

JÓZSA ZOLTÁN

A transzparencia és az európai államok közigazgatása

„A politika átláthatósága és nyitottsága mindennél
előbbre való, ennek hiányában a közigazgatás átlátha-
tósága és nyitottsága nem több mint ámitás.”

(Yehezkel Dror)¹

Bevezetés

A nyitott, átlátható közigazgatás a modern, demokratikus államszervezet egyik meghatározó ismérve. A nemzetközi szervezetek közül az Európai Tanács², az ENSZ³ és az OECD⁴ is régóta megkülönböztetett figyelemmel kezeli a kérdést, azon túl, hogy az uniós tagállamokban az elmúlt évtizedben a problematika a jogi szabályozás és igazgatási reformok tárgyát is képezte. A transzparencia fontosságát nemzetközi szerződések, alkotmányos szabályok és bírósági ítéletek is megerősítették, kiemelve annak alapjogi jellegét.

A nyitott közigazgatás a szabadságjogok érvényesülésének kulcsfontosságú feltétele, s meghatározó a gazdasági, társadalmi fejlődés és a nemzetközi beruházások szempontjából is. Az emberek tájékozottságának elősegítése a demokratikus társadalom alapvető kötelessége.

DR. JÓZSA ZOLTÁN – egyetemi docens Ph.D. habil, SZTE ÁJTK Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék

¹ Transparency and openness of politics come first, otherwise transparency and openness of public administration will be nothing but a sham. YEHEZKEL DROR: Transparency and Openness of Quality Democracy. <http://unpan1.un.org>. p. 66.

² Az uniós szervek közül a Bizottság 1991-ben publikált European Governance. A White Paper c. kiadványának II. fejezete a jó kormányzás alapelvei között első helyen említi a nyitottságot (openness). Commission of the European Communities, Brussels, 25. 7. 2001. p. 10.

³ Lásd például: Road Map towards the Implementation of United Nation Millenium Declaration: Report of the Secretary General. New York: United Nation, 2001.

⁴ Többek között: Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. 18 February 2010.

A liberális demokráciákban az állami szervek birtokában levő információkhoz való hozzáférés három fő célt szolgál. Lehetővé teszi a közvetlen részvételt a közösségi döntésekben, erősíti az állampolgári ellenőrzést, megelőzve a korrupciót és a hibás adminisztratív döntéseket, valamint erősíti az igazgatás legitimitását, transzparens és felelős jellegét.

Az európai tagállamok gyakorlata azt mutatja, hogy a kormányzás, közigazgatás nyitottságának biztosítása korántsem könnyű feladat. Megfelelő csatornákon keresztül elősegíteni az állami szervek birtokában levő adatokhoz való hozzáférést nehezen teljesíthető célkitűzés. A közérdek és a védendő magánérdek egyensúlyának megtalálása komoly kihívást jelent az egyes ügyek vonatkozásában. A hivatalnokok és a politikusok is hajlamosak túlbecsülni a közügyek (közérdek) bizalmas kezeléséhez fűződő előnyöket. Következésképpen az információkhoz való hozzáférés jogi korlátai gyakran olyan területekre is kiterjednek, melyek egy egészséges demokráciában a magánszférához tartoznak.

A nehézségek ellenére számos országban, köztük a kelet-közép-európai államokban is, a demokratikus politikai és gazdasági berendezkedés megteremtését követően elfogadták az információs szabadsággal kapcsolatos alapvető szabályokat. Ugyanakkor a jogi szabályozás önmagában még nem jelenti automatikusan a nyitottság és a transzparencia megvalósulását, különösen, ha hiányos vagy nem megfelelő a jogszabályok végrehajtása.

Az információs jog mint alapvető szabadságjog

Az államigazgatási szervek eljárása során keletkezett dokumentumokhoz való hozzáférés csak a legutóbbi időkben vált alapvető jogosítvánnyá. A múltban, Európában a közigazgatás nyitottsága inkább egy kívánatos, túlnyomórészt politikai jellelű törekvés (idea) volt, melynek megvalósítása vagy az aktuális kormánytól, vagy éppen az adott ügyben eljáró tisztviselőtől függött.

A korai kivétel Svédország, ahol már 1766-ban a sajtószabadság keretein belül biztosították a hivatalos iratok megismerését. Finnország az autonómia elnyerését követően 1951-ben követte a svéd mintát, majd 1970-ben Norvégia és Dánia is önálló jogszabályt alkotott az információs szabadságról. Az Amerikai Egyesült Államokban 1966-ban, míg Ausztráliában, Kanadában és Új-Zélandon 1982 és 1983-ban fogadtak el hasonló rendelkezéseket.

Az Egyesült Királyságban és a kontinentális Európában a transzparencia alapelveinek elterjedése erősebb ellenállásba ütközött. Elsődlegesen az államigazgatás eljárás során keletkezett iratokba való betekintést tették lehetővé a jogszabályok, az eljárás

nyitottságát biztosítva. Az elmúlt húsz évben azonban ez kiegészült a széles értelemben vett információs szabadság adta lehetőségekkel szerte Európában. Magyarország 1992-ben, Portugália 1993-ban, Írország 1997-ben, Lettország 1998-ban, a Cseh Köztársaság 1999-ben, az Egyesült Királyság és Észtország 2000-ben, Lengyelország és Románia 2001-ben, Szlovénia 2003-ban, Németország 2005-ben fogadta el az információs önrendelkezéssel kapcsolatos szabályokat. Más európai államok, mint Ausztria, Franciaország, Olaszország és Spanyolország az eljárási jogszabályaikat igazították hozzá részben az új, transzparenciát lehetővé követelményekhez.

A fejlemények lényegében két okra vezethetők vissza. Az egyik az információszabadsággal kapcsolatos jog mint alapvető szabadságjog nemzetközi és európai szintű megjelenése, a másik a demokratikus kormányzással kapcsolatos elvárások megerősödése Európában. A közérdekű információkhoz való hozzáférés napjainkban az európai országok alkotmányaiban, jogszabályaiban elismert demokráciafejlesztési eszköz. A dolgozat a továbbiakban a téma nemzetközi és európai uniós összefüggéseit, valamint a nemzeti jogalkotás sajátosságait vázolja fel, majd röviden érinti az igazgatási kultúra szerepét a végrehajtásban. Egyéb – gyakorlati szempontból fontos – vetületek (a szabadságjog korlátai, ártalmassági teszt, arányossági vizsgálat stb.) nem képezik az írás tárgyát.

Nemzetközi jog

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. szakasza rögzíti, hogy „minden személynek joga van a vélemény és kifejezés szabadságához, amely magába foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást, és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon”⁵.

Hasonló szabály feltűnik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményben is, melynek 10. cikkelye egy fontos kiegészítést tartalmaz. E szerint: „szabadságjogok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából”⁶.

⁵ <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/pages/Language.aspx?>

⁶ <http://www.lb.hu/egyezmény.html>

Az Emberi Jogok Európai Bírósága fokozatosan alakította ki ennek a normának a kiterjesztő értelmezését. 2006-ban a Strasbourgi Bíróság először mutatott rá arra, hogy a hatósági eljárás során keletkezett dokumentumokhoz való hozzáférés akadályozása úgy tekintendő, mint a kérelmező információs jogába való beavatkozás. Következésképpen az Egyezmény 10. szakasza a közigazgatási szervek által birtokolt dokumentumokhoz való hozzáférés jogát jelenti. 2009-ben a Bíróság is hangsúlyozta, hogy „az újabb joggyakorlat az információs szabadság tágabb értelmezésének irányába mozdult el, ami egyben az információhoz való hozzáférés jogának megerősítését is jelenti”⁷.

A Bíróság joggyakorlata általános trendet jelez. A szektorspecifikus konvenciók, ajánlások stb. nyomán 2008-ban elfogadásra került az a megállapodás,⁸ mely a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférést szabályozza, s mely konvenciót 12 ország írta alá. Ez az első nemzetközi, kötelező dokumentum, mely elismeri a hatósági dokumentumokhoz való hozzáférés általános jogát.

Az Európai Unió joga

A transzparencia kérdése először 1992-ben a Maastrichti szerződésben tűnt fel. Ezt követően 1997-ben, az Amszterdami szerződés 255. cikkelye deklarálta a dokumentumokhoz való teljes hozzáférés jogát.

Az információkhoz való hozzáférés mint alapvető szabadságjog elismert a Liszaboni szerződés által is. A dokumentum rögzíti, hogy: „a jó kormányzás elősegítése és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából, az uniós intézményeknek, testületeknek, hivatalnokoknak és ügynökségeknek a lehető legnyitottabban kell működniük”, továbbá hozzáfűzi, hogy „az Unió bármely polgárának, vagy a tagállamban tartózkodó vagy ott bejegyzett hivattal rendelkező természetes vagy jogi személynek joga van hozzáférni az uniós intézmények, testületek, hivatalok dokumentumaihoz, bármilyen médiumot is vesznek igénybe”⁹.

Összegezve tehát megállapítható, hogy kevesebb, mint két évtized alatt az információhoz való jog az európai jogban a korábbi egyéniesített, az intézmények döntésétől (mérlegelésétől) függő jogból, az Amszterdami Szerződés alapján egyéni jogosítvánnyá vált. Napjainkban a hozzáférés joga fundamentális alapjogként értelmezendő.

⁷ Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary (14 April 2009) para. 35.

⁸ Convention Access to Official Documents.

⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés II. cikk (2) bekezdése rögzíti: „Az intézmények az érdekvépviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.”

Nemzeti alkotmányok, törvények

Számos európai országban a transzparencia alapelve alkotmányi szinten van szabályozva. A legmagasabb szintű védelem Svédországban érvényesül, ahol az információs szabadság tradicionálisan három alkotmányos alappilléren nyugszik: a hivatalos dokumentumok nyilvános hozzáférhetőségén, a véleménynyilvánítás szabadságán és az anonimitáshoz való jogon. Franciaországban a transzparencia alapelvét először az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában fogalmazták meg 1789. augusztus 26-án, kimondva, hogy: „a társadalomnak joga van bármely közhivatalnokot elszámoltatni tevékenységéről”. Spanyolországban az alkotmány 105. cikkelye garantálja a hivatalos feljegyzésekhez, aktákhoz való hozzáférést, három kivétellel: közbiztonsági és honvédelmi ügyek, bűncselekmények felderítése és magánszféra. Olaszországban az alkotmány nem tér ki a kérdésre, de az alkotmánybíróság kinyilvánította, hogy a transzparencia általános alapelv, amely köti a hatóságokat a közös európai örökség részeként. A transzparencia szabályozása megtalálható a finn, a lengyel, a portugál, a román és a szlovén alkotmányban is.

Törvényi szinten az igazgatási transzparencia alapelvének szabályozása kétféle jogi konstrukcióban ölthet formát. Az első verziónál az érdekelt félnek van hozzáférése az eljárási kereteken belül a hatóságok birtokában levő dokumentumokhoz, melyek a végső döntésre kihatással vannak. A másik megoldásnál a széles értelemben vett köznek van korlátlan hozzáférése a hivatalos dokumentumokhoz.

Az európai jogrendben az a személy, aki részt vesz hatósági eljárásban, jogosult a döntés alapjául szolgáló dokumentumok megismerésére, hiszen ily módon tudja megítélni a bíróság előtti megtámadás esélyeit. A dokumentumokhoz való hozzáférés egyedi esetben ilyenkor kiegészítője a jogszerű eljárásnak (due process, droit de la défense, fairness, natural justice), s lehetővé teszi az ügygel kapcsolatos összes információ megismerését. Ezt a megoldást alkalmazza többek között Ausztria, a Cseh Köztársaság, Németország, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, Szlovénia, Svédország stb. Néhány további államban a dokumentumokhoz való hozzáférés egyedi ügyekben nem biztosított az eljárási jogszabályban, azt egyéb módon teszik lehetővé: mint például speciális szabályozás Franciaországban, illetőleg bírósági út igénybevétele (Egyesült Királyság).

A transzparencia másik fajta szabályozása lényegesen tágabb terjedelmű, mivel a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférést az állampolgárokat megillető információs szabadság jegyében biztosítja. Fontos kiemelni, hogy csak ez a megoldás van összhangban a korábbiakban említett nemzetközi, európai és alkotmányos normákkal.

Jóllehet az új rezsim (információs szabadság) részben átfedésben van a régi megoldással (eljárási transzparencia), addig a céljai eltérőek. A cél nem a tisztességes eljárás garantálása egyedi ügyben, hanem a részvétel elősegítése a kormányzásban és az intézmények demokratikus karakterének erősítése. Ez a cél megmagyarázza az információs szabadsággal kapcsolatos törvényhozás erősödését az elmúlt két évtized alatt Európában.

A közös trend alól részleges kivételt jelent Ausztria, Olaszország, Franciaország és Spanyolország. Ausztriában az államigazgatás transzparenciája tartományi hatáskör, szövetségi szinten az 1987-ben elfogadott információs törvény csak részleges szabályokat tartalmaz a nem intézményi transzparenciára. Franciaország korán felismerte a védelem jogának jelentőségét (hozzáférés a dokumentumokhoz), de kevésbé törekedett a transzparencia kiterjesztésére. Ez utóbbi a kormányzásban való közvetlen állampolgári részvételen és ellenőrzésen alapulna, ami nincs összhangban a képviseleti demokrácia modelljével. Mindez részben választ ad arra, hogy a franciák miért nem alkották meg az információs szabadsággal kapcsolatos törvényüket. Olaszország és Spanyolország a francia igazgatási kultúra befolyásának köszönhetően hasonló úton jár.

A kivétel az érintett országok esetében egyben nem jelenti a változás hiányát, hiszen az igazgatási dokumentumokhoz való hozzáférést szabályozó 1978-as törvényt Franciaországban úgy alkalmazzák, hogy lehetővé teszi mindenki számára – függetlenül attól, hogy érdekelt az eljárásban vagy sem – a közszervezetek által birtokolt dokumentumokhoz való hozzáférést. Hasonló megoldás található Spanyolországában is.

Ezzel szemben Olaszországban az államigazgatási eljárásról szóló törvényben nevesített nyomós érdeket próbálják kevésbé megszorítóan értelmezni: a bíróságok kezdik felismerni a kollektív érdeket képviselő szervezetek (fogyasztóvédők, környezetvédők stb.) dokumentumaihoz való hozzáférés jelentőségét. A korábbi szemlélet radikális változása jelenleg is zajlik: 2009-ben a törvényhozás bevezette a „totális transzparenciát”, mely a végrehajtás szakaszában van.

Az igazgatási kultúra szerepe

A transzparencia jelentőségének, szerepének egyre szélesebb körű felismerése ellenére az egyes országok közigazgatásban a megvalósítás terén a sajátos nemzeti kultúrának és hagyományoknak van meghatározó szerepe. A legutóbbi időkig a skandináv államok kivételével erős transzparenciaellenesség volt érzékelhető legtöbb nyugati és kelet-európai országban.

Franciaországban az állami szervek dokumentumainak megismerését lehetővé tevő törvény elfogadását megelőzően a hozzáférés erősen korlátozott volt. A nyilvánosság kizárása a közérdek védelmét szolgálta a korabeli felfogás szerint. Az 1978. július 17-én megalkotott jogszabály Richelieu és Napóleon által létesített, a „titok bástyájaként” aposztrófált rendszeren ütött rést és törte meg a hallgatás és bizalmatlanság évszázados gyakorlatát.

A közérdek védelme miatt az ügyek bizalmas kezelése, a nyilvánosság kizárása vagy korlátozása az olasz állami szervek gyakorlatára is jellemző volt egészen a kilencvenes évekig. Főszabályként érvényesült a titkosság, ami egyaránt kiterjedt az eljárásra, valamint a hivatalnokok tevékenységére is. Portugáliában és Spanyolországban a diktatúra hosszú éveit a jobboldali kormányok mindvégig fenntartották és megőrizték az állami élet titkosságát.

Ausztriában az államélethez kapcsolódó titkosság gyökerei egészen 1785-ig nyúlnak vissza, amit egy 1925-ben elfogadott rendelkezés megerősített. Az információs szabadság kibontakozását csak az 1987-ben elfogadott jogszabály tette lehetővé.

A régió igazgatási kultúráját általánosan jellemző zártság és titkosság, amit gyakran „misztikus elvként” értelmeznek, magyarázatot ad arra, hogy Németország miért az utolsók között fogadta el az információs szabadsággal kapcsolatos törvényét.

Kelet-európában más tényezők vezettek hasonló eredményhez. Romániában a totális diktatúra ideje alatt (1947–1989) az állami adminisztráció teljes zártsága, titkossága volt jellemző. A váltást nehezítette az a körülmény is, hogy az országban és a többi kelet-európai államban nincs hagyománya a közpolitikai folyamatokban való társadalmi részvételnek, az állami, társadalmi szervek és az állampolgárok kooperációjának. A közérdek védelmére hivatkozó titkosságnak mint jogi tradíciónak mélyek a gyökerei Lengyelországban is. Jellemző, hogy az 1952-ben elfogadott alkotmány az államtitkok védelmét még az állampolgárok kötelességévé tette. Csak az 1997-ben elfogadott új törvény szakított a korábbi gyakorlattal.

A fentiek alapján nem meglepő tehát, hogy számos közhivatalnok – Nyugaton és Keleten egyaránt – még mindig fenntartja, ápolja a titok kultúráját, mely sajátosság több vonatkozásban is tetten érhető: jogszabályi előírás a titok megőrzésére, a magánszféra védelmére hivatkozva a hozzáférés korlátozása vagy kizárása, hallgatás vagy késedelem közérdekű információk igénylése esetén stb.

A transzparencia politikájának megvalósítása

A kulturális tradíciók befolyását – jóllehet szükséges figyelembe venni, de – nem szabad túlbecsülni. Átgondolt, a transzparenciát segítő programoknak jelentős hatása lehet az állampolgárok és a hivatalnokok attitűdjére, s végső soron az információs szabadság kibontakozására.

Észtországban, 1991-ben, a függetlenség elnyerését követően, a fő célkitűzés a zárt, szovjet típusú rendszer modern, nyitott társadalommá való átalakítása volt. A konszenzus a demokratikus hagyományok és kormányzás újjáélesztése terén elősegítette a gazdasági növekedést és az unióhoz való csatlakozást. A transzparencia és az antikorrupciós politika elengedhetetlen előfeltétel volt a külföldi befektetők megnyerése szempontjából is. Megkülönböztetett figyelemmel és a szükséges erőforrások felhasználásával felügyelték a korrupció ellenes programok végrehajtását, a korábban zárt, átláthatatlan közigazgatás lebontását. A sikeres erőfeszítéseknek és a tervszerű, következetesen végrehajtott programoknak köszönhetően a titkosság kultúrájának ellenhatásaként napjainkban az észt közigazgatásra a nyitottság jellemző.

Szlovéniában még a balti államnál is erősebb hagyománya volt az állami szervek titkos működésének, zártságának. A 2003-ban elfogadott, a közérdekű információkhoz való hozzáférést lehetővé tevő törvény óta a gyakorlat alapvetően megváltozott. Az eredmény nyitott, átlátható intézmények, melyek lehetővé teszik a részvétel különböző formáinak alkalmazását, s ahol az információ végső soron az állampolgárok „tulajdona”. Szlovéniában végérvényesen megtörtént – legalább is e területen – a múlttal való szakítás.

Nagy-Britanniában a közigazgatás sajátos kulturális jellemzői nem kedveztek a nyitott kormányzás bevezetésének. A tradíció megőrzését történelmi okok is alátámasztották. Az alkotmányos fejlődést erőszak és véres események befolyásolták, így a titkosság – legalább is így gondolták – életüket óvta meg. A parlament szuverenitása a képviselői demokrácia révén érvényesült, a miniszterek a parlamentnek, nem pedig a választóknak voltak felelősek. Harmadsorban az Egyesült Királyságban a hivatalnoki kar mindig is személytelen és politikailag neutrális volt. Ha megszűnik az anonimitás – vélekedtek –, akkor elveszik a semlegesség és pártatlanság is. Végül, a hatékony és eredményes kormányzás mindig is erősebb prioritás volt az országban, mint a nyitottság, az átláthatóság. A szilárd meggyőződés, s a mély hit az államügyek titkosságának megőrzése mellett azzal az eredménnyel járt, hogy az Egyesült Királyság csak 2000-ben alkotta meg az információs szabadsággal kapcsolatos törvényét amerikai mintára. Érdekesség, hogy időközben az ún. Westminster

modell¹⁰ alapján építette ki kormányzati rendszerét Ausztrália (1982), Új-Zéland (1982), Kanada (1983) és Írország (1997).

A tradíció erős befolyása és az információs szabadságot viszonylag későn megteremtő törvény ellenére a brit rendszer egyike a legnyitottabbaknak a világon. Ennek oka a végrehajtás során tanúsított fokozott figyelem. 1997-ben jelent meg a reformmal kapcsolatos Fehér Könyv¹¹, melyben az információs szabadsággal kapcsolatos törvények tapasztalatait dolgozták fel. Az eredmények rámutattak az igazgatási kultúra megváltoztatásának szükségességére, az ún. aktív tájékoztatás politikájára. Ez azt jelenti, hogy az információk folyamatos biztosítása¹² a hatóságok tevékenységének szerves részét képezi, s ennek köszönhetően csökken az igazgatási munkateher is. Ezt a stratégiát öntötte formába a 2000-ben elfogadott jogszabály, mely végrehajtása az elkövetkező évek folyamatos feladatává vált ún. eseti publikálási tervek kidolgozása révén. Az információs szabadsággal kapcsolatos törvény 2005. január 1-jén lépett hatályba, amikor az egész közszektorban már általánossá váltak a tájékoztatási programok.

Az információs önrendelkezést célul kitűző jogszabályok végrehajtási stratégiája szoros kapcsolatban van a kulturális tényezőkkel, sőt túlmutat azokon. A transzparenciával kapcsolatos rendelkezésekre hat a médiatechnológia fejlettsége, mivel azok megvalósítása technikai ismereteket és képzettséget igényel.

Az előbbi megállapítást a finn tapasztalatok is aláhúzzák, ahol a közigazgatás és a civil társadalom is elkötelezett a transzparencia mellett. A nyitott, kedvező társadalmi feltételek ellenére a transzparenciával kapcsolatos törvényhozást intenzív képzési program kísérte. Ajánlásokat fogalmaztak meg a hatóságok számára az információs szolgáltatásokkal összefüggésben, valamint speciális, internetes honlapot indított az Igazságügyi Minisztérium is.

Összegezve megállapítható, hogy az igazgatás kultúra, a hagyományok döntő módon meghatározzák a rendszer nyitottságának fokát. A kultúra azonban gyorsan változik, mind szervezeten belül, mind pedig szervezeten kívül. Az egyes nemzetek gyakorlatának az összevetése azt mutatja, hogy a változás elindítható és felgyorsítható adekvát végrehajtással és új típusú, nyitott kormányzati politikával.

¹⁰ Ennek sajátosságai az alábbiak: pártatlan, neutrális közszolgálat, generalisták (Oxbridge), karrier rendszer, a közhivatalnokok politikai és szakmai befolyása.

¹¹ UK Cabinet Office, White Paper: Your Right to Know, HMSO, London, 1997.

¹² Különösen az önkormányzatok gyakorlatában elterjedtek az ún. állampolgári, szolgáltatási karták, féléves, éves beszámolók, közösségi konzultációk, kerekasztal beszélgetések, állampolgári zsűrik stb. Bővebben: JAMES STEWART: More Innovation in Democratic Practice. The University of Birmingham, School of Public Policy, Occasional Paper, No. 9. 1997. pp. 9–17.

Transzparencia: kihasználatlan lehetőség vagy optimista vízió?

A transzparencia legáltalánosabb értelemben az információ szabad áramlását jelenti, s a közigazgatás és az állampolgárok kapcsolatában – más tényezők mellett – a nyitottság dimenziójával van szoros összefüggésben. Nem véletlen, hogy a transzparens kormányzás egyben nyitott kormányzást is jelent. Az információ, a tudás, ahogy már F. Bacon megfogalmazta, a hatalom egyik formája.

A transzparencia kiemelt szerepe a kormányzati programokban¹³ az alapvetően átalakult gazdasági, társadalmi, szociális, kulturális viszonyok következménye. A természetes információs aszimmetria a közhatalmat gyakorló szervezetek és képviselőik, valamint az állampolgárok között a közigazgatás nyitottságát, átláthatóságát követeli meg. Az információ ugyanis ma már a közjavak közé tartozik.

A transzparencia és a nyitottság is kettős arculatú fogalom: norma és instrumentum egyben. Mint norma, mindkét kategória a liberális demokráciák értékrendszerének és az emberi jogoknak része. Alkalmazásuk során mérlegelésre, értékválasztásra van szükség más értékekhez (hatékonyság, eredményesség stb.) viszonyítva, azokkal összevetve. E mellett előfeltételek meghatározott köre szükséges kiegyensúlyozott érvényesülésükhöz.

Y. Dror¹⁴ szerint ezek az alábbiak:

- megfelelő színvonalú kormányzás. Ennek hiányában a transzparencia nem segít, hiszen az erőforrásokat elsősorban az intézményi kapacitás kiépítésére kell összpontosítani;
- az állampolgárok érdekeit közvetlenül érintő területek és a kormányzás belső ügyei közötti különbségtétel. Nyilvánvalóan az első szféra lehet nyitott;
- a kormányzással kapcsolatos közbeszédet, diskurzust, dialógust nem uralhatják érdekcsoportok, lobbyk, az nem lehet nemtelen politikai versengés tárgya, mert a nyitottság, átláthatóság kedvezhet a manipulációnak, félrevezetésnek, a demokratikus közvélemény megtévesztésének;
- a nyitottsághoz és átláthatósághoz vezető leghatékonyabb út a különböző részvételi formákon keresztül vezet.

¹³ A transzparencia és a nyitottság különösen a „zárt” közigazgatással rendelkező országok reformjainak lényegi eleme.

¹⁴ YEHEZKEL DROR: Transparency and Openness of Quality Democracy. <http://unpan1.un.org>. pp. 65–66.

A fentiek alapján a következő konklúzió vonható:

A közigazgatás nyitottsága és átláthatósága normatív elvárás, amit adekvát eszközökkel kell elősegíteni. A megvalósítás során szelektivitásra és más értékekkel való összevetésre van szükség.

A nyitottságra, a széles értelemben vett közvélemény bevonására elsősorban azokon a területeken van szükség, amelyek az állampolgárok közvetlen érdekköré tartoznak, s ahol a helyi ismeret és részvétel segítheti az optimális döntéseket.

Az állami szervezeteknek közvetlen (kiadványok, tájékoztatók, éves, havi beszámolók, Fehér Könyvek, Zöld Könyvek stb.) és közvetett eszközökkel (reális, megvalósított kormányzati kép) kell segítenie a transzparenciát, kiemelt hangsúlyt helyezve az oktatásra, a tömegtájékoztatásra és a korszerű információtechnológiai eszközök hatékony alkalmazására.

Végezetül jelentős szerepe lehet az optimális állapot elérésében azoknak a szervezeteknek (ombudsman, panasztestület, számvevőszék stb.), melyek felügyeletet, ellenőrzést gyakorolnak a kormányzati tevékenység különböző területein. Biztosítani kell ezen intézmények, szervezetek megállapításainak, ajánlásainak, javaslatainak a lehető legszélesebb körű nyilvánosságot.

Irodalom

- BEVIR, M. (2011): Democratic Governance: A Genealogy. *Local Government Studies*, Vol. 37. No. 1. pp. 10–17.
- BURT, E.–TAYLOR, J. (2009): Freedom of Information and Schottish Local Government: Continuity, Change and Capabilities in the Management of Information. *Local Government Studies*, Vol. 35. No. 2. pp. 181–184.
- CURTIN, D.–MEYER, A. J. (2006): Does Transparency Streghten Legitimacy? *Information Poilcy*, Vol. 11. No. 2.
- DROR, Y. *Transparency and Openness of Quality Democracy*. <http://unpan1.un.org/int>.
- DROR, Y. (2002): *The Capacity to Govern. A Report to the Club of Rome*. Frank Class, London-Portland, or. pp. 104–112.
- European Governance. A White Paper*. Commission of the European Communities, Brussels, 25. 7. 2001.
- FARAZMAND, A. (2009): Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalisation: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, Vol. 69. No. 6. pp. 1011–1012.
- GEISEL, B. (2009): Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21. *Local Government Studies*, Vol. 35. No. 4. pp. 405–406.
- KIM, P. S.–HALLIGAN, J.–CHO, N.–OH, C. H.–EIKENBERRY, A. M. (2005): Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing

Government. *Public Administration Review*, November/December Vol. 65. No. 6. 646–654. pp.

MICHELS, A.–DE GRAF, L. (2010): Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making. *Local Government Studies*, Vol. 36. No. 4. pp. 479–481.

PARK, H.–BLENKINSOPP, J. (2011): The Roles of Transparency and Trust in the Relationship between Corruption and Citizen Satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, June, Vol. 77. No. 2.

STEWART, J. (1997): *More Innovation in Democratic Practice*. The University of Birmingham, School of Public Policy, Occasional Paper, No. 9.

The Right to Open Public Administration in Europe: Emerging Legal Standards. (2010): SIGMA Paper, No. 46. OECD.