

Molnár Csaba*



Ember kérdez, állam válaszol

I. BEVEZETÉS

A modern állam tájékoztatási kötelezettsége több irányban is fennáll. A kérdés megközelíthető az államszervezet belüli viszonyok, valamint az állam és az állampolgárok közötti reláció tekintetében. Egyrészt bizonyos ügyek elintézése során az állami szervek együttműködnek egymással, így segítségkérés céljából megkereshetik a másik szervet, másrészt az állampolgárok (közigazgatási jogi viszonyban az ügyfelek) az állam működésével kapcsolatos, publikus adatok tekintetében és egyéni hivatalos ügyük elintézését elősegítve segítséget és tájékoztatást kérhetnek az államtól.

Arra kívánok rávilágítani, hogy míg az állami szervek egymás közötti kommunikációja, valamint a közérdekű adatok állampolgári igénylése komoly jogszabályi háttérrel rendelkezik, addig az állampolgárok eljárásen kívüli, hatóságoktól való tájékozódási esetkora pár kérdést felvet (pl. köteles-e az állam ezeket a kérdéseket megválaszolni, milyen határidőben kell megválaszolni, mi szabályozza a megválaszolás kötelezettségét és határidőt), amelyre a jelenleg hatályos magyar jog nem ad választ.

A tanulmányban – amellet, hogy ismertetem az állami szervek egymás közötti együttműködésének általános jogi alapját, a közérdekű adatok igénylésének főbb eljárási mozzanatát – rávilágítok, hogy a jelenlegi, hazai hatályos szabályozás nem rendezi a közjogi szervekhez érkező, tájékoztatást kérő írásbeli megkeresések megválaszolásának általános kötelezettségét, valamint az ehhez kapcsolódó eljárást.

Bár a dolgozat végén röviden ismertetek egy esetleges megoldási javaslatot, azonban jelen tanulmányt inkább vita-indítónak szánom a szakma és a publikum számára különös tekintettel arra nézve, hogy szükséges-e a kérdést általánosan jogszabályi szinten rendezni, és ha igen, azt milyen tartalommal ajánlott szabályozni.

II. ÁLLAMI SZERVEK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A tájékoztatás szempontjából az állami szerv–állami szerv és állampolgár–állam viszonyt lényegesen az különbözteti meg egymástól, hogy míg az állampolgárok szabadon, jogi felhatalmazás nélkül kérdést intézhetnek az állam felé, addig az állami

szervek csak jogszabályi alpra hivatkozva kereshetik meg a másik szervet. Utóbbi kitétel a jogállamiság egyik alapelveiből, a legalitás követelményéből következik, amelyet az Alaptörvény több helyen is megfogalmaz, így szabályozásra kerül, amikor deklarálja, hogy Magyarország jogállam,¹ és a jogforrási hierarchiában kijelöli a közigazgatási rendeletalkotás korlátait.²

Az állami szervek cselekvési képességét, a feladatainak teljesítéséhez fennálló eszköztárat különböző jogszabályok határozzák meg, ennek következtében a közigazgatási és egyéb állami szervek más-más módon tarthatnak kapcsolatot egymással, azaz a közjogi szervek jogképessége nem azonos.

A közjogi szervek jogképességét tekintően megkülönböztetjük az általános és a relatív jogképességet. Általános jogképesség alatt a szerv törvényes rendben való megalapítását, valamint jogszabályon alapuló feladatainak összességét (feladatkör) értjük. Utóbbi a közjogi szervek számára előírt célok összessége, amelyek meghatározzák a szervek tevékenységének irányát. A relatív jogképesség a hatásköri és illetékességi szabályokat foglalja magába. A hatáskör a feladatok ellátásához biztosított jogosítványok és kötelezettségek összessége, az illetékesség földrajzi alapon határozza meg, hogy egy adott szerv mely területen járhat el, azaz az illetékesség a területi munkamegosztást szabályozza.³

Két rövid példával élve, a közigazgatási bírósági eljárásról szóló törvény⁴ alapján a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok feladata a közigazgatási jogviták elbírálása, továbbá a törvény meghatározza az ország területén működő közigazgatási bíróságok illetékességi területét,⁵ valamint ugyanezen törvény szabályozza a bíróságok számára rendelkezésre álló cselekményeket, amelyeket az ügy elintézése során végezhetnek. Így például, ha a keresetlevél nem tartalmazza az ügy eldöntéséhez szükséges adatokat, és azok a felektől nem szerezhetők be, akkor a bíróság hivatalból megkeresi a szükséges adat gazdáját a hiányzó információ beszerzése végett.⁶

1 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.

2 Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés és a 41. cikk (5) bekezdés.

3 FAZEKAS Marianna (szerk.) (2015): *Közigazgatási jog, Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 94. o.

4 A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (1) bekezdés.

5 Kp. 13. §-a.

6 Kp. 62. §-a.

* Molnár Csaba: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkári Titkárság, Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztály, közjogi ügyintéző.

Egy másik példával élve, a területi államigazgatási feladatok elvégzése körében a kormányzati igazgatásról szóló törvény⁷ kimondja, hogy a (fővárosi és megyei) kormányhivatalok az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően tájékozódhatnak, azaz – pár kivételtől eltekintve⁸ – szervek döntéseit bekerhetik, szerv intézkedéséről tájékoztatást kérhetnek, valamint – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az iratokba betekinhetnek.

A közigazgatás egyik fő követelménye a joghoz kötöttség, amely azt jelenti, hogy a jog a közigazgatási tevékenységet korlátozza,⁹ így a közjogi szervek csak törvényi felhatalmazás alapján cselekedhetnek, és csak a jogszabályok céljaival megegyező módon gyakorolhatják hatáskörüket, és azokkal nem élhetnek vissza.¹⁰

III. (ÜGY)FÉL-ÁLLAM RELÁCIÓ

A közjogi szervek nemcsak az államigazgatáson belül kommunikálnak egymással, hanem a magánemberek kérdéseire és megkereséseire is válaszolnak. Az (ügy)fél több célból is kérdést intézhet az állam felé. Az egyik jellegzetes esetkör az állam állampolgári ellenőrzését elősegítő közérdekű adatok megismerésének joga, a másik főbb típus a hatósági eljárásen kívüli tájékoztatás vagy jogértelmezés kérése.

1. KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSE

A közügyekhez kapcsolódó adatokhoz, azon belül is az állam működésére vonatkozó ismerethez való hozzájutás a véleményalkotás, a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlásának előfeltétele, ennél fogva az ilyen közérdekű adatoknak szabadon megismerhetőeknek kell lenniük.¹¹ Az Alkotmánybíróság már az 1990-es évek első felében rávilágított, hogy a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog alkotmányos alapjog, ugyanis „a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának, és azzal más vonatkozásban is

szorosan összefügg.”¹² Az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogból „nemcsak az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív, alanyi joga következik, hanem a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség is. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog tehát nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.”¹³

A közérdekű adatok megismerését (az információs szabadságot) a magyar jog alkotmányos és törvényi szinten garantálja, illetve szabályozza. Mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez,¹⁴ amely jogosultságot a magyar állam sarkalatos törvényi szinten¹⁵ szabályozott intézményrendszerrel (Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság) védelmezi.

Az információs szabadságról szóló törvény a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatot is szabadon megismerhetőnek minősíti.¹⁶ A közérdekű és a közérdekből nyilvános adat között a különbség ott fogható meg igazán, hogy míg az első az állami szerv vagy jogszabály alapján közfeladatot ellátó szerv vagy személy bármilyen formában rögzített, a működését érintő adat vagy ismeret,¹⁷ addig utóbbi olyan információk összessége, amelyek főszabály szerint személyes adatnak minősülnek, ám megismerhetőségüket törvény előírja¹⁸ (pl. közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében dolgozó személy neve, beosztása, munkájával összefüggésben lévő egyéb személyes adata).¹⁹

Bizonyos adatok megismerése korlátozható, ám ezt csak törvényi szinten lehet elrendelni. Mivel az információs szabadsághoz fűződő jogok alkotmányos alapjognak minősülnek, ezért alapvető jogot csak törvényi szinten lehet korlátozni.²⁰ Ezt az alapkövetelményt az Alaptörvény *expressis verbis* deklarálja,²¹ valamint az alapjog-korlátozás kérdéskörében az Alkotmánybíróság többször kifejtette az alkotmányos alapkövetelményeket.²² Az információs szabadságról szóló törvény több tárgykört is megjelöl, amelyekben közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg. Ilyen például, ha minősített vagy döntés-előkészítő adatról van szó, vagy nemzetbiztonsági érdekből, szellemi tulajdonhoz fűződő

7 A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 46. § (1) bekezdés.

8 Kivételek: rendvédelmi szervek, állami adó- és vámhatóság, nem államigazgatási ügyben eljáró polgármester és jegyző.

9 TEMESI István (szerk.) (2018): *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 19. o. https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/web_PDF_EKM_Kozigazgatasi_jog.pdf [utolsó letöltés: 2020. január 15.].

10 FAZEKAS Marianna (szerk.) (2015): *Közigazgatási jog, Általános rész I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 22. o.

11 SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma (2018): *Alapjogi tanok I*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 138. o. Továbbá lásd SZŐKE Gergely László (2018): Információs szabadság és a közadatok újrahaznosítása: elhatárolás és kapcsolódási pontok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/1., 166. o.

12 34/1994. (VI. 24.) AB határozat; bővebben: 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat és 13/2019. (IV. 8.) AB határozat.

13 Dr. SZILÁGYI Károly – JÓRI András – SZABÓ Máté Dániel: *Az információs szabadság elektronikus kézikönyve*. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., <https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tkt/informacioszabadsag/ch02s05.html> [utolsó letöltés: 2020. január 13.].

14 Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés második fordulata.

15 Az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.).

16 Infotv. 26. § (1) bekezdés.

17 Bővebben Infotv. 3. § 5. pontja.

18 Bővebben Infotv. 3. § 6. pontja és a 26. § (2) bekezdés.

19 CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit (2006): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

20 Lásd RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (2018): *Átláthatóság közpénzügyekben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 37. o.

21 Lásd Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

22 Bővebben 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

jogra vagy központi pénzügyi érdekre hivatkozva törvény korlátozza az adat megismerési jogát.²³

Közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat megismerésére bárki, bármilyen formában (írás, szó, elektronikus út) igényt nyújthat be.²⁴ A kérdés feltevése során nem kell megjelölni a kérelem indokát,²⁵ hanem pusztán az adat megismerésére vonatkozó indítvány eljárási kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szerv vagy személy oldalán, így a megkeresett szervnek vagy személynek – főszabály szerint – legrovidebb idő alatt, de maximum tizenöt napon belül érdemben válaszolnia kell.²⁶

Az adatkérés ingyenes, ám ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, vagy a válasz megírása a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével járna, akkor a megkeresett szerv vagy személy előzetesen értesíti a költségtérítés összegéről az indítványozót, valamint arról, hogy az adatigénylést csak a költségek előzetes megfizetése után teljesíti.²⁷

Mivel az információszabadságból eredő jogok alkotmányos alapjogoknak minősülnek, ezért az alapjog-érvényesítéshez feltétlenül szükséges a garanciarendszer kialakítása.²⁸ Az információszabadságról szóló törvény két jogérvényesítési lehetőséget is biztosít a kérelmező számára.²⁹

Az adatigénylő a nem megfelelő adatközlés esetén³⁰ közvetlenül bírósághoz fordulhat,³¹ amely eljárás lefolytatására a törvényszék székhelyén lévő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jogosult.³²

Amennyiben az adatigénylő nem szeretne bírósághoz fordulni, akkor kérheti a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) segítségét is. A kérelem bejelentésnek minősül, így a NAIH válik az ügy urává, ugyanis a bejelentés befogadása esetén hivatalból jár el.³³ Ha a NAIH eljárása során – amely vizsgálati eljárás nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak³⁴ – kiderül, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogsérelem valóban fennáll, akkor ajánlást tehet a vizsgált szerv számára

a jogsérelem megszüntetése érdekében,³⁵ ám ha a címzett nem szünteti meg a visszas helyzetet, akkor a NAIH további intézkedéseket tehet (pl. bírósági eljárást, titokfelügyeleti eljárást indíthat, jelentést készíthet).³⁶

2. TÁJÉKOZÓDÁS

A közigazgatás feladata – amellet, hogy megvalósítja a központi hatalom elképzeléseit és célkitűzéseit – a közösség igényeinek kiszolgálása. A közigazgatás nem gördíthet áthatolhatatlan akadályokat az ügyfelek jogérvényesítése és kérelmük teljesítése elé, ugyanis ez a gyakorlat folytonos nézeteltéréseket szülne az állam és a társadalom között, ezért fontos megjegyezni, hogy a „közigazgatás nem vitatkozás, hanem akarát és tett”.³⁷ Az állami szervezet feladata a gyors, hatékony és gazdaságos működés biztosítása. Ez a követelmény már alkotmányos szinten is megjelenik, ugyanis az Alaptörvény rendelkezéséből levezethető az állami szervek gazdasági és tárgyi eszközkereteinek felhasználását tekintve az észszerű és fenntartható működés alapkövetelménye („Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”).³⁸

Magyary Zoltán a múlt század első felében rávilágított arra, hogy a közigazgatás az emberekért, az egész nemzetért van, így „[m]űködésében tehát az egész közület szükségletét, érdekét kell szem előtt tartania.”³⁹

Bizonyos esetekben az állampolgárok valamilyen tényt, jogellenes helyzetet vagy egyéb javaslatot szeretnének ismertetni és közölni az állami szervekkel vagy a helyi önkormányzattal. Ekkor a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény (a továbbiakban: Panasztv.)⁴⁰ rendelkezései az irányadók.

A Panasztv. két bejelentési kategóriát különböztet meg egymástól. Amennyiben a fél olyan kérelmet terjeszt elő, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul (és elintézése nem tartozik más szerv hatáskörébe), akkor *panaszról*⁴¹ van szó. Ha az illető olyan körülményre, jog- vagy érdeksérelemre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetve megoldása a helyi közösség vagy az egész társadalom egészének érdekét szolgálja, akkor *közérdekű bejelentésről*⁴² beszélünk. A panaszt megtestesítő kérelem nem összekeverendő a közigazgatási eljárási kódex szerinti kérelemmel.⁴³ A különbség a beadvány vizsgálatának elemzése során fogható meg igazán. Azaz, amikor az eljáró szervhez beérkezik egy beadvány, először is a szervnek szükséges ellenőrizni, hogy van-e

23 Bővebben Infotv. 27. §.

24 Infotv. 28. § (1) bekezdés.

25 A „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye (2018), Kúria, 2017.EI.II.J.GY.P.3. szám, 11. o., https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf [utolsó letöltés: 2020. január 13.].

26 Infotv. 29. § (1) bekezdés, a határidő megfelelő indokkal egyszeri alkalommal meghosszabbítható [Infotv. 29. § (2) bekezdés], valamint SZŐKE Gergely László (2018): Információszabadság és a közadatok újrahasonosítása: elhatárolás és kapcsolódási pontok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/1., 170. o.

27 Infotv. 29. § (4) bekezdés.

28 Vö. 5/2014. (II. 14.) AB határozat.

29 Bővebben RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (2018): *Átláthatóság közpénzügyekben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 51. o.

30 Azaz a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által az Infotv. 29. § (2) bekezdés szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében.

31 Infotv. 31. § (1) bekezdés.

32 Infotv. 31. § (5) bekezdés.

33 Infotv. 52. § (1) bekezdés.

34 PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – SZALAI András (2013): A közigazgatás adatkezelő tevékenysége. In TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 265–295. o.

35 Bővebben Infotv. 56. § (1) bekezdés.

36 Lásd Infotv. 58. §.

37 „L'amministrazione non è discussione ma azione e volontà.” Zanobini Guido nyomán MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 137. o.

38 Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés.

39 MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 137. és 138. o.

40 A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.).

41 Panasztv. 1. § (2) bekezdés.

42 Panasztv. 1. § (3) bekezdés.

43 Lásd az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 35. § (1) bekezdés.

hatásköre az ügyben. Ha van hatásköre és hatósági eljárás megindításának is van helye, akkor a közigazgatási eljárási kódex szabályai szerint kell eljárni, ha nincs hatásköre arra, hogy hatósági eljárást indítson – és megállapítja, hogy más szervnek sincs erre hatásköre – akkor a Panasztv. szerinti eljárást kell lefolytatni.

Panaszt és közérdekű bejelentést bárki tehet. Mindkét esetben kérdést és javaslatot is lehet intézni a szerv felé, amelyet az eljárásra jogosult címzett a beérkezéstől számított harminc napon belül kell, hogy elbíráljon. Abban az esetben, ha a fél az adott ügyben nem az eljárásra jogosult szervet kereste meg (pl. helyi kommunális hulladékkezelési ügyben a helyi önkormányzat helyett a rendőrséget keresi meg), akkor a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nyolc napon belül át kell tenni.⁴⁴

A fél írásban (pl. levél), szóban (személyesen), elektronikusan (pl. Ügyfélkapu) és írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (pl. e-mail vagy telefon) is előterjesztheti panaszát vagy közérdekű bejelentését. A szóbeli közérdekű bejelentést a címzett írásba foglalja és a bejelentő számára a leírtakat átadja.⁴⁵ Az állampolgárok jogérvényesítését elősegítendő, a Panasztv. alapján az alapvető jogok biztosa működtet egy általános, online felületet,⁴⁶ ahol mindennemű panasz és közérdekű bejelentés elektronikusan is elküldhető, amely beadványokat az alapvető jogok biztosa továbbít az eljárásra jogosult szervezetnek.⁴⁷

A panasz és a közérdekű bejelentés megvizsgálásáról, és az esetleges további intézkedések megtételéről vagy mellőzéséről, a szervnek a felet minden esetben haladéktalanul értesíteni kell. A válaszban – az eset körülményeire tekintettel – ki kell térni az ügygel kapcsolatban felmerült kérdésekre és javaslatokra is, és az intézkedések elrendelését vagy mellőzését alátámasztó indokok ismertetését sem lehet elhagyni.⁴⁸

Más esetekben a felek hatósági eljárásán kívül előzetesen tájékoztatást kérnek arra nézve, hogy egy adott hatósági ügyben milyen eljárási cselekményeket, valamint milyen bizonyítási eszközöket kell beszerezniük, továbbá jogértelmezési kérdést is intézhetnek a közjogi szerv felé.

Álláspontom szerint az előző bekezdésben felvázolt tájékozódásra irányuló megkeresések megválaszolása nincsen megfelelően szabályozva a magyar jogrendszerben, egyes esetekben joghézag áll fenn annak okán, hogy a magyar közigazgatási jog nem szabályozza azt az esetet, amikor az (ügy)fél közigazgatási eljárásán kívüli kérdést intéz a hazai közjogi szerv felé.

Példának okáért, ha valaki írásban megkérdezi a helyi önkormányzatot, hogy egy utcában milyen feltételek mellett lehet építkezni vagy egy adott településrészen lehet-e üzleti tevékenységet folytatni, akkor nincsen szabály arra nézve, hogy a címzettnek hány napon belül kell válaszolni (egyáltalán köteles-e válaszolni), holott a kérdést feltevő állampolgár jogosan elvárhatja, hogy a közjogi szerv (a kérdező nézőpontjából az állam) érthető módon segíteni fog kérdése megválaszolásában.

A szabályozási hiányosság nem róható fel a közigazgatási hatósági eljárási kódex⁴⁹ számlájára, ugyanis az a törvény más ügytípusok eljárási menetét és körét öleli fel és szabályozza. A kódex által megszabott ügyintézési határidők nem alkalmazhatók, ugyanis azok kérelemre vagy hivatalból indított, azaz folyamatban lévő hatósági eljárások tekintetében relevánsak.⁵⁰ A közigazgatási eljárási kódex tárgyi hatálya – természetszerűleg, a törvény célját alapul véve – nem öleli fel azon esetkör, amikor a fél eljárás megindítására irányuló kérelmet mellőzve csupán tájékozási célból kérdez a közjogi szervtől. Ebből következik, hogy a kódex kifejezetten a hatósági eljárás során rendelkezik az együttműködési kötelezettségről,⁵¹ azaz akkor, ha már ügyféli kérelemre, vagy hivatalból a hatóság megindította az eljárást. A vonatkozó szakasz úgy fogalmaz, hogy „[a]z eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni”,⁵² azaz ez a rendelkezés csak az eljárás lefolytatása alatt bír kötelező erővel, ugyanis csak a folyamatban lévő hatósági eljárás során értelmezhető az „eljárás résztvevői” fordulat. Fontos ismételt hangsúlyozni, hogy a közigazgatási eljárási kódex alapján az eljárás kérelemre vagy hivatalból indul meg,⁵³ azonban az általam tárgyalt esetkörben a fél még nem kérelmezte az eljárás megindítását, hanem hatósági eljárásán kívül szeretne tudakozódni egy esetleges jövőbeli ügy körülményeiről, így logikailag sem a fél, sem a hatóság nem lehet az eljárás résztvevője.

Megjegyzem, hogy a Jogi Segítségnyújtó Szolgálat közigazgatási jogi kérdésben segítséget tud nyújtani a feleknek, azonban az igénybevételét a Jogi Segítségnyújtó Szolgálatnál külön kérvényezni kell, amely kérelmet a szolgálat csak akkor engedélyez, ha a fél megfelel a törvény által előírt feltételeknek (pl. hátrányos helyzet, nem megfelelő vagyoni, jövedelmi viszony) azaz a Jogi Segítségnyújtó Szolgálat általánosan nem érhető el mindenki számára, így nem nyújt megoldást a felvetett kérdésre.⁵⁴

Szintén fontos megemlíteni, hogy az információs szabadságról szóló törvény előírja, hogy a közjogi szervezeteknek államigazgatási, önkormányzati és egyéb hatósági ügyekben az eljárás menetéről, formai követelményéről, az ügyfeleket érintő jogokról és kötelezettségről, az eljárás lényeges tulajdonságairól szóló tájékoztatót elektronikusan közzé kell tenni elősegítve az ügyfelek eljárásán kívüli, előzetes tájékozódását.⁵⁵ Sajnos, ez a jogszabályi hely sem nyújt választ arra, hogy az írásban megkeresett közjogi szervet milyen szabályok alapján terheli válaszadási kötelezettség az eljárásán kívüli, pusztán tájékozási célú megkereséseket illetően.

Bizonyos körülmények fennállása esetén a Panasztv. szabályozási rendszere alkalmazható a tájékoztatásra irányuló kérelmek megválaszolására, ha a fél a beadványában – amellet, hogy kérdést intéz a szerv felé – nevesít olyan körülményt,

44 Panasztv. 1. § (5) bekezdés és 2. § (1) bekezdés.

45 Panasztv. 1. § (4) bekezdés.

46 <https://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentés-benyujtása>

47 Panasztv. 4. § (1) bekezdés és 7. §-a.

48 Panasztv. 2. § (4) bekezdés.

49 Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.).

50 Lásd Ákr. 50. § (1) bekezdés.

51 Lásd az Ákr. alapelvei között szabályozott bizalmi elvet.

52 Ákr. 6. § (1) bekezdés.

53 Lásd Ákr. 3. §-a, 35. §-a, 103. §-a.

54 Bővebben a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény 3. § (1) bekezdés, 12–15. §-ai, 22. §-a.

55 Lásd Infotv. 1. sz. melléklet II. fejezet 4. pontja.

amely megfelel a Panasztv. szerinti panasznak vagy közérdekű bejelentésnek, ám a Panasztv. nem öleli fel az összes esetet, így a törvény a jogi hiástust nem tudja kitölteni.

Meglátásom szerint a jelenlegi helyzet *exlex* állapotot teremt, ugyanis nem létezik olyan jogszabály, amely általánosan szabályozza a közjogi szerv eljárásán kívüli válaszadási kötelezettségét és az ehhez kapcsolódó eljárási szabályokat (lásd határidő, nyelvhasználat, áttétel).

Kérdés, hogy a tájékozódásra irányuló, hatósági eljárásán kívüli cselekményeket szükséges-e jogszabályi szinten szabályozni. Álláspontom szerint igen, ugyanis egy szervezetben belüli belső norma (közjogi szervezetszabályozó eszköz), egy belső iratkezelési, ügyviteli szabályzat, nem nyújt elegendő garanciát az állampolgároknak arra nézve, hogy időben kimerítő választ kapjanak kérdésükre. Sőt, a szervek iratkezelési szabályzata nem egyforma, így elképzelhető, hogy a hivatalok különböző belső határidőkkel dolgoznak, vagy az is előfordulhat, hogy az iratkezelési szabályzat egyáltalán nem rendelkezik a hatósági eljárásán kívüli kérdések megválaszolásáról. Ügyviteli tevékenység – Turkovics István nyomán – az „egy szervezeten belül megvalósuló, ügyintézés szervezett rendje, amely magában foglalja az iratok kezelését, a felmerülő ügyek elintézését, valamint az irodai – hagyományos papíralapú, vagy elektronikus – kommunikációt”. Az ügyintézés fogalmába tartozik a szerv feladatköréhez tartozó külső ügyek (lásd hatósági ügyek), valamint a szerv eljárása során generálódó belső ügyek (pl. belső adminisztráció, szervei költségvetés) intézése is.⁵⁶

A fél nem ismeri a belső szervezeti normákat, sőt, amikor a fél kérdést intéz a közjogi szervhez, akkor lényegében a kérdést a magyar államnak címezi, ugyanis sok esetben a fél nem is tudja, hogy egy későbbi eljárás melyik szerv feladatkörébe tartozik. Meglátásom szerint a szerv tájékoztatása a fél jogérvényesítését segíti elő, amely segítségnyújtás a tisztességes eljárás egyik vetülete kellene, hogy legyen, így e kérdéskört törvényi szinten, általános módon kellene szabályozni. Megjegyzem, hogy az esetleges szabályozás megalkotása során szükségesnek tartom megtalálni azt a határvonalat, ahol a tisztességes eljárás keretén belül nyújtott szervei segítségnyújtás még nem számít – a polgári perrendtartás szavaival képletesen élve – „anyagi jogi pervezetésnek”, ugyanis nem a közjogi szervek, hanem a piaci alapon szerveződő ügyvédi kar feladata a széles körű jogi tanácsadás.

Megoldásként felmerülhet a Panasztv. kiegészítése, amelyben kimondásra kerülne, hogy az államigazgatási és önkormányzati feladatkört érintő, hatósági eljárásán kívüli kérdéseket a törvényben meghatározott határidőn belül (pl. 15 nap) meg kell válaszolni, vagy a kérdést – ha annak tárgya nem a címzett szerv feladatkörébe tartozik – a megfelelő közjogi szervhez a törvényben meghatározott időn belül (pl. öt nap), válaszadás céljából át kell tenni.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a magyar közigazgatás gyakorlatát megvizsgálva találunk olyan esetet, amikor állami szerv jogszabályi alap nélkül, proaktív módon, az emberek tisztességes eljárásához való alkotmányos jogát elősegítve kérdés-válasz online platformot működtet, azonban ez partikuláris esetkör, általános szinten nem tölti ki az ismertetett közigazgatási jogi hiástust.

Az állami szervek proaktív, önkéntes alapon működő segítő felületére jó példa az Igazságügyi Minisztérium „ÁKR Helpdesk” weboldala, ahol a minisztériumtól közigazgatási hatósági és közigazgatási bírósági eljárással kapcsolatban általános állásfoglalás céljából kérdezni lehet.⁵⁷ A honlapra feltöltésre kerülnek a legérdekesebb és a leggyakoribb állásfoglalások, amelyek hasznos támpontként szolgálhatnak az ügyfelek, gyakorló jogászok, közigazgatási ügyintézők, közigazgatási jogi vizsgára készülő joghallgatók, egyszóval mindenki számára. A honlapon az állásfoglalások között olvashatunk arról, hogy mi a különbség a végzés vagy a záradék között, a kérelmet lehet-e módosítani, rendkívüli havazás miatt megállnak-e az ügyintézési határidők, vagy mit jelent az ügyfél gazdasági érdeke.

IV. BEFEJEZÉS

A közigazgatás kiszámíthatósága, amely a joghoz való kötöttséget is jelenti, a XXI. században a jó állam egyik alapkövetelményévé vált. A közigazgatás működését a jogszabályi alapok teremtik meg, amelyek rendezik az állami szervek és a társadalom közötti kapcsolatot. Az állami szervek együttműködési feladata és a közérdekű adatkérés folyamata részletesen, a jó állam követelményének megfelelően szabályozott a hazai jogban, azonban az emberek államhoz intézett, hatósági ügyről való előzetes tájékozódási kérdésköre stabil jogszabályi háttérrel igényel, amely még nem teljeskörűen szabályozott a magyar közigazgatási jogban.

A jó kormányzás fogalmi részeleme a közigazgatás és a társadalom közötti kapcsolattartást rendező jogszabályok nemzeti jogrendszerben történő megléte,⁵⁸ valamint a közigazgatásnak olyan megfelelő jogszabályi háttérrel rendelkező szolgáltatásokat kell biztosítani, amelyek összhangban állnak a társadalmi igényekkel, továbbá a jó közigazgatás a jó kormányzás egyik aspektusa, ezért fontos az állami adminisztráció megfelelő minőségű menedzsmentje és hatékonysága.⁵⁹

A jó állam célkitűzése a hatékony joguralom megvalósítása, ezért szükségesnek tartom a hatósági ügyekre vonatkozó, ám ezen eljárásokon kívül eső, tájékoztatást kérő (ügy)féli kérdések körében az állam válaszadási kötelezettségének általános, jogszabályi szintű szabályozásának megalkotását.

57 <https://akr.kormany.hu/>

58 BALÁZS István CSc (2014): *A jó közigazgatás követelményei*. MTA TK Jogi Tudományi Intézet, http://real.mtak.hu/11110/1/a_jo_kozigazgatas_kovetelmenyeieloadasrev0113.pdf [utolsó letöltés: 2020. január 15.].

59 PATYI András (2013): Jó kormányzás, jó közigazgatás, jó állam és jó egyetem. *Acta Humana*, 2013/1., 38–39. o. https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/Acta%20Humana%202013_1_02_PatyiA.pdf [utolsó letöltés: 2020. január 15.].

56 DR. TURKOVICS István: *Ügyvitel a hatósági eljárásokban*, <https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/1659/ugyvitel-a-hatosagi-eljarasokban.pdf> [utolsó letöltés: 2020. március 5.].