltság, ügyfelek kioktatása, stb.)</i></b>	<i>Jogbiztonság elve Alapvető jogok érvényre juttatása Tisztességes eljáráshoz való jog és információs jogok</i>	<i>Követhető és megismerhető, előre tisztázott követelmények mellett zajló, hatósági jogalkalmazási tevékenység</i>
<b><i>Hatékonyaság elve</i></b>	<i>Jogbiztonság elve Alapvető jogok érvényre juttatása Tisztességes eljáráshoz való jog</i>	<i>Kalkulálható, költségtakarékos, gyors és előre kiszámítható eljárás és döntés</i>
<b><i>Részvételi elv</i></b>	<i>Jogbiztonság elve Alapvető jogok érvényre juttatása Tisztességes eljáráshoz való jog és információs jogok</i>	<i>Az érintettek bevonása a hatósági döntéshozatalba</i>
<b><i>Jogorvoslat elve</i></b>	<i>Alapvető jogok érvényre juttatása Tisztességes eljáráshoz, független jogorvoslathoz való jog</i>	<i>Hatékony jogorvoslati lehetőség</i>

*Forrás: saját szerk., figyelembevéve az OECD Sigma, 2014, i.m. dokumentumban szereplő alapelveket.*

### 1.3. Az eljárás átláthatósága, mint a bizalomkeltés eszköze

Az értekezés harmadik vizsgálati fókuszaként meghatározva, foglalkoztam jelen disszertáció megalkotása során a hatósági eljárás átláthatóságával cél–eszköz viszonylatban is. Ezen elgondoláson végighaladva az átláthatóság, amelyet a hatósági jogalkalmazó tevékenység tárgykörében értelmezünk, valójában nem önmagában való, hanem célra irányított, céltudatos szabályozói modell szerint kibontott erőfeszítések összessége, amelynek központi célkitűzése a bizalomkeltésre irányul, s amely az állampolgárok és egyéb jogi entitások hatósági tevékenységbe és államba vetett bizalmát hivatott növelni.

Ennek gyökerei visszavezetnek minket az átláthatóság általánosságban vett fogalmának, a politikai diskurzusban való kialakulásának gyökereihez. Jól megállapíthatóan kifejezte már ebben az időben is azt az irányultságot, hogy a modern államok csak akkor tekinthetnek magukra átláthatóként, ha nyílt kapcsolatot építenek fel a mindenkori politikai hatalmat legitimáló néppel, társadalommal, és folyamatos kommunikációval, elszámoltathatósággal biztosítják az állami működés betekinthetőségét ennek érdekében. Így válik értelmezhetővé elsőként az átláthatóság bizalomkeltő– és fenntartó hatása: az átláthatóságnak erre a nyitottságra, betekintési, ellenőrzési lehetőségre tekintettel demokratikus legitimáló hatása lehet a közvetett demokratikus hatalomgyakorlásra épülő alkotmányos demokráciák tekintetében, s mint ilyen, minden államszervezet és kormányzat számára kulcsfontosságú lehet ezért az átláthatóság alanyainak bizalmát felépíteni és fenntartani.

A megvizsgált szakirodalmi primer jellegű felmérések eredményeiből leszűrhetjük az átláthatóság egyes érvényesülési platformjai kapcsán, kiemelten az egyedi hatósági ügyek döntéshozatalára gondolva itt: kimutatható, hogy erőteljes a kapcsolat van az államilag szervezett társadalom önkéntes jogkövetése és az egyéni átláthatósági érzetek magas szintű reprezentációja között. Ezek alapján, alapvetően akkor várható el az állampolgárok és az egyéb jogalanyok széles körétől a hatósági eljárásban alakított jogviszonyok tekintetében a nagyobb fokú önkéntes jogkövetés, vagyis a hatósági aktushoz való igazodás, ha a hatósági jogalkalmazó tevékenység közbizalom tárgyát képezi és amennyiben az eljárásban szereplő ügyfelek képesek arra, hogy értelmezni tudják a hatóság döntésének indokait, megalapozását. Hasonló eredmények felmérésére irányult a nagymintás lakossági felmérés egyik kérdéseleme is, amely a hatósági döntés kapcsán szakmai és jogszabályi indokainak közreadását, érthetőségét és az önkéntes jogkövetés közötti kapcsolatot vizsgálta.

Mindez pedig rávilágít arra, hogy a hatósági eljárás jogszerűségét, és egyben átláthatóságát biztosító jogintézmények, hatósági tevékenységek és erőfeszítések a jogszabályi

követelmények teljesítése mellett végsősoron azt is szolgálják, hogy a társadalom, annak érdekeltjei, az ügyfelek képesek legyenek befogadni a közigazgatás, azon belül a hatósági eljárásokat végző szervek tevékenységét, döntéseit. Így kényszeresség helyett bizalomra épülő együttműködés és partnerség áll fenn a hatóság és ügyfelei között, amelynek segítségével az állami feladatellátás erőforrásai ne feltétlenül az állami kényszer folytonos biztosítására, hanem a hatósági jogalkalmazó tevékenység céljainak elérésére, a tevékenység szüntelen fejlesztésére fordíthatódnak.

***A fenti megállapítások alapján igazolhatónak tekintem, hogy a közigazgatási hatósági eljárás átláthatósága a jogállami követelmények érvényre juttatása mellett alapvetően bizalomkeltésre irányul a kormányzati, azon belül a hatósági jogalkalmazás során.***

#### **1.4. Hatékonyság és gyorsaság kérdése az eljárás átláthatósága kapcsán**

Az értekezés utolsó hipotéziseként a disszertáció horizontális szempontjaként megvizsgáltam, hogy az átláthatóság megteremtése és fenntartása a hatósági eljárás folyamatában milyen kapcsolatban áll az eljárás a hatósági eljárás hatékonyabbá vagy gyorsabbá tételére irányuló elképzelésekkel és intézkedésekkel. A hatékonyságot e vonatkozásban az alábbiak szerint határozhatjuk meg: *kalkulálható, költségtakarékos, gyors és előre kiszámítható eljárás és döntés*. Azt is látni kell, hogy a hatékonynövelésre irányuló, az értekezésben megvizsgált kormányzati intézkedéscsomagok nem, vagy nem feltétlenül ezt az alkotmányos követelményekből kifejtett követelményt juttatják érvényre. A gyorsaság pedig a hatóság eljárás tárgyát képező ügy érdemi elintézésére fordított időtartam rövidítését, vagy rövidülését jelenti, az eljárási határidők kötelező jellegű csökkentése, vagy az ügyintézés menetének hatékonyabbá tételéből származó időbeli nyereség által.

A nemzetközi szakirodalom, az értekezés megállapításait összességében megvizsgálva az alábbi megállapításokra juthatunk e tényezők tekintetében:

- A hatósági eljárás átláthatóságának megteremtése során alapvető fontosságú a jogalkalmazó tevékenység kereteinek, így az eljárási határidőknek az előzetes tisztázása, annak érdekében, hogy kiszámítható, előzetesen kalkulálható eljárásokra számíthassanak a jogalanyok. Ez, ahogy a hatékonyság elvének érvényre juttatásából eredő kiszámíthatóság, kalkulálhatóság, az eljárás és a döntés tekintetében magában hordozza az átláthatóság növelésének lehetőségét.
- Mindazonáltal a kormányzat hatékonyságnövelő intézkedései megfelelő bevezetési intézkedések nélkül, az eljárások – egyéb feltételek változatlanul hagyása melletti – gyorsítása szűkebb határidők előírásával az értekezésben kifejtett szempontrendszer és

vizsgálódások alapján potenciálisan átláthatatlanabb viszonyokat eredményez, mintha az eredeti körülmények és követelmények között folytatnánk le az eljárást, arra visszavezethetően, hogy a hatóságnak nem marad megfelelő ideje a hatósági ügy érdemi rendezésére, egyes eljárási cselekmények végrehajtása ellehetetlenül, és az ügyfeleket terhelő kötelezettségek is szorosabbá, terhesebbé, sőt szélsőséges esetben teljesíthetetlenné (gondoljunk csak egy hiánypótlási határidő csökkentésére) teheti azokat.

*A fentiek alapján önmagában a hatósági eljárás hatékonyabbá vagy gyorsabbá tétele nem növeli a hatósági eljárás átláthatóságának mértékét, ezek megvalósítása csupán az egyik feltétele és nem a kiteljesedése az átláthatónak tekinthető hatósági jogalkalmazási folyamatoknak.*

## **2. Következtetések és javaslatok az értekezésben tett megállapításokhoz**

### **2.1. Stratégiai, tervezési és jogalkotási dokumentumok**

Az értekezés megállapításai tekintettel az alábbi következtetéseket és javaslatokat fogalmazom meg a nemzeti és nemzetközi tervezési, szabályozási és stratégiai dokumentumokhoz kapcsolódóan:

1. Az egyes dokumentumok, ajánlások és iránymutatások sokszor merőben eltérő megközelítésmóddal, koncepcióval közelítenek az átláthatóság elvárás- és követelményrendszeréhez, amely megnehezíti, egyes esetekben pedig el is lehetetleníti ezek következetes átültetését a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó szabályozásba és hatósági gyakorlatba. Erre tekintettel elemi fontosságú lenne az átláthatóság komplex, holisztikus megközelítésére törekedni, még akkor is, ha az említett dokumentumok, csak a hatósági eljárás átláthatóságának egy részterületét szabályozzák. Kiemelten fontos lenne az átláthatóság fogalmának széles körben elfogadott változatát elfogadni és ennek a fogalomnak az elemeit átültetni a fenti dokumentumokba, mert enélkül az átláthatóság pusztán egy gyakran hangoztatott, de bizonytalan tartalmú és így közigazgatási szempontból alkalmazhatatlan célkitűzésként, elvárásként, követelményként jelenik meg a továbbiakban is. Ennek a meghatározásához a szerző jelen értekezés elkészítésével kívánt hozzájárulni a hatósági eljárás tekintetében értelmezhető átláthatósági követelmények következetes vizsgálatával és kimunkálásával.

2. Különösen fontos lenne a fentiekre tekintettel az átláthatóság fogalmának, tartalmának tisztázása nemzeti szinten is, mert a koncepcionális eltérések oda vezetnek, hogy végül az ezek alapján kialakuló, eljárásjogi szabályozásba, és főként a hatósági eljárás gyakorlatába fragmentáltan, az eredeti céltól és beágyazottságtól függetlenül érnek el az átláthatóság megteremtésére vonatkozó fejlesztési változtatások, amelyek épp ellentétes állapotokat, átláthatatlanságot hozhatnak létre.
3. Hibásnak tekinthető az az koncepcionális elképzelés, hogy az átláthatóság csak és kizárólag az információszabadsághoz kapcsolódó követelmények érvényesítésével elérhető a kormányzati tevékenység gyakorlatába és ennek következetes megvalósítása során nincs szükség más elvárások– és követelmények megvalósítására. Az átláthatóság valójában sosem, már első említéseinél sem felelt meg ennek a megszorító értelmezésnek, mégis a vizsgált koncepcionális dokumentumok egy része pusztán e terület szempontjából közelít az átláthatósághoz.

## **2.2. Hatósági eljárásra vonatkozó joganyag**

Tekintettel arra, hogy az egyedi hatósági eljárásokat, és ezzel együtt azok átláthatóságát leginkább a rájuk irányadó nemzeti jogszabályi környezet, és annak rendelkezései befolyásolják közvetlenül, ezért kiemelten fontosnak tekinthető, hogy e tekintetben következetes, az átláthatóság fejlesztésére irányuló jogalkotói szándék és ennek megfelelő intézkedések bontakozzanak ki, az alábbiak szerint:

- Átláthatósági szempontból kiemelt fontosságú lenne az értekezésben meghatározott részvételi formák közül elérni azt, hogy minden jelentősebb, a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó jogszabály–tervezet, koncepció vonatkozásában legalább a tájékoztatási szint (amely nem egyenlő a jogszabályalkotási javaslat törvényhozó szerv honlapján való feltüntetésével) megvalósuljon, annak érdekében a várhatóan széles társadalmi rétegek vagy szűkebb, de jelentősebben érintő érdekelti kör már ebben a fázisban tudomást szerezhessen az előkészítés alatt álló változtatások, újítások tekintetében.
- Ezen túl nagy jelentőségű az átláthatóság fejlesztésében, ha ugyanezen jogszabályok megalkotási, sőt a meglévő jogszabályok módosítási folyamataiban minél magasabb fokú társadalmi részvétel biztosítana a jogalkotó, tehát nem csak a tájékoztatás, hanem konzultáció, párbeszéd vagy partnerség valósulhatna meg már ebben a fázisban is, előkészítve a lehetőséget a további együttműködésekre a jogszabály végrehajtása során.

- A szabályozási koncepciók tekintetében, a különös és általános szabályok alapján hangsúlyt kell fektetni arra, hogy különös eljárásjogi szabályozás elsődlegességére épülő jogrendszerekben figyelmet kell fordítani arra, hogy az átláthatóság alanyai megfelelő információ birtokában legyenek a közigazgatás rendszerei, a hatósági jogalkalmazási tevékenység és az érintett ügy, ügýtípus vonatkozó jogi szabályai tekintetében, mert az eligazodási képességük, és az eljárás megismerhetősége majd erős korrelációban lesz ezekkel a tényezőkkel, amelyek közvetlenül befolyásolják az átláthatóságérzetüket a disszertációban bemutatott empirikus eredmények alapján.
- Ebben a kérdéskörben azért is kell nagyon körültekintően eljárni a jogalkotónak és jogalkalmazást végző szerveknek, mert a különböző eljárásjogi törvényekben hasonló jogintézmények jelenhetnek meg, apró, akár laikusok számára rejtett különbségekkel, amelyek nagyban ronthatják az állampolgárok megítélését a hatósági tevékenységellátással kapcsolatban, még akkor is, ha minden szabály szerint történik. Ezekben a jogrendszerekben még inkább jelentős az, hogy milyen terjedelmű joganyag vonatkozik majd az adott ügyre és az milyen gyorsasággal változik: gyorsan változó, sokrétű joganyag tükrében csak többlet erőfeszítésekkel tartható ugyanazon a szinten az állampolgárok átlagos átláthatósági érzete, mint egy stabil, kevés jogszabályból álló szabályozási rendszer,
- Általánosságban is, de különös szabályozás primátusára alapuló modellnél kiváltképp oda kell figyelni a magasszintű normavilágosságra, a lehetőségekhez mérten egyszerű, érthető kodifikációra.
- Általános eljárási szabályokkal is rendelkező jogrendszerekben azonban éppen a különös szabályokkal való kapcsolódási pontok precíz közreadása az átláthatóság egyik fontos eleme, annak érdekében, hogy az ügyfelek, pontosan, előre kiszámíthatóan megbizonyosodhassanak róla, hogy a hatósági ügy által érintett élet- és jogviszonyok tekintetében mely szabályozás lesz az irányadó ügyükben.
- Szintén az általános szabályokat illetően merül fel követelményként, hogy a szabályok nem válhatnak olyan szinten absztrakttá, „alapelviessé”, hogy azok betartását a hatósági jogalkalmazó szervén vagy az eljárás további szereplőin ne, vagy csak áttételesen lehessen számonkérni, mert a jogi igények ezirányú érvényesítésének problémája egyértelműen átláthatósági problémákat fog okozni.
- Ezzel együtt is fontosnak tekinthető, hogy az átláthatóság alapelvi szinten (akár általános, akár különös szabályozást vizsgálunk), *expressis verbis* követelményként is



megjelenjen és így biztosítsa a vizsgált szabályozás értelmezésének megfelelő orientációját és végsősoron, amennyiben a vizsgált jogrendszer erre egyébként lehetőséget biztosít, a részletrendelkezések vagy az azokra való hivatkozási lehetőség hiányában közvetlenül felhívható legyen az alapelv, mint a szabályozás átfogó, elemi követelménye.

### **2.3. Hatósági jogalkalmazás szervezeti átláthatósága**

Annak ellenére, hogy az ügyfelek, a társadalmi érdekeltek nem találkoznak feltétlenül a közigazgatás belső jogviszonyaival, *back office* jellegű tevékenységeivel, mégis az értekezés megállapításai alapján ezeknek kiemelt jelentősége van abban, hogy végül a hatósági jogalkalmazási tevékenységet ellátó szervezetrendszernek mind a követelmények és elvárások oldalából, mind pedig a társadalmi érdekeltek megítéléséből, átláthatóságérzetéből kiindulva milyen eredménnyel sikerül megvalósítania az átláthatósághoz szükséges feltételeket. Ennek fejlesztésében az alábbi szempontokra hívnám fel a figyelmet:

- A szervezeti átláthatóság szempontjából számos tényezőt kell egyensúlyban tartani ahhoz, hogy az állami erőforrások hatékony felhasználása mellett ideális feltételeket és megfelelő motivációt teremtsünk a közigazgatás személyzete számára a közigazgatás, az értekezésben részletesen tárgyalt értéktartalmú tevékenységének megvalósítása során.
- Nagyon fontosnak találom kifejezni, hogy a szervezeti átláthatóságot garantáló külső és belső szabályozás tekintetében különösen nagy figyelmet kell fordítani ennek az egyensúlyi helyzetnek a megtalálására: a jogszabályi és szervezeti szabályozás legyen elégséges az átláthatóságot korlátozó helyzetek kialakulásának megelőzéséhez, de felesleges módon, kiterjedten ne szabályozzon az állam semmilyen területet, mert annak a szakirodalomban fellelhető tapasztalatok, és az értekezésben bemutatott érvelés alapján nem csak átláthatóságot, hanem hatékonyságot, szervezeti morált, motivációt, és számos egyéb szervezeti tényezőt rontó hatása van.
- Azt is fontos felismerni e rendszerekben, hogy lehet bármilyen jó a szabályozás és bármennyire súlyos jogkövetkezményekkel fenyegetett, és következetes a szabályoktól való eltérés szankcionálása a szervezeti átláthatóság területén, a rendszer legfontosabb eleme majd az ember, a közigazgatás személyzete lesz, átláthatósági szempontból is. Ennek megfelelően az átláthatóság fejlesztése tükrében a legfontosabb, legszükségesebb intézkedések e személyzet külső és belső tényezőik, eszközök segítségével történő motiválásán fog alapulni. Ebben csak az egyik dimenzió a

felelősségre vonás, a büntetés, de ennél sokkal fontosabb szerepet töltenek be a pozitív motiváló tényezők: a következetes közszolgálati modell és életpálya, a korrupciónak elejét vevő méltányos díjazás és minden olyan eszköz, amellyel a közszolgálati dolgozókat a közigazgatás előirányozott értékeinek elfogadására, internalizációjára sarkalljuk (kiváltképp ideértve: az integritás irányítási rendszerek proaktív működtetését, képzéseket, tréningeket, szervezeti fejlesztéseket, szabályozási derugalizációt, rugalmas foglalkoztatási formákat).

## **2.4. Az eljárásközi átláthatóság**

Az eljárásközi átláthatóság kiemelt jelentőségű a teljes, hatósági eljárásra vonatkozó átláthatósági elvárás- és követelményrendszerből, hiszen – ahogy azt korábban megállapítottuk, az eljárás átláthatóságának legfontosabb alanyai, az ügyfelek, mégiscsak ezen egyedi hatósági ügyön keresztül kerülnek kapcsolatba elsődlegesen a hatósági jogalkalmazó szervekkel, ezen eljárás tapasztalatai adják majd megítélésük alapját.

### ***2.4.1. Információforrásokra és az elektronikus közigazgatási megoldásokra vonatkozó következtetések és javaslatok***

A hatósági eljárást megelőző, ahhoz kapcsolódó és az eljárást követő információk, információforrások tekintetében az alábbi következtetések és javaslatok tehetőek meg:

- Miután a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó anyagi és eljárási, általános és különös jogi szabályozása laikusok számára kifejezetten bonyolult rendszert hoznak létre, a normaanyagba foglalt szabályok pedig rendszerint magas komplexitásúak, annak érdekében, hogy minden, a szabályozás hatálya alá vont jog- és életviszony megfelelő szabályozást kapjon, ezért nagy szerepet kell, hogy kapjanak az információforrások tekintetében az ügymenetleírásoknak, tájékoztató anyagoknak és kormányzati tájékoztatásoknak. Ezen anyagok segítségével a társadalmi érdekeltek, a leendő ügyfelek előzetes információkat nyerhetnek az eljárásról, és az arra vonatkozó szabályokról, amely előfeltétele a kiszámítható, megismerhető eljárásnak,
- E tekintetben legfontosabb következtetés és javaslat, hogy ezeknek az anyagoknak mindenképpen meg kell maradniuk közérthetőnek, áttekinthetőnek, következetesnek és rövidnek, ellenkező esetben nem tudják betölteni az átláthatóság kialakításába szerepüket.

- A kapcsolattartás során egy kényes egyensúlyt kell megvalósítania a hatósági jogalkalmazó szervnek (és nem mellékesen a tevékenység–ellátást segítő kormányzati elektronikus ügyfélkapcsolati rendszereknek): egyszerre kell biztosítani a gyors, helytől és időtől független rendelkezésre állást, ügyintézés az állampolgárok számára, miközben – az értekezés megállapításai szerint – a kommunikációnak meg kell őriznie a személyesség momentumát is, annak érdekében, hogy átlátható maradjon az eljárás, erre tekintettel komoly erőfeszítéseket kell tenni: egyrészt a hagyományos ügyintézés további elektronizálása és digitalizációja irányába, másrészt az elektronikus ügyintézés során olyan kiegészítő szolgáltatások megvalósítására, amely a szükségesnek tűnő személyes kapcsolatot erősíti vagy legalább helyettesíti.
- A döntések vonatkozásában pedig mind a teoretikus megközelítés, mind a megvizsgált primer eredményei alapján a hangsúlynak az érthetőségen, a megalapozottságon, a teljesíthetőségen kell lennie az átláthatóság biztosítása érdekében.

#### ***2.4.2. Ügyféli jogok és kötelezettségek érvényesülésére vonatkozó következtetések és javaslatok***

Az eljárásban szereplő felek legfontosabb jogosultságait és kötelezettségeit az ügyféli jogállás fogja biztosítani, erre tekintettel az értekezés vizsgálódásai alapján az alábbiakat lehet megállapítani:

- A szabályozás és joggyakorlat kulcspontja maga az ügyféli jogállás – a jogalkotónak egy egyensúlyi állapotot kell létrehoznia ennek szabályozásában az átláthatóság magas szintű megvalósítása érdekében: egyrészt azokban az ügyekben, amelyek jelentőségük miatt nagy társadalmi érdeklődésre tarthatnak számot, vagy szükség van arra, hogy a hagyományos ügyfél, ügyfelek mellett más szereplők is az eljárás részeivé váljanak, ott minél inkább nyitottabb ügyfélfogalom szolgálja az átláthatóság megvalósulását. Ezzel szemben azonban – a visszaélések elkerülése érdekében – ki kell rekeszteni az eljárásokból azokat, akikre az adott ügy nem tartozik, mert jelenlétük épphogy negatívan hathat az eljárás átláthatóságára,
- Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a hatásterületi lakosság, illetve a civil szervezetek fellépésének bizonyos jól lehatárolható ügycsoportokban kiemelt, s egyben a közérdek érvényre juttatására, az átláthatóság növelésére is irányuló szerepe van, e szereplőknek kétségkívül jelen kell lenniük a hatósági eljárás során, részvételük egy jogállami berendezkedés mellett nem mellőzhető,

- A szűkebb ügyfélfogalommal dolgozó szabályozási modellek esetén is kialakulhat kiváló együttműködés a hatósági szervek és az érdekvédelmi tevékenységet ellátó társadalmi csoportosulások, civil szervezetek között, azonban ez sokkal inkább a jogalkalmazó szerv hozzáállásán alapul, amely természetesen bizonytalanabb joggyakorlatot, kisebb eljárási átláthatóságot eredményez, mintha eleve a jogszabályi rendelkezések által, a feltételek fennállta esetén további mérlegelés nélkül kerülhetnének ezek a szervezetek a hatósági eljárás résztvevői közé.

### **2.4.3. *Döntési átláthatóságra vonatkozó következtetések és javaslatok***

Kutatásaim alapján az alábbi következtetéseket lehet megfogalmazni a hatósági döntéshozatalban alkalmazott alternatív módszerek vonatkozásában:

- A diverzifikált döntéshozatali módszerek, s ezen belül a mediáció alkalmazhatónak bizonyul közzjogi, hatósági jogviszony keretében is. A magánjogi viszonyokhoz való kötöttségéről való felfogás meghaladottá vált, a módszer túlzott egysíkú szemléletének eredményének tekinthető.
- Azokban a hatósági eljárásokban, ahol már alkalmazást nyertek a mediatív, közvetítő jellegű technikák, ezek mind kiválóan működnek, tartalmilag magasabb értékűvé, könnyebben követhetőbbé, ügyfélközpontúvá teszik az eljárások lefolyását. Éppen ezért ösztönözni kell más eljárástípusokban is bevezetését, ha arra az ügytípus ügyeinek természete általánosságban lehetőséget teremt, s nem ellentétes az eljárás alapvető céljával.

### **2.5. Hatósági jogalkalmazó szervek eljáráson kívüli kommunikációs tevékenysége**

A kutatási témát a fenti, elméleti és gyakorlati elemzések tükrében megközelítve megállapítható, hogy:

- Napjaink közigazgatási szerveinek minden korábbinál proaktívabb formában kell nyitnia a társadalomra, a társadalmi változásokra és felismerni az ez irányába mutató társadalmi igényeket. Ezek elől elzárkózni, a társadalom ilyen irányú fejlődését megakasztani, vagy lemaradni a nemzetközi trendektől nem jó megoldás, amely csak hátráltatja a társadalmi igények érvényesülését, de nem szabhat végső soron gátat azoknak,

- A közigazgatásnak ennek megfelelően minden olyan lehetőséget meg kell ragadni – legyen az technikai vagy szabályozási – amely a rendelkezésre áll már jelenleg is és lendíthet a közigazgatási tevékenység átláthatóságán és annak kommunikációján.
- Ennek megfelelően az átláthatóság növeléséhez tovább kell fokozni az online környezetben való jelenlétet, ki kell terjeszteni a szervezet eredményeiről, törekvéseiről, rendelkezésre álló online információk körét, ezek nyilvánosságra hozatala nem a szervezet bizalmas információk kitergetését szolgálja, hanem sokkal inkább a sokszor hangsúlyozott ügyfélközpontúság elérését, a közigazgatás társadalmasítását, és ezáltal egy pozitívabb szervezeti kép kimutatását az átláthatóság jegyében.
- Nagy fontosságot kell tulajdonítani a naprakészségnek – meg kell értenie és stratégiai célkitűzései közé kell juttatnia az egyes szerveknek azt, hogy egy információs társadalomban, ahol a lezajló társadalmi folyamatok mozgatórugója és fő értéke a lehető legfrissebb információ, nem megengedhető, hogy ebbe a rendszerbe úgy csatornázza be magát egy közigazgatási szerv, hogy nem a legfelkészültebb imázst sugározza magáról, mert az szakmai hitelességét áshatja alá.

## **2.6. Speciális és atipikus eljárások átláthatósága**

A nem hagyományos, speciális és atipikus eljárások átláthatóságával kapcsolatban az alábbi következtetéseket és javaslatokat tudom megtenni:

- Fontos kiemelni, hogy az atipikus hatósági eljárások esetén a szabály- és garanciarendszer felépítése, különösen annak egyszerűsítése nem járhat a garanciális szabályok félretételével, a vonatkozó szabályozási és értelmezési feladatok egyöntetű ágazati eljárásjogra való hátrításával.
- A garanciális szabályok definiálásának ésszerű és logikus színtere éppen az általános eljárásjogi szabályozás (ahol ez rendelkezésre áll), amely így minden igazgatási területhez tartozó hatósági ellenőrzés tekintetében egyértelmű követelményeket támaszt a hatósággal és az ügyfelekkel szemben, átláthatóvá téve a legfontosabb követelményeket.
- A köztestületek és eljárásaik átláthatóságával kapcsolatban sem állapíthatunk meg mást, minthogy: működésük alapvető feltételeihez kell visszanyúlni akkor, amikor ezek szervezetének átláthatóságát kívánjuk megragadni. A legfontosabb feltételeket

elsősorban a rájuk vonatkozó jogi szabályozás, majd a belső szabályozottság és megfelelő működési folyamatok jelentik, hiszen ezek együttes, magasszintű megfeleltethetősége esetén beszélhetünk az elméleti szinten vett teljes átláthatóságról, amely az ideális állapotot tükrözi, s ehhez képest a reális működés minden esetben negatív irányba tér el. Az egyes feltételek nem függetleníthetők egymástól, azok kölcsönösen erősítik, gyengítik egymás hatásait a szervezet átláthatósága tekintetében.

## Felhasznált irodalom jegyzéke

### 1. Folyóiratcikkek

Abrahams, L.: e-Governance policy 1999–2009: Paths and limitations to progress. *Journal of public administration*, 44(1), 2009, 1015–1026. o.

Albu, O. B. – Flyverbom, M.: Organizational transparency: Conceptualizations, conditions, and consequences. *Business & Society*, 58(2), 2019, 268–272. o.

Alt, J. E. – Lassen, D. D.: Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review* 50(6), 2006, 1403–1405. o.

Archmann, S. – Iglesias, C.: EGovernment: A driving force for innovation and efficiency in public administration. *EIPAScope*, 2010/1., 29–31. o.

Arellano–Gault, D. – Lepore, W.: Transparency reforms in the public sector: Beyond the new economics of organization. *Organization Studies*, 32(8), 2011, 1030–1031. o.

Auger, G. A.: Trust me, trust me not: An experimental analysis of the effect of transparency on organizations. *Journal of Public Relations Research*, 26(4), 2014, 325–343. o.

Balázs, I. – Gajdushek, G. – Koi, Gy.: „Megszüntetve megőrzés?” A közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozása az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 2020/15., 7–12. o.

Balázs, I.: Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban. *Tér és Társadalom*, 13(3), 1999, 41. o.

Ball, C.: What is transparency?. *Public Integrity*, 11(4), 2009, 293–308. o.

Balogh–Békési, N. – Balázs, I. – Boros, A.: I. könyv – Általános rendelkezések. *Pro Publico Bono*, 2017/2., 24. o.

Bannister, F. – Connolly, R.: The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government. *Policy & Internet*, 3(1), 2011, 8–9. o.

Behn, R. D.: The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4), 1995, 313–324. o.

Belényesi, E.: Az elektronikus közigazgatás és a változásmenedzsment. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(5), 2012, 30–36. o.

- Bellamy, C. – Taylor, J. A.: Introduction: Exploiting IT in Public Administration-Towards the Information Polity?. *Public Administration*, 72(1), 1994, 1–3. o.
- Bellamy, C. – Taylor, J.: Informatisation and new public management: an alternative agenda for public administration. *Public Policy and Administration*, 7(3), 1992, 29–41. o.
- Bencsik, A., et. al.: A közigazgatás és a média kapcsolódási pontjai. *Pro Publico Bono–Magyar Közigazgatás*, 2016/4., 60–75. o.
- Bereczky, K.: A jegyzői hatósági munka tapasztalatai a felügyeleti ellenőrzések tükrében. *Jegyző és közigazgatás*, 2012/2., 16–17. o.
- Bertot, C. J. – Jaeger, P. T. – Grimes, J. M.: Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e–government. *Transforming Government: People, Process and Policy* 6(1), 2012, 78–85. o.
- Bertot, J. C. – Jaeger, P. T. – Grimes, J. M.: Using ICTs to create a culture of transparency: E–government and social media as openness and anti–corruption tools for societies. *Government information quarterly*, 27(3), 2010, 264–271. o.
- Bertot, J. C. – Jaeger, P. T. – Hansen, D.: The impact of polices on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. *Government information quarterly*, 29(1), 2012, 30–40. o.
- Bingham, L. B. – Nabatchi, T. – O’Leary, R.: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review* 65(5), 2005, 547–558 o.
- Birchall, C.: Radical transparency?. *Cultural Studies? Critical Methodologies*, 14(1), 2014, 78–81. o.
- Birchall, C.: Transparency, interrupted: Secrets of the left. *Theory, Culture & Society*, 28(7–8), 2011, 60–84. o.
- Boda, Zs. – Medve–Bálint, G.: Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. *Politikatudományi Szemle*, 21(2), 2012, 27–31. o.
- Bouckaert, G.: Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 2012, 109–113. o.
- Boulle, L.: ADR applications in administrative law. *Acta Juridica*, 1993/1., 139–145. o.
- Bourgon, J.: New directions in public administration: Serving beyond the predictable. *Public Policy and Administration*, 24(3), 2009, 309–330. o.



- Bovaird, T.: Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences*, 71(2), 2005, 217–225. o.
- Bovens, M.: Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European law journal*, 13(4), 2007, 447–468. o.
- Bozeman, B. – Bretschneider, S.: The “publicness puzzle” in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), 1994, 197–224. o.
- Braibant, G.: The past and the future of public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 68(3), 2002, 338. o.
- Braun, S., et. al.: Emails From the Boss—Curse or Blessing? Relations Between Communication Channels, Leader Evaluation, and Employees’ Attitudes. *International Journal of Business Communication*, 56(1), 2018, 50–81. o.
- Bryer, T. A. –Zavattaro, S. M.: Social media and public administration: Theoretical dimensions and introduction to the symposium. *Administrative theory & praxis*, 33(3), 2011, 325–327. o.
- Brynard, D. J.: The duty to act fairly: A flexible approach to procedural fairness in public administration. *Administratio Publica*, 18(4), 2010, 130. o.
- Brynard, D. J.: The right to lawful administrative action: A public administration perspective. *African Journal of Public Affairs*, 6(1), 2013, 80–81. o.
- Bugaric, B.: Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, 22(1), 2004, 483–486., 506–507. o.
- Carver, T. B. – Vondra, A. A.: Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does? *Harvard Business Review*, 72(3), 1994, 120–130. o.
- Cecchini, S. – Raina, M.: Electronic government and the rural poor: The case of Gyandoot. *Information Technologies & International Development*, 2(2), 2004, 68–69. o.
- Clarke, A. – Margetts, H.: Governments and citizens getting to know each other? Open, closed, and big data in public management reform. *Policy & Internet*, 6(4), 2014, 393–417. o.
- Constatin, E.: The Principle of Transparency in Administrative Law. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 6(1), 2014, 421–425. o.
- Cooper, T. L.: Hierarchy, virtue, and the practice of public administration: A perspective for normative ethics. *Public Administration Review*, 47(7), 1987, 321–322. o.

Craig, B. H. – Gilmour, R. S.: The constitution and accountability for public functions. *Governance*, 5(1), 1992, 46–67. o.

Croci Angelini, E.: Globalization and public administration: a complex relationship. *International Journal of Public Administration*, 34(1–2), 2011, 4–12. o.

Czapanskiy, K. S. – Manjoo, R.: The right of public participation in the law-making process and the role of legislature in the promotion of this right. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 19(1), 2008, 1–10. o.

Czékmann, Zs. – Kiss, L. N.: The Concept of E-Administration in the Hungarian Regulation. *Juridical Current*, 18(1), 2015, 75–81. o.

Czibrik, E. – Czékmann, Zs.: A német és a magyar közigazgatási hatósági eljárásjog összehasonlító elemzése a hatály tükrében. *Miskolci Jogtudó*, 2019/2., 18–20. o.

Danziger, J. N. – Andersen, K. V.: The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the “golden age” of transformation. *International Journal of Public Administration*, 25(5), 2012, 591–600. o.

De Graaf, G. – Stréuwer, T. – Huberts, L.: Integrity violations and corruption in Western public governance. Empirical evidence and reflection from the Netherlands. *Public Integrity*, 20(2), 2018, 131–140. o.

De Nicola, A., et. al.: A methodology for modeling and measuring interdependencies of information and communications systems used for public administration and eGovernment services. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 2016/14., 18–27. o.

Deák, D.: Neutrality and legal certainty in tax law and the effective protection of taxpayers’ rights. *Acta Juridica Hungarica*, 49(2), 2008, 177–190., 200. o.

Deighton-Smith, R.: Regulatory transparency in OECD countries: overview, trends and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 63(1), 2004, 66. o.

Denhardt, R. B. – Denhardt, J. V.: The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 2000, 549–559. o.

Dewey, J.: The historic background of corporate legal personality. *Yale Law Journal*, 1925/35., 657–661. o.

Domokos, L., et. al.: Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben. *Pénzügyi Szemle*, 60(1), 2015, 7–28. o.

- Doornbos, M.: Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?. *Journal of Development Studies*, 37(6), 2001, 93–108. o.
- Douglas, S., – Meijer, A.: Transparency and public value—Analyzing the transparency practices and value creation of public utilities. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 2016, 940–951. o.
- Dragoş, D. C. – Neamţu, B. – Cobârzan, B. V.: Procedural transparency in rural Romania: linking implementation with administrative capacity?. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 2012, 134–157. o.
- Dror, Y.: Transparency and openness of quality democracy. *Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities*, 1999/1., 25–27. o.
- Dunleavy, P. – Hood, C.: From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 1994, 9–16. o.
- Ebbesson, J.: The rule of law in governance of complex socio–ecological changes. *Global Environmental Change*, 20(3), 2010, 414–422. o.
- Evans J. M.: Administrative Appeal or Judicial Review: A Canadian Perspective. *Acta Juridica*, 1993/1., 47–75. o.
- Fábián A. et. al.: Atipikus hatósági tevékenység és döntéshozatal, különös tekintettel az új közigazgatási rendtartásra. *Pro Publico Bono*, 2017/1., 18–19. o.
- Fadinger, H. – Schymik, J.: The costs and benefits of home office during the covid–19 pandemic: Evidence from infections and an input–output model for Germany. *COVID Economics: Vetted and Real–Time Papers*, 2020/9., 110–118. o.
- Fairbanks, J. – Plowman, K. D. – Rawlins, B. L.: Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 2007, 23–37. o.
- Fazekas, M.: A közttestületekről. *Magyar Közigazgatás*, 1993/3–4., 216. o.
- Fazekas, M.: Láthatatlan közigazgatási reformok—avagy hogyan befolyásolják életünket a traktorülésszabványok?. *Pro Publico Bono–Magyar Közigazgatás*, 2016/3., 70–79. o.
- Fenster, M.: Seeing the state: Transparency as metaphor. *Administrative Law Review*, 62(3), 2010, 621. o.
- Fenster, M.: The opacity of transparency. *Iowa Law Review*, 91(3), 2006, 885–950. o.

Fox, J.: The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17(4–5), 2007, 663–671. o.

Földvári, M. – Mújdricza, F.: A kognitív kérdőívtesztelés módszertana: a kognitív interjúfelvétel. *Statisztikai Szemle*, 96(5), 2018, 460–461. o.

Funk, W.: Public Participation and Transparency in Administrative Law – Three Examples as an Object Lesson. *American Law Review*, 2009/61., 172–173. o.

Funnell, W.: The reason why: The English constitution and the latent promise of liberty in the history of accounting. *Accounting, Business & Financial History*, 17(2), 2007, 265–270. o.

Gerencsér, B.: A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról. *Iustum Aequum Salutare*, 10(4), 2014, 41–50. o.

Glatz, F.: Kezdeményezőkézség, rendszeresség, folyamatosság, korrekcióképesség. *Magyar Tudomány*, 47(5), 2002, 536. o.

Grimmelikhuijsen, S., et. al.: The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public administration review*, 73(4), 2013, 575–586. o.

Grossardt, T. – Bailey, K. – Brumm, J.: Structured public involvement: problems and prospects for improvement. *Transportation Research Record*, 1858(1), 2003, 62–67. o.

H. Szilágyi, I.: A jogtudat-kutatások elméleti kérdései. *MTA Law Working Papers*, 2016/12., 11. o.

Hajas, B.: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4., 25. o.

Harcza, I.: Módszertani tanulságok a társadalmi percepciók mérése kapcsán. Reflexiók Huszár Ákos és Záhonyi Márta, "A szubjektív mobilitás változása Magyarországon" című írásához. *Demográfia*, 61(1), 2018, 91–98. o.

Haque, M. S.: Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration. *International Review of Administrative Sciences* 65(3), 1999, 309–325. o.

Harter, P. J.: Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. *Villanova Law Review*, 29(6), 1984, 1394–1400., 1404. o.

Heald, D.: Why is transparency about public expenditure so elusive?. *International review of administrative sciences*, 78(1), 2012, 30–49. o.

- Heberlein, T. A.: Some observations on alternative mechanisms for public involvement: The hearing, public opinion poll, the workshop and the quasi-experiment. *National Resources Journal*, 25(106), 1985, 108–121. o.
- Hensler, D. R.: Glass Half Full, a Glass Half Empty: The Use of Alternative Dispute Resolution in Mass Personal Injury Litigation. *Texas Law Review*, 73(7), 1995, 1588–1590. o.
- Héritier, A.: Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information. *Journal of European Public Policy*, 10(5), 2003, 814–833 o.
- Holl A.: Információáradat és hullámlovaglás. *Magyar Tudomány*, 2013/4., 473–474. o.
- Hood, C.: A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 1991, 3–19. o.
- Hood, C.: Emerging issues in public administration. *Public administration*, 73(1), 1995, 165–175. o.
- Illés, L.: Régiók és regionalizáció. *Tér és Társadalom*, 2001/1., 1–23. o.
- Irtysheva, I., et. al.: Building favorable investment climate for economic development. *Accounting*, 6(5), 2020, 773–780. o.
- Irvin, R.A. – Stansbury, J.: Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 2014, 55–65. o.
- Jaeger, P. T. – Bertot, J. C.: Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 2010, 371–376. o.
- Jaeger, P. T. – Thompson, K. M.: E-government around the world: Lessons, challenges, and future directions. *Government information quarterly*, 20(4), 2003, 389. o.
- Jasanoff, S.: Transparency in public science purposes, reasons, limits. *Law & Contemporary Problems* 69(3), 2006, 21–22. o.
- Jenei, Gy. – Kuti, É.: Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. *Vezetéstudomány*, 42(1), 2011, 15–23. o.
- Juhász, E.: A végrehajtási kifogás új szabályainak margójára. *Jog–Állam–Politika*, 2012/3., 131–142. o.
- Juhász, L.: E-közigazgatás Európában: fókuszban a közigazgatás racionalizálása és az állampolgár. *Információs Társadalom*, 7(1), 2007, 17–30. o.

- Juhász, Z.: A közigazgatás joghoz kötöttségének elve és a törvényesség elve a közigazgatási hatósági eljárásban (a Ket. és az Ákr. rendszerében). *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/2., 36–39. o.
- Jun, C.: Impact and Response: Reconstruction of Administrative Law System in the Context of Public–private Cooperation. *Journal of Guangxi Normal University*, 2013/1., 118–123. o.
- Karanges, E., et. al.: The influence of internal communication on employee engagement: A pilot study. *Public Relations Review*, 41(1), 2015, 129–131. o.
- Katsamunská, P.: Classical and modern approaches to public administration. *Economic alternatives*, 2012/1., 78–79. o.
- Kazsamér, K. E.: A közigazgatási jogorvoslati rendszer és a jogvédelem hatékonyságát elősegítő tényezők a változások mentén. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 6(1), 2019, 12. o.
- Kent, A. – Leib, E. J. – Shugerman, J. H.: Faithful Execution and Article II. *Harvard Law Review* 132(8), 2018, 2173–2178. o.
- Keping, Y.: Governance and good governance: A new framework for political analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), 2018 1–8. o.
- Kettl, D. F.: The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60(6), 2000, 490–497 o.
- Kim, G. H. – Trimi, S. – Chung, J. H.: Big–data applications in the government sector. *Communications of the ACM* 57(3), 2014, 78–85. o.
- King, C. S. – Feltey, K. M. – Susel, B. O.: The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, 58(4), 1998, 317–319., 323–326. o.
- Kiricsi, O.: Vendéglátó üzemek hatósági ellenőrzése. *Jegyző és közigazgatás*, 2011/2., 14–15. o.
- Korff, D., et. al.: Boundaries of Law: Exploring Transparency, Accountability, and Oversight of Government Surveillance Regimes. *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, 2017/16., 13. o.
- Kraus, J. S.: Transparency and determinacy in common law adjudication: A philosophical defense of explanatory economic analysis. *Virginia Law Review*, 93(287), 2007, 287–301. o.

- Kuhn, T. – Ashcraft, K. L. – Cooren, F.: What Work Can Organizational Communication Do?. *Management Communication Quarterly*, 33(1), 2018. 101–111. o.
- Lan, Z. – Rosenbloom, D. H.: Editorial: public administration in transition? *Public Administration Review*, 52(6), 1992, 535–537. o.
- Langrod, G.: Administrative Contracts—A Comparative Study. *American Journal of Comparative Law* 4(3), 1955, 325–329. o.
- László, L. J. – Vég, O.: Sms–technológia a közigazgatás és a köz szolgálatában. *Médiakutató*, 2004/2., 1–16. o.
- Lavertu, S.: We all need help: “Big data” and the mismeasure of public administration. *Public administration review*, 76(6), 2016, 864–872. o.
- Leach, W. D.: Collaborative public management and democracy: Evidence from western watershed partnerships. *Public administration review*, 66(S), 2006, 102–105. o.
- Lenaerts, K.: Some reflections on the separation of powers in the European Community. *Common Market Law Review*, 28(11), 1991, 15–25. o.
- Letenyei, D. – Nagy, G.: Rugalmas Kérdőív – A standard kérdőív kritikái és javaslat a kérdőíves adatgyűjtés terepközeli alkalmazására. *Szociológiai Szemle*, 1(2), 2007. 39–46. o.
- Ljungholm, D. P.: The impact of transparency in enhancing public sector performance. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 7(1), 2015, 172–175. o.
- Lodje, J.: Transparency and democratic legitimacy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 32(3), 1994, 343–368. o.
- Lourenço, R. P.: An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 2015, 323–332. o.
- Lunn, Peter D., et al: Motivating social distancing during the Covid–19 pandemic: An online experiment. *Social Science & Medicine*, 2020/265., 113478.
- Maier–Rabler, U. – Huber, S.: “Open”: the changing relation between citizens, public administration, and political authority. *JeDEM—eJournal of eDemocracy and Open Government*, 3(2), 2011, 182–191. o.
- Manring, N. J.: ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators. *Public Administration Review*, 54(2), 1994, 197–203 o.

- Mascio, F. D. – Natalini, A. – Cacciatore, F.: Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID–19 Pandemic in Italy. *The American Review of Public Administration*, 50(6–7), 2020, 621–627. o.
- Mashaw, J. L.: Reasoned administration: The European union, the United States, and the project of democratic governance. *George Washington Law Review*, 76(1), 2007, 99–101. o.
- McNally, R. E.: The Ninety–Five Theses of Martin Luther: 1517–1967. *Theological studies*, 28(3), 1967, 439–480. o.
- Meijer, A.: Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 38(3), 2015, 192–193. o.
- Meijer, A.: Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 2009, 258. o.
- Mészáros Gábor: Indokolt–e különleges jogrend koronavírus idején? Avagy a 40/2020. (III.11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. *FUNDAMENTUM*, 24(3–4), 2020, 63–72. o.
- Mfene, P. N.: A service delivery perspective on public administration. *Journal of Public Administration*, 44(S1), 2009, 212–219. o.
- Michel, H.: E–Administration, e–Government, e–Governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs. *The Electronic Journal of e–Government*, 3(4), 2005, 214–215. o.
- Michener, G. – Bersch, K.: Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 2013, 234–240. o.
- Michener, G.: FOI laws around the world. *Journal of Democracy*, 22(2), 2011, 145–159. o.
- Miklós, I.: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal, az államszocializmus és a rendszerváltoztatás gazdasági–gazdaságirányítási átalakulásai Lőrincz Lajos munkásságának tükrében. *Pro Publico Bono–Magyar Közigazgatás*, 2016/3., 152–173. o.
- Molnár, S.: A közigazgatás informatizálásától a befogadó e–közigazgatásig. *Vezetéstudomány–Budapest Management Review*, 42(3), 2011, 23–25. o.
- Moss, R. D.: Executive Branch Legal Interpretation: A Perspective from the Office of Legal Counsel. *Administrative Law Review*, 52(4), 2000. 1326–1330. o.



- Nabatchi, T.: Putting the “public” back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, 72(5), 2012, 699–708. o.
- Nagyné Takács, V.: A közigazgatási informatikai rendszerek fejlesztésével kapcsolatos felhasználói elvárások. *Hadmérnök*, 7(4), 2012, 154–155.o.
- Naurin, D.: Transparency, publicity, accountability – The missing links. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 2006. 91–92. o.
- Neudörfler, É.: Jogorvoslat az osztrák közigazgatási eljárásban. *Magyar jog* 52(7), 2005, 443–448. o.
- Nisbet, M. C.: Communicating climate change: Why frames matter for public engagement. *Environment: Science and policy for sustainable development*, 51(2), 2009, 12–23. o.
- Ortega, L.: A Comparison with the Spanish Regulation of Administrative Procedures. *Italian Journal of Public Law*, 2(2), 2010, 297. o.
- Ostrom, V. – Ostrom, E.: Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 1971, 203–216. o.
- Owen, W.C.: Private Penalties and Public Policy. *Labor Law Journal*, 21(6), 1970, 323–337. o.
- Pallai, K. – Kiss, N.: A teljesség felé. Integritásképzés–és kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 59(2), 2014, 167. o.
- Pallai, K.: A tréningek szerepe az integritásoktatásban. *Társadalom és Honvédelem*, 19(1), 2015, 27–43. o.
- Pallai, K.: Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritás menedzsment témájához. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1., 182–183., 190. o.
- Park, H. – Blenkinsopp, J.: The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 2011, 254–274. o.
- Parker, R.: Administrative Procedure in Austria. *The American Journal of Comparative Law*, 14(2), 1965, 324. o.
- Paulovics, A.: Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica*, 30(1), 2012, 115–124. o.

- Pedro, J. B. – Meijer, F. – Visscher, H.: Building control systems of European Union countries: A comparison of tasks and responsibilities. *International Journal of Law in the Built Environment*, 2(1), 2010, 45–59. o.
- Peters, B. G. – Pierre, J.: Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 1998, 223–243. o.
- Piątek, W.: The right to an effective remedy in European law: Significance, content and interaction. *China–EU Law Journal* 6(3), 2019, 163–174. o.
- Pina, V. – Torres, L.: Online transparency and corporate governance in Spanish governmental agencies. *Online Information Review*, 43(4), 2019, 654–660. o.
- Póla, P.: Gazdasági kamarák a globalizációban. *Tér és Társadalom*, 20(3), 2006, 19–30. o.
- Porumbescu, G. A. – Lindeman, M. I. – Ceka, E. – Cucciniello, M.: Can transparency foster more understanding and compliant citizens?. *Public Administration Review*, 77(6), 2017, 842–845. o.
- Porumbescu, G.: Linking transparency to trust in government and voice. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 2017, 521–527. o.
- Potoczki, Z.: A dohányjödék rövid története Magyarországon. *Pro Publico Bono–Magyar Közigazgatás*, 2016/2., 187. o.
- Powell, D. A., et. al.: Audits and inspections are never enough: A critique to enhance food safety. *Food Control*, 30(2), 2013, 686–691. o.
- Prechal, S. – De Leeuw, M.: Dimensions of Transparency: the building blocks for a new legal principle?. *Review of European Administrative Law*, 1(1), 2007, 51–62. o.
- Radaelli, C. M.: The diffusion of regulatory impact analysis–Best practice or lesson-drawing?. *European Journal of Political Research*, 43(5), 2004, 723–735. o.
- Radhika, D.: Ethics in Public Administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 4(2), 28–30. o.
- Rhodes, R. A.: Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4), 2016, 638–647. o.
- Rixer, Á.: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Glossa Iuridicata*, 6(1–2), 2019, 243. o.
- Rixer, Á.: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás* 12(4), 2019, 3–7. o.

Rixer, Á.: A New Direction for Public Administration: Personalness. *Journal of Humanities and Social Science*, 25(5), 2020, 37–49. o.

Róbert, P. – Fekete, B.: Ki ellen nyerne meg Ön egy pert? Attitűdök jogról, bizalomról rétegződési nézőpontból. *MTA LAW WORKING PAPERS* 3(10), 2016, 1–17. o.

Roberts, J.: No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for ‘intelligent’ accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 2009, 958. o.

Rourke, F. E.: Responsiveness and neutral competence in American bureaucracy. *Public Administration Review* 52(6), 1992, 541–544. o.

Rowley, T. I. – Moldoveanu, M.: When will stakeholder groups act? An interest–and identity–based model of stakeholder group mobilization. *Academy of management review*, 28(2), 2003, 204–210. o.

Ruijter, H. J. M.: Proactive transparency in the United States and the Netherlands: The role of government communication officials. *The American Review of Public Administration*, 47(3), 2017, 354–360. o.

Samaha, A.M.: Government Secrets, Constitutional Law, and Playforms for Judicial Intervention. *UCLA Law Review* 53(909), 2006, 969–76. o.

Schnackenberg, A. K. – Tomlinson, E. C.: Organizational transparency: A new perspective on managing trust in organization–stakeholder relationships. *Journal of Management*, 42(7), 2016, 1787–1789. o.

Schomaker, R. M. – Bauer, M. W.: What Drives Successful Administrative Performance during Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic. *Public Administration Review*, 80(8), 2020, 845–850. o.

Shapiro, M.: Administrative law unbounded: Reflections on government and governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8(2), 2001, 375. o.

Stewart, R. B.: Administrative law in the twenty–first century. *New York University Law Review* 78(2), 2003, 441–442 o.

Sullivan, R.: The promise of plain language drafting. *McGill Law Journal*, 47(1), 2001, 97. o.

Syma Czapanskiy, K. – Manjoo, R.: The right of public participation in the law–making process and the role of legislature in the promotion of this right. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 19(1), 2008, 1–25. o.

- Szakos, J.: A közigazgatás reformirányzatai Közép–Kelet–Európában. *Metszetek–Társadalomtudományi folyóirat*, 9(4), 2020, 124–142. o.
- Szamel, L.: Az ügyfél jogai és kötelességei az államigazgatási eljárásban. *Állam és Igazgatás*, 9(3), 1959, 184–193. o.
- Szamel, L.: Az államigazgatás társadalmasításáról. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata*, 38/1965., 10–11. o.
- Szamel, L.: A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 1985/11., 967. o.
- Szegedi, L.: Az Uniós jognak megfelelés dilemmái Közép–Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének tükrében. *Pro Publico Bono*, 2011/1., 57–76 o.
- Szőke, G. L.: Gondolatok a hazai titokvédelmi szabályozás rendszeréről. *JURA*, 24(2), 2012, 241–257. o.
- Szőke, G. L. – Pataki, G.: Az online személyiségprofilok jelentősége – régi és új kihívások. *Infokommunikáció és Jog*, 14(2), 2017, 63–70. o.
- Tagiuri, R. – Kogan, N. – Bruner, J. S.: The transparency of interpersonal choice. *Sociometry*, 18(4), 1951, 368–369. o.
- Tebeli, I.: A hatékony állam kapcsolata a civilszervezetekkel, kiemelt figyelemmel a pénzügyi fogyasztóvédelemre. *Pro Publico Bono–Magyar Közigazgatás*, 2016/1., 197. o.
- Tózsza, I.: E–Government–elektronikus közigazgatás. *Magyar Tudomány*, 169(7), 2008, 833–834.o.
- Trowbridge Vom Baur, F.: Representation Before Administrative Agencies. *New York University Law Review* 30(1), 1955, 1297. o.
- Tyler, T. R. – Darley, J. M.: Building a law–abiding society: Taking public views about morality and the legitimacy of legal authorities into account when formulating substantive law. *Hofstra Law Review*, 1999/28., 707–711. o.
- Varga, Zs. A.: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell–szabályokról. *Magyar Jog*, 61(10), 2014, 545–546. o.
- Venkatesh, V., et al: Managing citizens’ uncertainty in e–government services: The mediating and moderating roles of transparency and trust. *Information Systems Research*, 27(1), 2016, 87–111. o.

- Vigoda, E.: From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 2002, 527–540. o.
- Voinov, A. – Bousquet, F.: Modelling with stakeholders. *Environmental modelling & software*, 25(11), 2010, 1268–1270. o.
- Von Haldenwang, C.: Electronic government (e-government) and development. *The European Journal of Development Research*, 16(2), 2004, 417–432. o.
- Waller, I.: The Pendleton Act: Time for a Change. *Tenor of Our Times*, 9(1), 2020, 49–50. o.
- Washington, S. – Armstrong, E.: *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice. Public Management Occasional Paper 14*. New York, OECD, 1996.
- Watson, R. P. – Lynch, T. D.: Plain English and public administration. *Public Policy and Administration*, 13(1), 1998, 107–114. o.
- Webb, W. N.: Ethical culture and the value-based approach to integrity management: A case study of the department of correctional services. *Public administration and development*, 32(1), 2012, 96–108. o.
- Wehmeier, S. – Raaz, O.: Transparency matters: The concept of organizational transparency in the academic discourse. *Public Relations Inquiry*, 1(3), 2012, 337–342. o.
- Wehner, J. – De Renzio, P.: Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, 41(1), 2013, 96–108. o.
- Weiss, F. – Steiner, S.: Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison. *Fordham International Law Journal*, 30(5), 1545–1547. o.
- Weiss, T. G.: Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third world quarterly*, 21(5), 2000, 795–800. o.
- Welch, E. W.: The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 2012, 93–115. o.
- Wirtz, B. W. – Weyerer, J. C. – Rösch, M.: Open government and citizen participation: an empirical analysis of citizen expectancy towards open government data. *International Review of Administrative Sciences*, 2017/1., 1–21. o.

Wolniak, R. – Skotnicka–Zasadzień, B. – Zasadzień, M.: Problems of the Functioning of E–Administration in the Silesian Region of Poland from the Perspective of a Person with Disabilities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15(57), 2019, 137–152. o.

Wukich, C. – Mergel, I.: Closing the Citizen–Government Communication Gap: Content, Audience, and Network Analysis of Government Tweets. *SSRN Electronic Journal*, 2014, 1–5 o.

Yamamoto, K.: Performance of semi-autonomous public bodies: linkage between autonomy and performance in Japanese agencies. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 26(1), 2006, 35–44. o.

## 2. Könyvek és könyvfejezetek

Ábrahám E., et al.: *Mediáció – közvetítői eljárások*. Budapest, HVG–ORAC Kiadó, 2013. 37–38., 77. o.

Adams, G. – Balfour, D.: *Unmasking administrative evil*. London, Routledge, 2014. 248. o.

Akaike, H.: *Information theory and an extension of the maximum likelihood principle*. In: Parzen, E. – Tanabe, K. – Kitagaw, G. (Szerk.): *Selected papers of hirotugu akaike*. New York, Springer, 1998. 199–213. o.

Arendt, H.: *A sivatag és az oázisok*. Budapest, Palatinus Könyvesház, 2002. 308 o.

Armstrong, E.: *Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues*. New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2005, 2–5 o.

Árva, Zs., et. al.: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 151–152. o.

Ashour, A. S.: *Integrity, transparency and accountability in public sector human resources management*. New York, UN DESA DPADM, 2004. 3–5. o.

Assemblée Nationale Constituante: *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. Párizs, Assemblée nationale constituante, 1789.

Auel, K., et. al.: *Democratic governance in the EU. The case of regional policy*. Poliso, Fernuniversität Hagen, 2000. 5–15. o.

- Balázs, I.: *A közigazgatás tevékenysége és eszközszerkezete*. In: Árvai, Zs. et. al. (Szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 71–72. o.
- Balázs, I.: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 112. o.
- Balázs, I.: *A közigazgatás-elmélet jelentésstartalma és a közigazgatás fogalma*. In: Árvai, Zs. et. al. (Szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 14–20. o.
- Balla, Z.: *A végrehajtási eljárás*. In: Boros, A. – Darák, P. (Szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2017. 282. o.
- Barabás G. – Baranyi, B. – Kovács, A. Gy. (Szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, Complex Kiadó, 2013. 44., 94–101., 689–694. o.
- Barrett, J. T. – Barrett, J.: *A history of alternative dispute resolution: The story of a political, social, and cultural movement*. San Francisco, Jossey-Bass, 2004. 20., 108. o.
- Barta, A.: *Közvetett közigazgatás és autonóm szerkezetek a XXI. századi közigazgatásban*. Budapest, Jogi Fórum, 2008. 13. o.
- Barta, A.: *Manifestations of Paraadministration in Hungarian Public Administration*. Debrecen, University Of Debrecen, 2008, 3. o.
- Bauer, M. W. – Knill, C. – Eckhard, S.: *International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research*. In: Bauer, M. W. – Knill, C. – Eckhard, S. (Szerk.): *International Bureaucracy*. London, Palgrave Macmillan, 2017. 179–185. o.
- Bennett, W. L. – Serrin, W.: *The watchdog role*. In: Overholser, G. – Jamieson, K. H. (Szerk.): *The press*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 169. o.
- Berényi S. – Martonyi J. – Szamel L.: *Magyar államigazgatási jog Általánosrész*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1978. 372–374. o.
- Berntzen, L. – Olsen, M.G.: *Benchmarking e-Government – A Comparative Review of Three International Benchmarking Studies*. In: IEEE: ICDS '09: *Proceedings of the 2009 Third International Conference on Digital Society*. Washington, IEEE Computer Society, 2009.

- Bibó, I.: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. In: Vida I. – Nagy, E. (Szerk.): *Válogatott tanulmányok I. kötet 1935–1945*. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 273–294. o.
- Blake, S. – Browne, J. – Sime, S.: *A practical approach to alternative dispute resolution*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 14., 23., 28., 290. o.
- Bleiklie, I., et. al.: *New public management, network governance and the university as a changing professional organization*. In: Christensen, T. – Laegreid, P. (Szerk.): *The Asgate Research Companion to New Public Management*. Farnham, Ashgate, 2011. 161–176. o.
- Bovens, M. – Gooding, R. E. – Schillemans, T.: *Public accountability*. In: Bovens, M. – Gooding, R. E. – Schillemans, T. (Szerk.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford, Oxford University Press. 2014. 2–3. o.
- Box., C. R.: *Essential History for Public Administration*. Irvine, Melvin & Leigh, 2018. 3–6. o.
- Bröhmer, J.: *Transparenz als Verfassungsprinzip – Grundsatz und Europäische Union*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2019. 55. o.
- Budai, B. B.: *A közigazgatás újragondolása – Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017, 103. o.
- Budai, B. – Gerencsér, B. – Veszprémi, B.: *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 21–22., 27–29. o.
- Budai, B. B.: *Bevezetés az e-közigazgatásba: fogalmi és jogi alapok*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2018. 5–10. o.
- Burns, Y. – Beukes, M.: *Administrative law under the 1996 Constitution*. Durban, LexisNexis, 2006. 229. o.
- Csáki–Hatalovics, Gy. B. – Czékman, Zs.: *Az elektronikus közigazgatás fogalma*. In: Czékman, Zs. (Szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 15–23. o.
- Csáki–Hatalovics, Gy. B.: *A közösségi média felhasználási lehetőségei a közigazgatásban*. In: Homicskó, Á. O. (Szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 41. o.
- Christensen, T. – Lægreid, P.: *Agencification and Regulatory Reform*. In: Christensen, T. – Lægreid, P. (Szerk.): *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006. 9– 15. o.



Christensen, T. – Lægreid, P.: *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington, Ashgate, 2011. 17–20. o.

Chronowski, N.: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról*. In: Fekete, B. – Horváthy, B. – Kreis, B. (Szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. Budapest, HVG–ORAC, 2014. 81–83. o.

Clark, A. K.: *Measuring corruption: transparency international's "corruption perceptions index"*. In: Lind, N. S. – Rabe–Hemp, C.E. (Szerk.): *Corruption, Accountability and Discretion*. Bingley, Emerald Publishing, 2017. 3–22. o.

Concha, Gy.: *Politika II. Közigazgatás*. Budapest, Grill Kiadó, 1905. 105. o.

Czékmann, Zs. – Kiss, L. N. – Ritó, E.: *OECD (2003): The E–government imperative, OECD E–Government Studies. Paris, Az Európai Unió infokommunikációs stratégiája*. In: Czékmann, Zs. (Szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 39. o.

Czékmann, Zs.: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon. Doktori értekezés*. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam– és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam– és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016. 91–94. o.

Csanády, D.: *A civil társadalom szerkezete*. In: Tóbiás, L. (Szerk.): *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között*. Budapest, Hálózat a Demokráciáért Program, 1999, 27–29. o.

Csink, L., et al.: *The Hungarian Basic Law. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012. 153–156. o.

Csiszár, Cs. M.: *A fogyasztóvédelem rendszertani megközelítése nemzetközi kitekintéssel*. In: Svéhlik, Cs. (Szerk.): *IX. KHEOPS Nemzetközi Tudományos Konferencia – Szervezetek és vállalatok aktuális kérdései*. Mór, KHEOPS Automobil–Kutató Intézet, 2014. 247. o.

Darák, P. – Boros, A. (Szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 2018. 50 o.

Dawes, S. S. – Helbig, N.: *Information strategies for open government: Challenges and prospects for deriving public value from government transparency*. In: Wimmer, M. A. et. al. (Szerk.): *International Conference on Electronic Government*. Berlin, Springer, 2010. 51–52. o.

- Decastello, A.: *A közvetítői eljárás az egészségügyben. Doktori értekezés.* Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2008. 47–48. o.
- den Boer, M.: *Steamy Windows: Transparency and Openness in Justice and Home Affairs.* In: Deckmyn, V. – Thomson, I. (Szerk.): *Openness and Transparency in the European Union.* Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998. 91–105. o.
- Dubnick, M. J.: *Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework.* In: Preston, N., Bois, C–A Bois (Szerk.): *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values.* London, Routledge, 1998. 68–72. o.
- Dudás, F. et. al.: *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről alkotott 1981. évi I. törvény alkalmazásához.* Budapest, HVG–Orac Kiadó. 1995, 13. o.
- Durant, R. F. – Durant, J. R. (Szerk.): *Debating Public Administration: Management challenges, choices, and opportunities.* New York, Routledge, 2017. 120–150. o.
- Erkkilä, T.: *Government transparency. Impact and unintended consequences.* Palgrave, Macmillan, 2012. 10–16. o.
- Európa Tanács Jogi Főigazgatóság: *Közigazgatási Kézikönyv.* Strasbourg, Európa Tanács, 1996. 8. o.
- European Committee on Local And Regional Democracy (CDLR): *Draft Report on Initiatives to Strengthen Good Governance, Capacity Building and Citizen's Democratic Participation.* Strasbourg, CDLR, 2013. 3. o.
- Fábián, A.: *Közigazgatás–elmélet.* Pécs–Budapest, Dialóg Campus, 2012. 20–45., 122. o.
- Farboodi, M. – Jarosch, G. – Shimer, R.: *Internal and external effects of social distancing in a pandemic.* Chicago, Becker Friedman Institute, 2020. 1–5. o.
- Fiadjoe, A.: *Alternative dispute resolution: a developing world perspective.* New York, Routledge, 2013. 1., 63. o.
- Florini, A.: *Introduction: the battle over transparency.* In: Florini, A. (Szerk.): *The Right to Know. Transparency for an Open World.* New York, Columbia University Press, 2007. 2–10. o.
- Frederickson, H. G. – Rohr, J. A.: *Ethics and public administration.* New York, Routledge, 2015. 25–32. o.

- Fülöp, S.: *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008–2009*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010. 191–200. o.
- Gajdics, Á.: *Ügyféli jogok érvényesítése*. In: Pánovics, A. – Glied, V. (Szerk.): *Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. Pécs, Publikon Kiadó, 2012. 172–173. o.
- Grimmelikhuijsen, S. G.: *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government. Doctoral dissertation*. Utrecht, University Utrecht, 2012. 231–247. o.
- Grimmelikhuijsen, S.G., et. al.: *Public Sector Transparency*. In: James, O. – Jilke, S. – Van Ryzin, G. (Szerk.): *Experiments in Public Management Research. Challenges and Contributions*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017. 291–295. o.
- Gyurita, E.R. et. al.: *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 177–178., 495–496. o.
- Habermas, J.: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Gondolat, 1993. 120–125. o.
- Hadzi–Miceva–Evans, K.: *Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation*. Skopje, European Center for Not-for-Profit Law, 2010. 7. o.
- Handlin, A.: *Dirty Deals? An Encyclopedia of Lobbying, Political Influence, and Corruption*. Santa Barbara, ABC–CLIO, 2014. 125. o.
- Heady, F.: *Public Administration, A Comparative Perspective*. New York–Basel, Marcel Dekker, 2001. 3–10. o.
- Henry, N.: *Public administration and public affairs*. New York–London, Routledge, 2017. 80–92. o.
- Hirschl, R.: *Comparative matters: the renaissance of comparative constitutional law*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 77–90 o.
- Hohmann, B.: *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei*. Pécs, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018. 7–12., 28–30. o.
- Hohmann, B.: *Civil szervezetek ügyféli jogállásban. A magyarországi társadalmi szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételének jellemzői*. In: Koncz, I. – Szova I. (szerk.): *A Tudomány szolgálatában: PEME IX. Ph.D. Konferencia*. Budapest, Professzorok az Európai Magyarországgért Egyesület, 2014. 127–137 o.

Horton, R.: *The COVID–19 Catastrophe: What’s Gone Wrong and How to Stop It Happening Again*. Cambridge, Polity Press, 2020. 5–10 o.

Innes, J. E. – Booher, D. E.: *Public participation in planning: new strategies for the 21st century*. Berkeley, IURD Working Paper Series, 2000. 12. o.

Ishikawa, Akira: *Einige Denkanstöße zur Diskussion der Alternative Dispute Resolution – insbesondere deren Situation in Japan*. Athen, National and Kapodistrian University of Athens, 2001. 1–15. o.

Ivancsics, I. – Fábián, A.: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018. 15–18., 31–32., 42., 57–58., 117., 140., 160. o.

Jacobs, S. – Cordova, C.: *Good Practices for regulatory inspections: Guidelines for reformers*. Washington, World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department, 2005. 40–41. o.

Jacobs, S. H.: *An overview of regulatory impact analysis in OECD countries*. In: OECD: *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris, OECD, 1997. 13–15. o.

Johnston, M.: *Good governance: Rule of law, transparency, and accountability*. New York, United Nations Public Administration Network, 2016. 5–10. o.

Jowell, J.: *The rule of law and its underlying values*. In: Jowell, J. – Oliver, D. (Szerk.): *The changing constitution*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 16–22. o.

Józsa, V.: *Egy közigazgatási szerv kommunikációs stratégiája: Középpontban az újmédiás alkalmazások és a társadalmi felelősségvállalás*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2013.

Józsa, Z.: *Változó közigazgatás*. Szeged, JATE Press Kiadó, 2011. 18. o.

Kákai, L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!: pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban (Vol. 3)*. Budapest, Századvég Kiadó, 2004. 100–125 o.

Kant, I.: *Az örök békéről*. Budapest, Helion, 2019. 64. o.

Kengyel, M.: *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2014. 250. o.

Kerekes Zsuzsa: *Az információszabadság az ombudsman gyakorlatában*. In: Musil, R. (Szerk.): *Odaáttra nyíló ajtó*. Budapest, Adatvédelmi Biztos Hivatala, 2001. 134–136. o.

Kettl, D. F.: *The transformation of governance: Public administration for the twenty–first century*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2015. 62–75., 115–120., 488–497. o.

- Khan, H. A.: *Globalization and the challenges of public administration: Governance, human resources management, leadership, ethics, e-governance and sustainability in the 21st century*. Berlin, Springer, 2017. 12–20. o.
- Kilényi, G. (Szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex Kiadó, 2008, 405–406., 429., 514. o.o.
- Kilényi, G.: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest, KJK, 1970. 54–55. o.
- Kiss, P. J.: *Ügyfélkapcsolat hatékonysági szempontjai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. 7–9. o.
- Klotz, P. – Sántha, Gy.: *Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás. Törzsanyag az integritásmenedzsment tárgyahoz*. Budapest: NKE–VTKI, 2013. 16., 26–27. o.
- Koprić, I., et. al.: *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*. Danilovgrad, Regional School of Public Administration, 2016. 24. o.
- Kovács, R. – Kovács, T.: *A belső ellenőrzés feladatai a szervezet szabályozott működésének biztosításában a közszféra területén*. In: Bábosik, M. (Szerk.): *Geopolitikai stratégiák Közép-Európában. Tanulmánykötet*. Sopron, Soproni Egyetem Kiadó, 2017. 634–640. o.
- Kramer, M. W.: *Managing uncertainty in organizational communication*. New York, Routledge, 2014. 33–50., 75–90. o.
- Laue, J. H.: *The Emergence and Institutionalization of Third-party Roles in Conflict*. In: Burton, J. W. – Dukes, F. (Szerk.): *Conflict: Readings in Management and Resolution*. Basingstoke, Macmillan, 1990. 262–270. o.
- Lentner, Cs.: *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. 68–69. o.
- Levi, J. N. – Walker, A. G. (Szerk.): *Language in the judicial process*. New York, Springer Science & Business Media, 1990. 215. o.
- Lodge, M.: *Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments*. In: Jordana, J. – Faur, D. L. (Szerk.): *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004, 134–135. o.
- Lovas, Zs. – Herczog, M.: *Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés*, Budapest, Múzsák Kiadó, 1999. 15. o.

- Lőrincz, L.: *A közigazgatás törvényessége, jogszerűsége, eredményessége*. In: Balázs, I., et al. (Szerk.): *A közigazgatás törvényessége – Szamel Lajos Emlékkülés*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2000. 155–159 o.
- Lőrincz, L.: *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG–ORAC Kiadó, 2009. 433. o.
- Luoma-aho, V. – Canel, MJ.: *Introduction to Public Sector Communication*. In: Luoma-aho, V. – Canel, M. J. (Szerk.): *The Handbook of Public Sector Communication*. New York, Wiley & Sons, 2020. 2–5. o.
- Magyary, Z. – Kiss, I.: *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1939. 353–373. o.
- Magyary, Z.: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942. 612. o.
- Majtényi László: *Információs és médiajog I*. Budapest, Bíbor Kiadó, 2010. 4–10., 144–147. o.
- Margetts, H.: *Electronic government: A Revolution in Public Administration*. In: Peters, B. G. – Pierre, J. (Szerk.): *Handbook of Public Administration*. London, SAGE, 2003. 366. o.
- Márkus, E.: *Amikor a harmadik az első. A civil szektor többféle nézőpontból*. Budapest, Csokonai Kiadó, 2016. 62–63. o.
- Mashaw, J. L.: *Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance*. In: Dowdle, M. (Szerk.): *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge. Cambridge University Press, 2006. 120. o.
- Mergel, I.: *Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. San Francisco, John Wiley & Sons, 2012. 258–275. o.
- Middleton, K. R. – Lee, W. E. – Stewart, D.: *The Law of Public Communication*. New York, Routledge, 2017. 105–140. o.
- Milieu Ltd.: *Summary Report on the Inventory of EU Member States' Measures on Access to Justice in Environmental Matters, Country Report for Czech Republic*. Brussels, Milieu Ltd., 2007. 12. o.
- Mittelholcz, I.: *Logika és érveléstechnika*. Budapest, ELTE TáTK Közgazdaságtudományi Tanszék – Balassi Kiadó, 2011. 2 o.
- Monk, J.: *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*. New York, OECD, 2012. 36. o.

Moore, C. W.: *The mediation process: Practical strategies for resolving conflict*. New York, John Wiley & Sons, 2014. 105. o.

Móra V. – Kalas, Gy.: *Ajánlások – Társadalmi részvétel a környezeti döntéshozatalban*. In: Giczey, P. (Szerk.): *Ajánlások a részvétel fejlesztéséért*. Debrecen, SZÖVETSÉG a Közösségi Részvétel Fejlesztéséért Egyesület, 2010. 30–33. o.

Norris, P.: *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001. 232. o.

OECD – OAS: *Public Sector Transparency and Accountability Making it Happen*. Párizs, OECD, 2002. 190. o.

OECD: *Foreign Direct Investment – Maximising Benefits, Minimising Costs*. Párizs, OECD, 2002. 180. o.

OECD: *Lobbyists, Governments and Public Trust – Increasing Transparency Through Legislation (Volume 1)*. New York, OECD, 2009. 9–12. o.

OECD: *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Párizs, OECD, 2002. 13–14. o.

OECD: *OECD Public Integrity Handbook*. Párizs, OECD Publishing, 2020. 16–18. o.

OECD: *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Párizs, OECD Publishing, 2018.

OECD: *Public Sector Transparency and the International Investor*. Párizs, OECD, 2003. 7–13, 44–49. o.

OECD: *Regulatory Impact Assessment. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris, OECD Publishing, 2020. 3–5. o.

OECD: *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. Párizs, OECD, 2002. 31. o.

Pál, E.: *Gondolatok a nemzeti konzultációról közjogi megközelítésben*. In: Doktoranduszok Országos Szövetsége: *Tavaszi Szél – Spring Wind 2016 III. kötet*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2016. 80–82. o.

Pasquier, M.: *Communication of and for Public Services*. In: Ongaro E. – Van Thiel S. (Szerk.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London, Palgrave Macmillan, 2018. 441–443. o.

Pasquier, M.: *Communication and transparency*. In: Ladner, A. et. al. (Szerk.): *Swiss Public Administration*. Cham, Palgrave Macmillan, 2019. 231–236. o.

- Patyi, A.: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2002. 8. o.
- Patyi, A. (Szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 119–121. o.
- Patyi, A. (Szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 26–27., 439. o.
- Patyi, A. – Varga, Zs. A.: *A közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest– Pécs, Dialóg Campus, 2012. 45–46. o.
- Patyi, A.: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 12., 33–38. o.
- Patyi, A. – Varga, Zs. A.: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog alaptanai (Institutiones Administrationis) V. kötet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 76–77., 204–205. o.
- Petrétei, J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009. 27–28., 90–93., 154–155., 287–288. o.
- Piotrowski, S. J.: *Governmental transparency in the path of administrative reform*. New York, State University of New York Press, 2008. 61–63. o.
- Pope, J. (Szerk.): *National Integrity Systems: The TI Sourcebook*. Berlin, Transparency International, 1996.
- Pots, R.: *Cultuur, Koningen en Democraten. Overheid en Cultuur in Nederland*. Nijmegen, Uitgeverij SUN, 2000.
- Rabie, A.: *Reflections on a general administrative appeals tribunal*. In: Joubert, J.J. (Szerk.): *Essays in honour of SA Strauss*. Pretoria, University of South Africa, 1995. 156–157. o.
- Ramsey, T.: *On Demand Government – Continuing the E-government Journey*. Lewisville, IBM Press, 2004.
- Reina, R., – Scarozza, D.: *Human Resource Management in the Public Administration*. In: Decastri, M., et. al. (Szerk.): *Organizational Development in Public Administration*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021. 61–63. o.
- Reis, J. – Santo, P. E. – Melão, N.: *Impacts of artificial intelligence on public administration: a systematic literature review*. In: Rocha, Á. (Szerk.): *2019 14th Iberian conference on information systems and technologies (CISTI)*. Coimbra, IEEE, 2019. 1–7. o.



- Rhodes, R. A.: *Governance and public administration*. In: Pierre, J. (Szerk.): *Debating governance*. Oxford, Oxford University Press, 2000. 61. o.
- Rivero, J. – Waline, J. (Szerk.): *Droit administratif*. Párizs, Editions Dalloz – Sirey, 1990. 538–548. o.
- Rixer, Á.: *Civil Society in Hungary: A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 2015. 204–211. o.
- Rosenbloom, D. H. – Goldman, D. D.: *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York, McGraw–Hill, 1993. 367–370 o.
- Rymsza, M.: *Polityka państwa wobec sektora obywatelskiego w Polsce w latach 1987–2007*. In: Rymsza, M. – Makowski, G. – Dudkiewicz M. (Szerk.): *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*. Warszawa Instytut Spraw Publicznych, 2007. 23–42. o.
- Sántha, Gy.: *A menedzselt állam – A menedzsmentciklusok és az öntökéletesítő folyamatok jelentősége a közigazgatás–fejlesztésben (doktori értekezés)*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2021. 320–321. o.
- Scarozza, D., et. al.: *The Value of ICT Applications: Linking Performance, Accountability and Transparency in Public Administrations*. In: Ricciardi, F. – Harfouche, A. (Szerk.): *Information and Communication Technologies in Organizations and Society*. Switzerland, Springer International Publishing, 2016. 51–60. o.
- Sigmond, A.: *A közigazgatási eljárás vezérfonala*. Budapest, Athenaeum, 1904.
- Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1957. 219. o.
- Szamel Lajos: *Az államigazgatási eljárás*. In: Berényi Sándor et. al.: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. 654–655. o.
- Szilágyiné Fülöp, E.: *A gazdasági kamarák működési feltételeinek alakulása a kezdetektől napjainkig*. In: Karlovitz, J. T. (Szerk.): *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. Komárno, International Research Institute, 2015. 232–239. o.
- Szőke, L. G.: *Big Data and Algorithms in the Public Sector and Their Impact on the Transparency of Decision–Making*. In: Hansen, H. et al. (Szerk.): *Central and Eastern European e|Dem, and e|Gov Days 2018: Conference Proceedings*. Wien, Facultas Verlags– und Buchhandels AG, 2018. 301–311. o.

Szűcs, I.: *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, KJK, 1976. 125–127. o.

UNDP: *Discussion Paper – Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post–2015 Development Framework*. New York, UNDP, 2014. 2 o.

UNDP: *Governance for Sustainable Human Development – A UNDP Policy Document*. New York, UNDP, 1997. 2–7. o.

UNDP: *Guidance Note – Transparency, Accountability and Anti–Corruption Service Offer for COVID–19 Response and Recovery*. New York, UNDP, 2020.

United Nations Public Administration Network (UNPAN): *Administrative Ethics: Sociological Aspects*. New York, United Nations Public Administration Network, 2004. 1–23. o.

United States Department of Justice: *Attorney General's Manual on the Administrative Procedure Act*. Leavenworth, Federal Prison Industries Press, 1947.

Valló, J.: *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1937.

Van de Sande, A: *Vaderland in wording. Een halve eeuw Nederlandse geschiedenis in vogelvlucht*. In: Fritschy, W. – Toebe, J. (Szerk.): *Het Ontstaan van het moderne Nederland: staats- en natievorming tussen 1780 en 1830*. Nijmegen, SUN, 1996. 63–75. o.

Varga, Zs. A.: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 55–60., 97. o.

Veres Z. – Hoffmann M. – Kozák Á. (Szerk.): *Bevezetés a piackutatásba*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017. 57–60. o.

Vishwanath, T. – Kaufmann, D.: *Towards transparency in finance and governance*. Washington, The World Bank Institute, 1999. 4. o.

Warner, M.: *The Letters of the Republic: Publication and the Public Sphere in Eighteenth–Century America*. Cambridge, Harvard University Press, 2009. 128. o.

Welch, E. W. – Hinnant, C. C.: *Internet use, transparency, and interactivity effects on trust in government*. In: Sprague, R. (Szerk.): *Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. Washington, IEEE., 2003. 144. o.

Welch, G. – Nuru, Z. (Szerk.): *Governance for the Future Democracy and Development in the Least Developed Countries*. New York, UNDP, 2006. 6–67. o.

Wheare, K. C.: *Maladministration and Its Remedies*. London, Stevens & Sons, 1973. 6–14. o.

Ziller, J.: *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen*. In: Auby, J.–B. – Dutheil De La Rochère, J. (Szerk.): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 235–244. o.

### 3. Internetes hivatkozások

Ansell, C. – Sørensen, E. – Torfing, J.: The COVID–19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 2020, 1–12. o.

<https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/14719037.2020.1820272?needAccess=true>  
(2021.09.01.)

Barrot, J. – Grassi, B. – Sauvagnat, J.: *Sectoral effects of social distancing*. 2020. 5–7. o.  
<http://acdc2007.free.fr/barrot420.pdf> (2021.09.01.)

*Beteiligtenfähigkeit – Verwaltungsverfahren*. [http://www.anwalt24.de/rund-ums-recht/Beteiligtenfaehigkeit\\_Verwaltungsverfahren-d163829.html](http://www.anwalt24.de/rund-ums-recht/Beteiligtenfaehigkeit_Verwaltungsverfahren-d163829.html) (2021.09.01.)

Brenninkmeijer, A.: *Fair governance: A question of lawfulness and proper conduct*. 1. o. [https://www.researchgate.net/profile/Alex-Brenninkmeijer/publication/252165661\\_Fair\\_governance\\_a\\_question\\_of\\_lawfulness\\_and\\_proper\\_conduct/links/53cf49870cf2fd75bc59b608/Fair-governance-a-question-of-lawfulness-and-proper-conduct.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alex-Brenninkmeijer/publication/252165661_Fair_governance_a_question_of_lawfulness_and_proper_conduct/links/53cf49870cf2fd75bc59b608/Fair-governance-a-question-of-lawfulness-and-proper-conduct.pdf) (2021.09.01.)

Council of Europe: *CLREA Recommendation 424 (2008), Explanatory Memorandum 1.1.*, 6. o. <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c> (2021.09.01.)

Council of Europe: *12 Principles of Good Governance*. [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:\[3\]}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:[3]}) (2021.09.01.)

Council of Europe: *15th session of the Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, 15–16 October 2007) – Report by the Secretary General*.

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8#globalcontainer](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8#globalcontainer) (2021.09.01.)

Council of Europe: *Civil Participation in Decision-Making Processes An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*. <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standards/1680701801> (2021.09.01.)

Council of Europe: *Details of Treaty No.205 – Council of Europe Convention on Access to Official Documents*. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205> (2021.09.01.)

DJP2.0 <https://digitalisjoletprogram.hu/files/57/1c/571c60381c274901733f8a2fc8a1cca5.pdf> (2021.09.01.)

European Commission JRC Technical Reports: *Corruption Perceptions Index 2017 Statistical Assessment*. [https://images.transparencycdn.org/images/2018\\_CPI\\_2017\\_StatisticalAssessment.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2018_CPI_2017_StatisticalAssessment.pdf) (2021.09.01.)

European Commission: *A vision for public services*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services> (2021.09.01.)

*Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents* (CETS No. 205) <https://rm.coe.int/090000168071a811> (2021.09.01.)

Feik, Cs.: *A közigazgatási eljárás végrehajtási szabályairól*. <http://www.keje.hu/letolthetocikkek/feik-csaba-a-kozigazgatasi-eljaras-vegrehajtasi-szabalyairol/> (2021.09.01.)

*Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. [http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (2021.09.01.)

Krumme, J–H.: *Rechtsaufsicht*. Gabler Wirtschaftlexikon. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/rechtsaufsicht-45422> (2021.09.01.)

KSH: STADAT – 1.2. Néesség a település jellege szerint [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_wdsd001b.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd001b.html) (2021.09.01.)

KSH: STADAT – 14.1.1.8. Egy főre jutó társadalmi és egyéb jövedelmek a referenciaszemély korcsoportja, iskolai végzettsége és a háztartástagok korösszetétele szerint [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/jov/hu/jov0008.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/jov/hu/jov0008.html) (2021.09.01.)

KSH: STADAT – 22.1.2.1. A lakónépesség nem, megye és régió szerint. [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/nep/hu/nep0034.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0034.html) (2021.09.01.)

KSH: STADAT – 23.1.1.27. A 25–64 éves népesség megoszlása iskolai végzettség szerint. [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/okt/hu/okt0027.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/okt/hu/okt0027.html) (2021.09.01.)

KSH: STADAT – 6.1.7. Születéskor várható átlagos élettartam, átlagéletkor. [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_wdsd008.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd008.html) (2021.09.01.)

ODC: *Principles*. <https://opendatacharter.net/principles/> (2021.09.01.)

ODC: *Who We Are*. <https://opendatacharter.net/who-we-are/> (2021.09.01.)

OECD DAC: *Transparency and Integrity in Lobbying*. Párizs, OECD DAC, 2013. <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf> (2021.09.01.)

OECD Publications: *Timeline of Lobbying Regulations*. <https://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm> (2021.09.01.)

OECD: *Behavioural Insights for Public Integrity*. <http://www.oecd.org/gov/ethics/behavioural-insights-for-public-integrity-9789264297067-en.htm> (2021.09.01.)

OECD: *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Hungary, 2018*. <https://doi.org/10.1787/888933815737> (2021.09.01.)

OECD: *OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm> (2021.09.01.)

OECD: *Who we are*. <https://www.oecd.org/about/> (2021.09.01.)

OGP: *About us*. <https://www.opengovpartnership.org/about/> (2021.09.01.)

OGP: *Action plan cycle*. <https://www.opengovpartnership.org/process/action-plan-cycle/> (2020.03.31.)

OGP: *Nyílt Kormányzati Együttműködés Nemzeti Akcióterv 2013–2014. Önértékelési Jelentés (Magyarország)*. 1. o.

[https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP%20akci%C3%B3terv%20%C3%B6n%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%20\(Magyarorsz%C3%A1g\).pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP%20akci%C3%B3terv%20%C3%B6n%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s%20(Magyarorsz%C3%A1g).pdf) (2021.09.01.)

OGP: *Open Government Declaration*. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/> (2021.09.01.)

OGP: *Our Process* <https://www.opengovpartnership.org/process/> (2021.09.01.)

Pallai, K.: *Integritás – közszolgálati integritás menedzsment oktatás és fejlesztés*. <http://www.pallai.hu/hu/aktualis-fokusz/integritas-kozszolgalmati-integritas-menedzsment-oktat-as-fejleszt-es/> (2021.09.01.)

ReNEUAL: *Model Rules on EU Administrative Procedures*. [http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model\\_Rules-Compilation\\_BooksI\\_VI\\_2014-09-03.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf) (2021.09.01.)

Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. <https://2015-2019.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf#!DocumentBrowse> (2021.09.01.)

Transparency International Hungary: *Korrupció Érzékelési Index*. <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/korrupcio-erzekelesi-index/> (2021.09.01.)

Transparency International Hungary: *Nemzeti Integritás Tanulmány*. <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/05/Korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zatok-Magyarorsz%C3%A1gon-2011-Nemzeti-Integrit%C3%A1s-Tanulm%C3%A1ny.pdf> (2021.09.01.)

Transparency International: *Our Mission*. <https://www.transparency.org/en/about> (2021.09.01.)

UK Government: *Good Law*. <https://www.gov.uk/government/collections/good-law#good-law-speeches> (2021.09.01.)

Wukich, C. – Mergel, I.: *Closing the Citizen–Government Communication Gap: Content, Audience, and Network Analysis of Government Tweets*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2488681> (2021.09.01.)

Yunyue, P.: 5 Principal Challenges of Public Participation. <https://wesolve.app/5-principle-challenges-of-public-participation/> (2021.09.01.)

Zack, A. M.: *Enhancing the use of ADR in administrative litigation: some encouragement from afar.*

<http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/ENHANCING%20ADR%20IN%20ADMINISTRATIVE%20LITIGATION%20d.pdf> (2021.09.01.)

## **Felhasznált jogi jellegű dokumentumok jegyzéke**

### **1. Hazai jogszabályok**

A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 2. § (1) bek.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) B) cikk (1) bek., N) cikk (1), (3) bek., H) cikk, XIII. cikk (1) bek., XXIV. cikk, (1) bek., XXVI. cikk, XXVIII. cikk (7) bek.

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 1. § (5) bek.

1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről, 3. § (4) bek.

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

1996. évi LIII. törvény a természet védelméről, 65. § (1)

1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról

2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről, 2. § (1) bekezdés

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2004. évi XXXIV. törvény kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük előmozdításáról

2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 55. § (6)

2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról

2009. évi CLV törvény a minősített adatok védelméről

2009. évi CXXXI. törvény az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének kihirdetéséről

2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 22. § (2)–(3), 63.§, 65. §

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2010. évi XLIII. törvény, 2–4. §§

2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (39) bek.

2011. évi CXII. törvény 26. §

2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2018. évi LIV. törvény az üzleti titkok védelméről, 1. §

1005/2003. (I.30) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról

314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről

185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a hatósági közvetítőkről, 8.§ (3)

441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról

1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról

2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról

T/12233. számú törvényjavaslat



## **2. Külföldi jogszabályok**

1967. évi 71. sz. törvény 14. cikk (2) (Szlovákia)

Administrative Procedure Act of US, 1946 (1946-os amerikai eljárási törvény)

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991. BGBl. Nr. 51/1991 8.§ (1991-es osztrák eljárási törvény)

Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – A.V.G.) (1925-ös osztrák eljárási törvény)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Art. 20 (1)–(2) (1949-es német alkotmány)

Ley de Bases sobre el procedimiento Administrativo, 19 October 1889. (1889-es spanyol eljárási törvény)

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (A lengyel miniszterelnök 1980. március 17-i bejelentése az 1960. június 14-i törvény – a Közigazgatási Eljárási Kódex egységes szövegének közzétételéről.)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960, Art. 28, 31. (Lengyelország Közigazgatási Eljárási Kódexe)

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist. (2003-as német eljárási törvény és annak 2019 júniusi módosítása)

Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád (2004. évi 500.sz közigazgatási eljárási kódex, Szlovákia) 27. § (3)

## **3. Nemzetközi szervezetek dokumentumai és egyéb koncepcionális dokumentumok**

A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2007. január 24.) – Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban [COM(2007) 23]

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 2003. évi Korrupció elleni Egyezménye

Az Európa Tanács CM/rec(2007)7. számú ajánlás

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK Irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról 42–43. cikk

Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 21. cikk (1) bek. és 26. cikke, 47. cikke

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 2. cikk, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 10. cikk

CLREA Recommendation 424 (2008) (2018. november 7.) CG35(2018)14final

CLREA Resolution 435 (2008) (2018. november 7.) CG35(2018)14final

Council of Europe: Guidelines for civil participation in political decision making. Strasbourg, CoE, 2017. IV. rész

Emberi Jogok Európai Egyezménye, 14. cikk

European Governance: A White Paper. Brussels, 25.7.2001, COM(2001).

Magyary Program (MP 11.0).

Magyary Program (MP 12.0).

OECD A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe.  
CONF/PLE(2009)CODE1

OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36]

OECD Recommendation of the Council on Open Government [C(2017)140] I–II.

Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service,36  
Including Principles for Managing Ethics in the Public Service. 1998. OECD/LEGAL/0298

UN General Assembly Resolution 58/4.

#### **4. Hazai és külföldi alkotmánybírósági döntések**

46/1991. (IX.10.) AB határozat, ABH 1991, 211, 214., Indokolás II

56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456., Indokolás III.1.

6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABK 1999, április 107, 109., Indokolás II.2.

9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 61.

11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1991, 77, 79.

32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 184.

953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432., 435.

22/1994. (IV.16.) AB határozat ABH 1994, 127, 132. II.1.

34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 180.

60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 355., Indokolás IV. 2) b)

2868/1995. AB határozat, ABH 2001, 795, 797.

1283/B/1995. AB határozat ABH 1997/619 2.1.

72/1995. (XII. 15.) AB határozat ABH 1995/351. 3.

23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.

49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.

19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 156.

2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28

71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417, 424.

12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 221., Indokolás III. 3.1.

89/2009. (IX.24) AB határozat, ABK 2009. szeptember, 1005, 1009., Indokolás 2.2.

21/2013. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2013, 643, 677.

17/2015. (VI. 5.) AB határozat, ABH 2015, 773, 803., Indokolás, 109.

Bundesverfassungsgericht 65, 283 (290)

Bundesverfassungsgericht 6, 32 (36ff.)

Bundesverfassungsgericht, 1 BvL 19/97, 20.2.

Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 566/00, 5.6.

Bundesverfassungsgericht BvR 209/83

Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 301/98, 7.1

## **5. Hazai bírósági döntések**

Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.206/2011. számú ítélete

Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.047/2005/5. számú ítélete

Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.294/2009/7. számú ítélete

Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.671/2009/9. számú ítélete

Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.206/2009/6. számú ítélete

Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.206/2009/6. számú ítélete

Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.566/2010/4. számú ítélete

Kúria 1/2013. KMJE határozata, Indoklás V. rész

Kúria 2/2013. KMJE határozat, Indoklás

Kúria Kfv.II.37.509/2011/5. számú ítélete

1/2004. számú KJE határozat

4/2010. számú KJE határozat

## Ábrák és táblázatok jegyzéke

1. ábra – Az átláthatóság vertikális értelmezése – A közigazgatási hatósági eljárás tükrében...	22
2. ábra – A beruházási kedv és a kormányzati tevékenység minősége közötti kapcsolat.	40
3. ábra – Az érdekvérvényesítő tevékenységre vonatkozó szabályozások megjelenése az egyes OECD tagállamokban.	43
4. ábra – A nyílt kormányzás megvalósításának részelemei.	53
5. ábra – Az OGP Nyílt Kormányzat Nyilatkozatának megfelelő eljárása.	55
6. ábra – A kormányzat iránti bizalom és a vezetés elfogadottsága 2009-ben az OECD országaiban.	59
7. ábra – Az IMD Versenyképességi rangsor közép-európai vonatkozásai.	60
8. ábra – A szabályozási politikára és a kormányzásra vonatkozó mutatók az iREG 2018-as felmérésében.	100
9. ábra – A társadalom részvétele a jogszabályalkotási, döntési folyamatokban.	101
10. ábra – Az általános eljárási szabályok alkalmazása. Érvék és ellenérvék a szabályozás koncepciójához kapcsolódóan.	108
11. ábra – Az egyéni és szervezeti értékrendszer kapcsolata a szervezeti integritás tükrében.	117
12. ábra – A közigazgatás tevékenység-ellátás legfontosabb értékei az OECD országok szabályozásában és gyakorlatában.	118
13. ábra – Etikai infrastruktúra a közszolgálatban.	118
14. ábra – 4 jellemző viselkedési mintázat a közszférában.	124
15. ábra – Az integritás menedzsment rendszer legfontosabb részei.	126
16. ábra – Nemzeti integritásrendszer elemei.	128
17. ábra – A hatósági eljárás átláthatóságának részelemei – az eljárás folyamatában értelmezve.	131
18. ábra – Az elektronikus közigazgatás szintjei – az alkalmazott megoldás komplexitása és az online térben elvégezhető művelet jellege, integrációja függvényében.	134
19. ábra – A közvetítés folyamata.	153
20. ábra – A mediáció horizontális értelmezése.	155
21. ábra – A mediáció vertikális értelmezése.	156
22. ábra – Az elektronikus közigazgatás 5 szintje.	176

23. ábra – A kérdőív kitöltők és az országos átlagadatok nem szerinti eloszlás tekintetében. .....	215
24. ábra – A kitöltők végzettségének összevetése az országos átlágeredményekkel. ....	216
25. ábra – Az átláthatóság meghatározásai. ....	217
26. ábra – Átláthatóság várakozások a válaszadók körében. ....	218
27. ábra – Elsődleges információk forrása a hatósági eljárásról. ....	219
28. ábra – A társadalmi részvétel megítélése a kitöltők körében a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó joganyag megalkotásának folyamatában. ....	221
29. ábra – Leggyakoribb átláthatóságot korlátozó tényezők a kitöltők véleménye alapján. .	223
30. ábra – A hatósági eljárás átláthatóságát leginkább korlátozó tényezők saját eljárási tapasztalatai alapján. ....	225
31. ábra – A jogorvoslati megoldások hatása az eljárás átláthatóságára. ....	226
1. táblázat – Azonosított átláthatósági fogalmi elemek a megvizsgált dokumentumok tükrében. Forrás: saját szerk. ....	69
2. táblázat – A társadalom bevonásának lehetőségei - A hatósági eljárásra vonatkozó szabályozás kialakításának, módosításának tükrében. ....	104
3. táblázat – Az eljárási alapelvek, a vonatkozó jogállami követelmények és a hatósági eljárás átláthatósága tárgyának kapcsolódási pontjai. ....	113
4. táblázat – A válaszadók demográfiai jellemzői. ....	208
5. táblázat – Az érthetőség szintje a végzettség függvényében. ....	220
6. táblázat – Az átláthatóságot alakító tényezők megítélése azok fontossága szerint. ....	222
7. táblázat – A hatósági eljárásokban részt vevő kitöltők által megjelölt, átláthatóság szempontjából releváns tényezők. ....	224
8. táblázat – Az eljárási alapelvek, a vonatkozó jogállami követelmények és a hatósági eljárás átláthatósága tárgyának kapcsolódási pontjai. ....	235

## **I. számú melléklet – Az empirikus felmérés kérdésjegyzéke**

### **1. kérdésblokk – Demográfiai adatok**

- Hány éves Ön?
- Milyen nemű?
- Milyen típusú tevékenységet végez főfoglalkozásként?
- Magyarországon él?
- Melyik megyében él?
- A település, ahol él vagy jellemzően tartózkodik, melyik településtípushoz tartozik?
- Mekkora az átlagos havi nettó átlagjövedelme?
- Vett részt az elmúlt 5 évben hatósági eljárásban?

### **2. kérdésblokk – Az átláthatóság körbehatarolása**

- Mi jut először az eszébe, ha az átláthatóság szóra gondol? (szabadszavas kitöltés)
- Ön szerint, elvárható az államtól és az állami szervezetektől, hogy átláthatóan működjenek?
- Mit gondol az átláthatóság, jogi kötelezettségként jelenik meg az állam és állami szervezetek feladatellátása során?
- Ön szerint, ez igaz a hatósági eljárást lefolytató jogalkalmazó szervekre is?

### **3. kérdésblokk – Információforrások és részvétel**

- Ha a közeljövőben kellene megindítania egy kérelemre induló hatósági eljárást (gondoljon egy építési engedély kérelmezésére például), honnan informálna elsődlegesen a legfontosabb szabályokról, az eljárás menetéről?
- Mennyire találja érthetőnek a hazai hatósági eljárásra vonatkozó jogszabályokat?
- Mennyire találja érthetőnek a hazai hatósági eljárásra vonatkozó kormányzati és hatósági tájékoztató anyagokat, tájékoztatásokat?
- Ha kapna az e-mail fiókjába vagy a postaládájába egy levelet, hogy vegyen részt egy hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály megalkotásában, véleményezésében, szívesen részt venne benne? Ha igen, milyen feltétellel?
- Mit gondol, részt vesz ma a hazai hatósági eljárásra vonatkozó szabályozás megalkotásában a társadalom valamilyen formában?

#### **4. kérdésblokk – Az átláthatóság tényezői**

- **Mit gondol, mekkora szerepe van az alábbi megoldásoknak abban, hogy az Ön számára átlátható legyen az eljárás folyamata?**
  1. Értesítés küldése az eljárás megkezdéséről és bármely eljárási cselekményről,
  2. Anyanyelvének használata az eljárásban, ha az nem a magyar,
  3. Betekintési lehetőség az eljárás iratanyagában,
  4. A hatósági ügyintéző tájékoztatása,
  5. A hatósági ügyintéző felkészültsége,
  6. Elektronikus vagy emberi ügysegéd tevékenysége,
  7. Bevonás a hatósági döntéshozatalba, az Ön szempontjainak figyelembevétele a döntés kialakításakor,
  8. A hatóság döntésének érthetősége,
  9. A hatósági döntésének megalapozottsága, részletes indokolása,
  10. A hatóság döntésének végrehajthatósága, betarthatósága,
  11. A hatósági szerv részrehajlás mentes döntése, korrupciómentessége.

#### **5. kérdésblokk – Közvetlen eljárási tapasztalatok**

- Korábbi válasza alapján már részt vett eljárásban. Milyen minőségben tette ezt?
- Ha ki kellene emelnie a legfontosabb tényezőket, amelyek segítették megérteni, átlátni az eljárás menetét, melyek lennének azok (akár a fentiek közül)?
- Tud olyan tényezőt azonosítani, amely rontotta a hatósági eljárás átláthatóságát az Ön megítélése szerint?

#### **6. kérdésblokk – Az átláthatóság mértékét befolyásoló további tényezők**

- Ha Ön igazságtalannak, jogtalannak találná a hatóság döntését, melyik jogorvoslati lehetőség rendelkezése állása esetén érezné jobban azt, hogy a hatósági eljárás átláthatósága biztosított?
- Szívesebben teljesíti Ön a hatóság döntésében foglaltakat, ha bemutatásra kerül és ezáltal megértheti a hatósági döntés meghozatalának szakmai és jogszabályi indokait?
- Mit gondol, elektronikus környezet lefolytatott eljárások esetén jobban átlátható az Ön számára a hatósági eljárás?



- Ön mikor tekinti átláthatónak a hatósági szerv hatósági eljáráson kívüli (általános) kommunikációját?
- Összeségében mennyire tartja átláthatónak a hatósági eljárásokat Magyarországon?
- Mit gondol, mi korlátozza leginkább a hatósági eljárások átláthatóságát Magyarországon? (szabadmezős kitöltés)
- Lenne még bármilyen kiegészítés – észrevétel vagy tapasztalat, amelyet szívesen hozzátenne a felvett kutatási adatokhoz? (szabadmezős kitöltés)