

## A KÖZTESTÜLETEK ÁTLÁTHATÓSÁGÁNAK EGYES FELTÉTELEIRŐL

Dr. Hobmann Balázs

egyetemi tanársegéd, PTE-AJK Közigazgatási Jogi Tanszék, Informatikai és Kommunikációs Jogi Csoport

*A szerző kutatási területe: a hatósági eljárás átláthatósága és nyitottsága, az algoritmikus döntéshozatal és egyéb infokommunikációs módszerek alkalmazhatósága.*

*A szerző elérhetősége: [hobmann.balazs@ajk.pte.hu](mailto:hobmann.balazs@ajk.pte.hu)*

DOI: <https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2020.1.2>

### ÖSSZEFOGLALÓ

A közigazgatás speciális intézménytípusait jelentő köztestületek irányába is egyre erősödő elvárás szakmai tevékenységük átláthatóságának megteremtése, gazdasági-szervezeti funkcióik transzparenssé tétele mellett.

A rendkívül kiterjedt tevékenységeket folytató köztestületek nem egy esetben közhatalmi vagy kvázi-közhatalmi jellegű jogosítványokkal rendelkeznek tagjaik irányába, amely fokozza közérdekű tevékenységükkel járó felelősségüket, a társadalom és tagjaik irányában történő elszámoltathatóság és beszámolás kötelezettségét.

A tanulmány a köztestületek átláthatóságuk megvalósítása érdekében megvalósítandó intézkedési lehetőségeivel, az eddig megtett intézkedések hatékonyságával foglalkozik, a közigazgatáson belül értelmezhető szervezeti átláthatóság fogalmi elemeinek tisztázásával.

A tanulmány célja hozzájárulni a köztestületek átláthatóságának és az ehhez szükséges elméleti szakmai háttér megteremtéséhez.

### KULCSSZAVAK

Közigazgatás, közttestületek, átláthatóság, elszámoltathatóság.

### I. Bevezetés

Napjainkra az átláthatóság fogalmát rendkívül gyakran használják fel a jogalkotási és igazságügyi stratégiai tervezési dokumentumok megalkotása és alkalmazása során, itthon és külföldön egyaránt. A nemzetközi szakirodalomban illetve jogalkotási- és jogalkalmazási gyakorlatban már évtizedek óta élő és rendkívül aktív szerepet betöltő fogalom az utóbbi években hazánkba is kimondatlan vagy akár expressis verbis követelménnyé vált az egyes jogágak és teljes jogrendszer tekintetében. Elterjedése mára olyan szintre jutott el, hogy nemcsak általános jogpolitikai elvvé, hanem az egyes jogi szabályozási területeket vizsgáló kutatók és szakértők terminológiájába is általánosan alkalmazott fogalomná vált az elmúlt évtizedekben. E körülmények között alapvető fontosságú válik, hogy az átláthatóságot, mint fogalmat egyértelműen és egyöntetűen értelmezzék annak használói – a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogtudományi kutatások területén egyaránt – hiszen csak ebben az esetben biztosítható az, hogy a fogalomhoz és

jogelvezetést rendelt tartalmi elemek végső soron érvényesülést nyerjenek a jogi szabályozás és annak alkalmazása által. A fogalom értelmezése abból a hipotézisből indul ki, hogy annak ellenére, hogy az átláthatóság fogalmát mind gyakrabban használják fel az egyes szerzők és válik a jogalkotás egyik tárgyává, nincs egyértelműen meghatározott és elfogadott fogalma, s ez érvényesülésének, alkalmazásának egyik gátját jelentheti. A nyugati hatásra hazánkba kerülő, jellemzően jogállami elvárásokat magába foglaló fogalom gyakran kiforratlan körülmények között, gyakorlati vonatkozásait nélkülözve, csupán jelmondatként kerül alkalmazásra.

Ennek megfelelően a soron következő fejezet alapvető célja az átláthatóság fogalmi elemeinek tisztázása és jellemzése a hazai és nemzetközi jogalkotási gyakorlat és a vonatkozó szakirodalmi háttér alapján. A fejezet erre tekintettel a témában irányadó szakirodalom illetve a jogalkotási és igazságügyi dokumentumok elemzésére építve tesz kísérletet arra, hogy az elméleti eredményeket is felhasználva körülhatárolja az átláthatóság fogalmának legfontosabb tartalmi elemeit, s ezek gyakorlati vonatkozásait is. A fogalmi elemek feltárása és elemzése önmagában is kimutathat számos olyan problémát, amelyek a modern jogrendszerek legfontosabb kihívásainak tekinthetünk napjainkban és amely megalapozhatja a köztestületek szervezetének és működésének átláthatóságára vonatkozó következtetések megállapíthatóságát. Az átláthatóság jogtudományi környezetben érvényes fogalmának ilyen jellegű meghatározása és jellemzése hozzájárulhat az erre vonatkozó jogalkotói, szakirodalmi álláspontok egységesítéséhez és az átláthatóságból eredő követelmények mind teljesebb átültetéséhez, mely követelmények a 21. századi jogrendszerek fontos alapelvei válhatnak.

## II. Az átláthatóság meghatározhatósága

Az átláthatóság napjainkra megkerülhetetlen fogalommá vált, s különösen igaz ez, ha jogtudományi, különösen közjogi témakörökben vizsgálódunk<sup>1</sup>.

Az eredetileg – legalább szűkebb értelmezési területen – az 1700-as évek vége körül megalkotott és használatba kerülő fogalom eredetileg a jogtudományokhoz képest egy teljesen más kontextusban bukkant fel<sup>2</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:

---

<sup>1</sup> 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. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.05.003>

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.

<sup>2</sup> Handlin, A.: *Dirty Deals? An Encyclopedia of Lobbying, Political Influence, and Corruption*. Santa Barbara ABC-CLIO, 2014, 125. o.

“However firmly liberty may be established in any country, it cannot long subsist if the channels of information be stopped.”<sup>3</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 nyitott a mindenkori politikai hatalmat legitimáló népre és társadalomra és folyamatos kommunikációval, elszámoltathatósággal biztosítja az állami működés betekintethetőségét<sup>4</sup>.

Az átláthatóság ennek megfelelően sokáig sokkal inkább politikai kiáltvány és elvárás volt, mintsem konkrét jogi tartalmat megtestesítő fogalom<sup>5</sup>.

Az átláthatóság a 20. század közepén, a transparency and accountability irányzat elterjedésével<sup>6</sup> kapott új értelmet, amikor is az állami tevékenység átláthatósága (kormányzati átláthatóság) mellett az e tevékenységben részt vevő személyek elszámoltathatósága<sup>7</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>8</sup>, majd a magánjogi felelősségi alakzatok<sup>9</sup> vizsgálatát. Az elszámoltathatóság e koncepción belül mint a társadalmi-politikai rendszer megfelelő, jogszerű és legitim működésének elengedhetetlen feltétele jelent meg<sup>10</sup>. Végül a 21. század előtt

<sup>3</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>4</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*, 16/2017. 13. o.

<sup>5</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. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012>

<sup>6</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.

<sup>7</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. <https://doi.org/10.1108/17506161211214831>

Fox, J.: *The uncertain relationship between transparency and accountability*. *Development in practice*, 17(4-5), 2007, 663-671. o. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>

<sup>8</sup> Bovens, M.: *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*. *European law journal*, 13(4), 2007, 447-468. o. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

<sup>9</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>10</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.

közvetlenül kialakultak governance tanok<sup>11</sup> végérvényes beemelték a közjogi gondolkodás középpontjába a kérdéskört.

A tanulmány ennek megfelelően arra koncentrálna, hogy feltárja az átláthatóság jogtudományi értelmét az egyes igazságügyi dokumentumok és szakirodalmi hivatkozások felhasználásával és értelmezésével.

## 1. Az átláthatóság jogi jellege

Az átláthatóság fogalmának jogi jellegét, egyes fogalmi elemeit rendkívül nehéz egzakt formában megragadni, mert a fogalom erősen szubjektív<sup>12</sup> jellegű elemeket is magába foglal.

Az átláthatóság ugyanis függ annak alanyától<sup>13</sup> és tárgyától<sup>14</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. 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 és folyamatában is értelmezhetővé tegye. Nyilvánvalóan az átláthatóság gyakorlati megvalósulásához szükséges az, hogy az átláthatóság tárgya (jelen esetben az államilag szervezett társadalom és azon belül jellemzően az államszervezet) valamilyen mértékben nyitott legyen az átláthatóság alanyának irányába<sup>15</sup>, ellenkező esetben nem beszélhetünk átláthatóságról.

Egyszerűsítve a fogalom értelmezését – 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 szervek működésüket a nyitottságnak rendelik

---

<sup>11</sup> Weiss, T. G.: Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third world quarterly*, 21(5), 2000, 795-800. o. <https://doi.org/10.1080/713701075>

<sup>12</sup> Birchall, C.: Radical transparency?. *Cultural Studies? Critical Methodologies*, 14(1), 2014, 78-81. o. <https://doi.org/10.1177/1532708613517442>

<sup>13</sup> Tagiuri, R., Kogan, N., & Bruner, J. S.: The transparency of interpersonal choice. *Sociometry*, 18(4), 1951, 368-369. o. <https://doi.org/10.2307/2785873>

<sup>14</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. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.04.005>

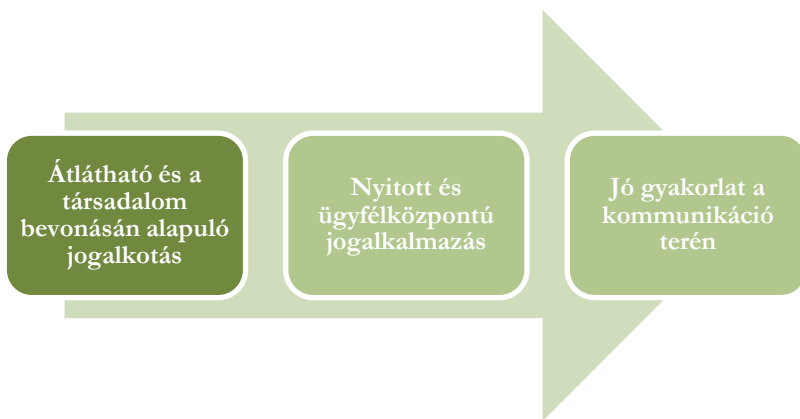
<sup>15</sup> Dror, Y.: Transparency and openness of quality democracy. *Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities*, 1999, 25-27. o.

alá és ennek megfelelően a szükséges mértékben a nyilvánosság bevonásával<sup>16</sup>, az állampolgárok tájékoztatásával, tudatosságának kialakítására is figyelmet szentel.

Az átláthatóság megteremtése ennek megfelelően 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.

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. Elegendő lehet egy 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, alakí és szervezeti normák egyetlen eleme, rendelkezése ahhoz, hogy a teljes jogviszony illetve az államműködés adott speciális területének átláthatóságát korlátozza vagy akár meg is szüntesse. Ez szupranacionális és nemzetközi jogalkotás tekintetében ugyanúgy érvényesülő tétel<sup>17</sup> lehet, mint a tagállami, nemzeti jogalkotás esetében.

### 1. ábra – Az átláthatóság biztosításának folyamata.



Forrás: saját szerk.

<sup>16</sup> Naurin, D.: Transparency, publicity, accountability - The missing links. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 2006, 91-92. o. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2006.tb00056.x>

<sup>17</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. <https://doi.org/10.1177/0020852312437982>

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 megteremtésre a lehetőséget. Zárt, „titkokat őrző” szabályozás esetén a jogalkalmazás, funkciójából eredően már csak e zártságra törekvő jogszabályi rendelkezések következetes végrehajtására törekedhet<sup>18</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 vesz a döntéshozatalban és a jogalkotásban is<sup>19</sup>.

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>20</sup>, nyilvánvalóan az adatvédelmi és egyéb titokvédelmi szabályok betartása mellett, de nem e szabályok keretei mögé bújtatva a tevékenység legfontosabb adatait.

Az átláthatóság fogalmának fentiek szerinti megalapozása mellett figyelmet kell szentelni az államműködés átláthatóságának jogi értelemben vett tárgyára, melyet jellemzően a jobbiztonság fennállásában és fenntartásában<sup>21</sup>, az államszervezet működésének megismerhetőségében<sup>22</sup>, a közérdekű ügyek megismerhetőségében és lehetőség szerinti alakításában<sup>23</sup> valamint az igazságszolgáltatási és hatósági tevékenység áttekinthetőségében<sup>24</sup> jelölhetjük meg.

---

<sup>18</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>19</sup> Mattozzi, A., - Merlo, A.: The transparency of politics and the quality of politicians. *American Economic Review*, 97(2), 2007, 311-315. o. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.311>

<sup>20</sup> Fairbanks, J. - Plowman, K. D. - Rawlins, B. L.: Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 2007, 23-37. o. <https://doi.org/10.1002/pa.245>

<sup>21</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. <https://doi.org/10.7590/REAL.2007.00.03>

Ebbesson, J.: The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. *Global Environmental Change*, 20(3), 2010, 414-422. o. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.10.009>

<sup>22</sup> Birchall, C.: Transparency, interrupted: Secrets of the left. *Theory, Culture & Society*, 28(7-8), 2011, 60-84. o. <https://doi.org/10.1177/0263276411423040>

<sup>23</sup> Fairbanks, J. - Plowman, K. D. - Rawlins, B. L. (2007). i.m. 30-35. o.

E fogalmi elemek és a tárgyként megjelölt témakörök jól láthatóan alakítják az átláthatóság fogalmát és annak jogi értelmezését a szakirodalom már idézett szerzői és az egyes irányadó alkotmánybíróságok és felsőbbbíróságok, akik jogalkalmazó, alkotmányértelmező munkájuk során élenként foglalkoznak a kérdéskörrel.

## 2. Az átláthatóság, mint jogállami követelmény

Az átláthatóságot a fentiekre tekintettel alkotmányos, jogállami követelményként definiálhatjuk, melyet érdemes közelebbről megvizsgálni, mert számos alapvető követelményt állíthat az egyes államszervezetek elé.

Az alábbiakban közölt, alkotmánybírósági gyakorlatra vonatkozó tartalmi rész terjedelmi korlátoknak megfelelő csupán arra terjedhet ki, hogy egy rövid összefoglalást tegyen meg a magyar alkotmánybírósági gyakorlat tekintetében, amely azonban alkalmas arra, hogy érzékeltesse azt, hogy miként fejlődik az átláthatóság fogalma az alkotmánybírósági jogértelmezés során. A magyar Alkotmánybíróság működésének első éveiben áttételesen és közvetlenül is vizsgálta a témakört, melyet jól mutat a szerv a közérdekű információkhoz kapcsolódó egy korai döntésének, a 32/1992. (V. 29.) AB határozat indoklása:

*„A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.”<sup>25</sup>*

Ugyan a magyar Alkotmánybíróság a fenti határozatában alapvetően még csak a fent kifejtett átláthatóság fogalmi egység egyik, de minden bizonnyal fontos elemével foglalkozott, azt azonban határozottan meg lehet állapítani, hogy számos fontos elemet állapított meg az átláthatóság témakörében. Az említett állampolgári ellenőrzés és befolyásolás, a nyilvánosság szükségzerű 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 információs szabadság témakörével összefüggésben:

*„... a nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokráciáé egyik alapköve, a*

---

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>24</sup> Wehner, J., - De Renzio, P.: Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, 41, 2013, 96-108. o.  
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.06.005>

Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). i.m. 371-376. o.

<sup>25</sup> 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184. o.

jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetivé«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra»<sup>26</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 a testület, 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 közérdeklő adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott.»<sup>27</sup>.

### 3. Az átláthatóság alanyai

Az átláthatóság fogalmának értelmezése során a másik nagyon fontos csomópontot jelentheti az, hogy kit tekintünk a köztestületek átláthatósága alanyának, kinek a szemszögéből kívánjuk vizsgálni azt őt körülvevő jogviszonyok tömeges rendszereinek átláthatóságát.

A fent már kifejtett átláthatósági definícióból kiindulva az átláthatóság legfontosabb alanyának a közigazgatási speciális szerveként értelmezhető köztestülettel kapcsolatba kerülő állampolgárokat<sup>28</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.

A további vizsgálatok céljából adódóan azonban érdemes vizsgálati nézőpontot lehatárolni, amelyek szempontjából e szervek tevékenységét, működését értékelhetjük:

1) Az állampolgárok szélesebb köre. Szempontjuktól azért releváns, mert a köztestületek döntő többségben közpénzekből gazdálkodnak és nem egy esetben hatósági vagy hatósági jellegű tevékenységet látnak el tagjaik és a tevékenységükhöz kapcsolódó szakterület felett. Ennek megfelelően közfeladatot látnak el és közhatalmi jogositványokat gyakorolnak és így átláthatóságukhoz

<sup>26</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 3. o.

<sup>27</sup> 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2013, 643, 33. o.

<sup>28</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.

<https://doi.org/10.1111/1540-6210.00235>



minden állampolgárnak és a teljes államszervezetnek érdeke fűződik, amely alkotmányos követelményekként jelenik meg a köztisztviselők oldalán.

2) A köztisztviselők szempontjából azonban nyilvánvalóan kiemelendő egy ennél szűkebb réteg, a köztisztviselő tagsága, amelyet a köztisztviselő működése, szervezeti folyamatainak átláthatósága, joghoz kötöttsége és nyomon követhetősége erőteljesebben érint, mint a társadalom többi tagját. Ennek megfelelően a köztisztviselő tevékenységével érintett tagság joggal formál magasabb szintű követelményeket a köztisztviselő professzionális, jogállami berendezkedést is tükröző működésére vonatkozóan<sup>29</sup>. Különösen jelentőssé válhat a fenti kijelentés abban az esetben, ha a köztisztviselő szélesebb körben vett érintetti köre csak közvetetten vehet részt és avatkozhat be a köztisztviselő tevékenységébe<sup>30</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>31</sup>. A közvetett közigazgatás<sup>32</sup> az autonóm igazgatási struktúrák<sup>33</sup> keresztül érvényesülésének tekinthető köztisztviselők közhatalmi jellegű tevékenysége így kvázi hatósági eljáráshoz hasonló jogviszonyokat hozhat létre a köztisztviselők tagjai és a köztisztviselő között, ahol igen fontossá válhat a jogviszonyokban érvényesíthető jogok és kötelezettségek rendszere<sup>34</sup>.

Erre tekintettel nyilván az átláthatóság fent meghatározott alanyainak szempontjai a döntő jelentőségűek, amikor az átláthatóság gyakorlati érvényesüléséhez szükséges követelményekről van szó.

Afelett sem lehet szemet hunyni, hogy egyes szerzők a hatósági feladatokat ellátó szervezetek – tehát magát a köztisztviselőt illetve a közhatalmi tevékenységet ellátó személyeket, belső szervezeti egységeket, mint az átláthatóság alanyait említik meg<sup>35</sup> – hiszen a hatósági jogalkalmazási feladatokat ellátó szervezet és szervezetrendszer csak akkor tudja biztosítani az átláthatóság érvényesülését, ha önmaga is átláthatja a rá vonatkozó követelményeket.

<sup>29</sup> Glatz, F.: Kezdeményezőkézség, rendszeresség, folyamatosság, korrekcióképesség. *Magyar Tudomány*, 47(5), 2002, 536. o.

<sup>30</sup> Ez a legtöbb hazai köztisztviselővel megfeleltethető, különösen ha a közhatalmi jogosítvány gyakorlásával kapcsolatos kvázi-közigazgatási tevékenységet vizsgáljuk.

<sup>31</sup> Balázs, I. (1999). Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban. *Tér és Társadalom* 13(3), 1999, 41. o. <https://doi.org/10.17649/TET.13.3.529>

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

<sup>32</sup> Ziller, J. (2007). *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.

<sup>33</sup> Barta, A. (2008): *Manifestations of Paraadministration in Hungarian Public Administration*. Debrecen, University Of Debrecen, , 3. o.

<sup>34</sup> Hohmann, B.: A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei. Pécs, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018. 28-30. o.

<sup>35</sup> Lodje, J.: Transparency and democratic legitimacy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 32(3), 1994, 343-368. o. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00502.x>

### III. A köztisztviselők alapvető jellemzői

Jelen vizsgálódás tárgyában a köztisztviselőket az államszervezet részeként értelmezhetjük, amelyek a közigazgatás két nagy alrendszeréből az önkormányzati igazgatáshoz tartozó olyan, a testületi önkormányzatok közé tartozó közjogi személyek<sup>36</sup>, amelyek törvényi felhatalmazás alapján közfeladatokat látnak el<sup>37</sup> az általuk érintett szakmai területen. Szerveződési elvükből adódóan működésüket tekintve fő jellemzőjük az önigazgatás<sup>38</sup>, amely kötelező<sup>39</sup> vagy önkéntes tagságon alapul.<sup>40</sup> Tevékenységüket ugyanakkor az őket létrehozó és szabályozó jogszabály alapján végzik, inkább tekinthetők az „állam kinyújtott kezének”<sup>41</sup>, mintsem egyesülési jog alapján létrehozott szervezeteknek, amely ugyanakkor az önkormányzatiság jeles képviselői, hiszen a „köztisztviselő 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>42</sup>

### IV. A köztisztviselők átláthatóság jellemzői

Mi adhatja a köztisztviselők átláthatósága vizsgálatának alapvető jelentőségét? A köztisztviselők köztes jellegéből adódóan a civil szektor létesüléseitől eltérően nem állnak teljes mértékben tagjaik ellenőrzése alatt<sup>43</sup>, miközben az állami szervezetrendszerben egyébként túlnyomórészt érvényesülő hierarchia nem értelmezhető teljes körűen irányukban.

Az első felvetéshez kapcsolódóan megállapítható, hogy a köztisztviselőket tagjai az önkormányzatiság elvein keresztül csak korlátozott formában tudják gyakorolni a szervezet feletti ellenőrzést. Az egyes, eltérő feladatokat ellátó

---

<sup>36</sup> 1283/B/1995. AB határozat ABH 1997/619 2.1.

Petrétei, J.: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011, 287-288. o.

<sup>37</sup> 72/1995. (XII. 15.) AB határozat ABH 1995/351. 3.

<sup>38</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*, (3), 2016, 152-173. o.

<sup>39</sup> Pl. szakmai kamarák tekintetében az ügyvédi, közjegyzői, orvosi kamara, stb.

<sup>40</sup> Szilágyiné Fülöp, E.: *A gazdasági kamarák működési feltételeinek alakulása a kezdetektől napjainkig*. In: Karlovitz János Tibor (szerk.). *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. Komárno, International Research Institute, 2015.

<sup>41</sup> Csanády, D.: *A civil társadalom szerkezete*. In: Tóbiás, László (Szerk.): *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és 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*, (1), 2016, 197. o.

<sup>42</sup> Fazekas, M.: A köztisztviselőkéről. *Magyar Közigazgatás (3-4)*, 1993, 216. o.

<sup>43</sup> Márkus, E. (2016). Amikor a harmadik az első. A civil szektor többféle nézőpontból. Csokonai Kiadó, Budapest. pp. 62-63.

kamarák külső, jogszabályokban megtestesülő<sup>44</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>45</sup> ezeknek a belső testületeknek illetve a személyeknek a kezében van. E állítást érdemben még az sem tudja teljes körűen 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. Az első esetben még igen<sup>46</sup>, de a másik esetben megkérdőjelezhető a kamarai tagság hatékony ellenőrzésének szerepe, tekintettel arra, hogy a belső szabályozottsághoz szükséges dokumentumok előkészítését rendszerint ugyanaz az ügyvezetést ellátó testület koordinálja, aki később e szabályok alapján el fog járni a közhatalmi, közfeladatot ellátó tevékenysége során. 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<sup>47</sup> jogát<sup>48</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 önzagzatás során érvényesülő alapelvek miatt a köztestületek nem tartoznak bele abba a hierarchikus rendbe, amelybe a közigazgatási tevékenységet ellátó állami szervek. Ennek megfelelően a kormányzati igazgatásnak nincs ellenőrzési illetve beavatkozási lehetősége a köztestületek működésébe, az ezeket létrehozó jogszabály azonban egyes esetekben meghatározza a törvényességi felügyeletet ellátó szervezetet. A hierarchikus rendbe való tagozódás hiánya önmagában nem

<sup>44</sup> Ld. pl. 1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról

<sup>45</sup> Kákai, L.: Önkormányzunk értetek, de nélkülük: pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban (Vol. 3). Budapest, Századvég Kiadó, 2004. 100-125 o.

<sup>46</sup> Hozzá kell tenni, hogy ezek az ellenőrző szervezeti egységek (pl. felügyelő testület, bizottság) jellemzően csak gazdálkodási, pénzügyi területen gyakorolnak hatékony kontrollt az ügyvezetést ellátó testület vagy személy felett.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 1283/B/1995. AB határozat ABH 1997/619 2.2.

22/1994. (IV. 16.) AB határozat ABH 1994/127 II.1.

lehet negatív megítélésű, hiszen a köztisztviselők létezésének központi elemét<sup>49</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>50</sup>, ahhoz képest mintha közvetlen állami végrehajtásra kerülne, s ez előnyösen hathat a közhatalmi jellegű jogosítványok gyakorlása során is. A köztisztviselői tagjainak és érdekelti köreinek választása alapján felállított szervezet könnyebben önkéntes jogkövetésre bírhatja<sup>51</sup> a köztisztviselői tagjait, mint a hagyományos rendszerbe illeszthető közigazgatási hatósági szervek.

Az öngazgatás a fenti keretek hiányában, megfelelő külső és belső kontrollrendszer nélkül a köztisztviselőknek biztosított jogosítványok, s így a közhatalmi hatalomgyakorlás önkényes uralását, az egyes hatáskörök eredeti felosztástól való eltérő felhasználását<sup>52</sup> és végső soron jogszerűtlen működést eredményezhet.

---

<sup>49</sup> Dunleavy, P., & Hood, C.: From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 1994, 9-16. o. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>

Hood, C.: A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 1991, 3-19. o. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

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. <https://doi.org/10.1002/pad.369>

<sup>50</sup> Illés, L.: Régiók és regionalizáció. *Tér és Társadalom* 1., 2001, 1-23. o. <https://doi.org/10.17649/TET.15.1.785>

Póla, P.: Gazdasági kamarák a globalizációban. *Tér és Társadalom*, 20(3), 2006, 19-30. o. <https://doi.org/10.17649/TET.20.3.1064>

<sup>51</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*, 28, 1999, 707-711. o.

Bugaric, B.: Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, 22 (3), 2004, 504. o.

<sup>52</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. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.ipart.a024379>

## V. A köztestületi átláthatóság dimenzió

### 1. Jogi átláthatóság

A köztestületek más civil szervezeti formációktól alapvetően különbözteti meg az a jogszabályi háttér<sup>53</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 létrehozáskori jogszabályi háttér válik relevánssá a szervezet átláthatóságával kapcsolatban, hanem a joganyagot érintő módosítások sorozata is<sup>54</sup>, ennek megfelelően a jogszabályi háttér átláthatósága igazán csak a szervezetre ható jogszabályi kötelezettségek alakulásán keresztül értékelhető teljes körűen.

### 2. Szervezeti-működési átláthatóság

Az átláthatónak tekinthető tevékenység csak átlátható szervezet mellett valósítható meg<sup>55</sup>.

Mindez magába foglalja:

---

<sup>53</sup> Dewey, J.: The historic background of corporate legal personality. *Yale Law Journal*, 35, 1925, 657-661. o. <https://doi.org/10.2307/788782>

<sup>54</sup> Fazekas, M.: Láthatatlan közigazgatási reformok–avagy hogyan befolyásolják életünket a traktorülésszabványok?. *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, (3), 2016, 70-79. o.

<sup>55</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, 1787. o. <https://doi.org/10.1177/0149206314525202>

- a jogszabályban meghatározott<sup>56</sup> szervezeti struktúra felállítását és folyamatosan történő fenntartását<sup>57</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>58</sup> szükséges mértékű kialakításával és adott esetben a szervezeti integritás szempontjából kitett folyamatokra tekintettel integritásirányítási rendszer<sup>59</sup> bevezetésével, fenntartásával és integritás tanácsadó foglalkoztatásával.

Idetartozik az is, hogy alkotmányos elvárásként jelenthet meg a köztisztviselők szervezeti átláthatóságával kapcsolatban az is, hogy a köztisztviselők vezetését ellátó személyek szakmai előélete nyomon követhető és a köztisztviselők 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 folytattott, az Alkotmány 61.§ szerinti közérdekeű adatok”<sup>60</sup>.*

Ez alapján a tagságuk felett kvázi közhatalmat ellátó, hatósági jellegű tevékenységet is végző köztisztviselők vezetőivel szemben ugyanazok az elvárások fogalmazódnak meg, mint az államszervezet egyéb vezetőivel szemben, hiszen

---

<sup>56</sup> A közfeladat ellátáshoz és a közhatalmi jogosítványok gyakorlásához kapcsolódóan, a köztisztviselők jellegéből adódóan minden esetben jogszabály rendelkezik a szervezet létrehozásáról és alapvető jellemzőiről, amely jogszabályi kötelezettséget jelent a köztisztviselők oldaláról.

<sup>57</sup> Nem elégséges ugyanis, hogy a köztisztviselők 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 köztisztviselők egyes szervei.

<sup>58</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>59</sup> Domokos, L., et. al.: Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben. *Pénzügyi Szemle*, 60(1), 2015, 7-28. o.

Pallai, K. - Kiss, N.: A teljesség felé. Integritásképzés-és kutatás a Nemzeti Közfeladatkezelési Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 59(2), 2014, 167. o.

<sup>60</sup> 60/1994. (XII. 24.) AB határozat ABH 1994/342. 1. o.

tevékenységeit illetve azok hatásait tekintve közfeladatot látnak el és rendszerint közhatalmi jogosítványokat is gyakorolhatnak tagjaik felett.

### 3. Szervezeti-működési átláthatóság

Rendkívül fontos követelményként jelentkezhet, a fenti átláthatósági dimenziókkal együttesen, annak bizonyos szempontból való folyamánnyaként az, hogy a köztisztviseltől, 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>61</sup>:

„(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

...

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatainak ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”

A fenti követelmények alapján a hatékony, átlátható költségvetési gazdálkodásra nem csak a szorosabb értelemben vett állami szervek, hanem az ahhoz a fogalomhoz szélesebb értelemben vett köztisztviselők is beletartoznak<sup>62</sup>, amely a fentieknek megfelelően átgondolt, következetes gazdálkodási tervezés és ennek megfelelő, szabályszerű végrehajtásának követelménye elé állítja a köztisztviselőket, amely a hazai finanszírozási helyzet bizonytalanságait, figyelembe véve komoly terhet jelenthet a köztisztviselők számára. Mindazonáltal, a pénzügyi-gazdálkodási stabilitás és átláthatóság mintegy előfeltétele a szervezetnek magának illetve tevékenységeinek, folyamatainak átláthatóságához, hiszen ezek biztos pénzügyi alap nélkül nem megteremthetők.

30

## VI. Konklúzió

Az átláthatóság fogalma jelentősen megváltozott eredeti gyökereihez képest. A jellemzően politikai jellegű, követelményként, elvárásaként megjelenő fogalom és hozzá kapcsolódó, elszámoltathatósággal együttesen kibontakozó irányzat az átláthatóság jellegéből adódóan hamar jogi elemekkel gazdagodott, azonban következetes szétválasztásuk ritkán valósul meg az egyes szakirodalmi munkákban.

A jogilag is értelmezhető definíció megalkotása, az egyes fogalmi elemek megalapozása, az átláthatóság tárgyának és alanyának tisztázása azonban elkerülhetetlenné vált annak érdekében, hogy az átláthatóságnak valódi jogi érvényesülést lehessen biztosítani, abban az igen tág társadalmi környezetben, amelyben e követelményrendszernek érvényesülnie kell, hogy valóban működő jogállami, alkotmányos követelményről beszélhessünk.

A köztisztviselők átláthatóságával kapcsolatban sem állapíthatunk meg mást: a köztisztviselők működésének alapvető feltételeihez kell visszanyúlni akkor, amikor

<sup>61</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) N) cikk (1), (3) bek.

<sup>62</sup> Lentner, Cs.: *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. 68-69. o.

azok szervezetének átláthatóságát kívánjuk megragadni. E tekintetben a tanulmányban már vázolt felosztás szerinti sorrend megkerülhetetlen: a köztisztviselők átláthatóságának legfontosabb feltételeit 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. A kutatási téma vizsgálata hozzájárulhat az egyes tényezők mélyebb megismeréséhez és ez alapján azok fejlesztéséhez, amelyben jelen tanulmány csak az elméleti alapvetéseket tudta létrehozni, a tényezők gyakorlati érvényesülésének vizsgálata, az egyes tényezők kölcsönhatása további vizsgálatok tárgyát kell képeznie a jogállami követelmények szerint működő köztisztviselők átláthatóságának fejlesztése érdekében.