JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA

Ügyszám:JNO-482- /2010

Dr. Navracsics Tibor
Miniszter
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

Budapest
Kossuth tér 4.
1055

Tisztelt Miniszter Úr!

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályainak módosításával kapcsolatosan kérésének megfelelően koncepcionális jellegű észrevételeket teszek. Szeretnék utalni arra, hogy az említendő kérdések, javaslatok részletes kifejtését a konkrét normaszöveg ismerete alapján tartom majd célszerűnek.

1. A Ket. módosításához kapcsolódó alapvető javaslatunk az Iroda által korábban már említett, több alkalommal részletesen ismertetett álláspontunk, miszerint a bejelentés jogintézménye a magyar jogban nem szabályozott megfelelő módon. A belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel, azaz az úgynevezett szolgáltatatási irányelvvel való harmonizáció megteremtése érdekében a jogalkotó megalkotta a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: szolgáltatási törvény) rendelkezéseit, valamint a bejelentés szabályait ágazati törvényekbe és kormányrendeletekbe is bevezette. E jogszabályok azonban Irodánk véleménye szerint nem tartalmaznak egzakt szabályokat az eljárás számos részletét illetően, így ezen eljárás és a hatósági eljárás viszonya nincs rendezve egyértelműen.

2. Amint arra már utaltunk, a szolgáltatási törvény által bevezetett eljárási szabályok és a Ket. szabályai nincsenek tökéletesen harmonizálva és bonyolítja a jogalkalmazást ugyanakkor az is, hogy az egyes ágazati jogszabályok, így például a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény módosítása által bevezetett bejelentés vagy annak a telepengedélyezés rendjéről szóló kormányrendelet által szabályozott formája jelentősen eltérnek.

A törvény, összhangban a szolgáltatási irányelvvel a Ket. szabályaitól eltérő előírásokat tartalmaz a bejelentési eljárással kapcsolatban, a törvény 21-25. §-ához kapcsolódó részletes indokolása úgy fogalmaz, hogy a bejelentéssel összefüggő eljárás nem minősül a Ket.-ben meghatározott közigazgatási hatósági ügynek, ugyanakkor annak több rendelkezése alkalmazandó ezen eljárásokban is. Az alkalmazandó rendelkezések taxatív felsorolását a törvény 21. §-a tartalmazza, kimondva, hogy a Ket. nyelvhasználatra, tolmács

igénybevételére, az adatkezelésre, a joghatóságra, hatáskörre és illetékességre, a kapcsolattartás általános szabályaira, valamint az elektronikus kapcsolattartásra és az elektronikus tájékoztatásra, a képviseletre, az iratra, a határidő számítására, a kérelemre, a közreműködő hatóságra, az igazolási kérelemre, továbbá a költségmentességre vonatkozó rendelkezéseit a bejelentési eljárásra is megfelelően alkalmazni kell, figyelemmel természetesen a szolgáltatási törvényben foglalt eltérésekre. A jogalkotó a jelen esetben tehát nem a Ket. általános háttérjogszabályként való alkalmazását írja elő, hanem külön nevesítve sorolja fel azon szabályokat, melyek a bejelentési eljárásban alkalmazandók.

Jelentős eltérés van a hatóságok ellenőrzése és a bejelentések regisztrációja terén, van olyan eset, amikor a szabályok szerint azt az interneten is közzé kell tenni más jogszabályok ezt nem teszik kötelezővé, ugyanakkor szintén nem egyértelmű, hogy a bejelentés regisztrációjáról való tájékoztatás egyszerű levélben esetleg egyszerűsített határozatban kell hogy megvalósuljon. Külön kérdés természetesen a jogorvoslat hiánya az ilyen döntések esetén, az ezzel kapcsolatos indokainkat részletesen ismertettük például a telepengedélyezés rendjéről szóló kormányrendelet tervezetének véleményezésének részeként, azonban a jogalkotó nem oldotta meg azt a kérdést, hogy az érintett lakosság miként érvényesítheti jogait az ilyen jellegű eljárásokban, ami alapvetően szükséges, hiszen attól, hogy a jogalkotó a bejelentés köteles tevékenységeket nem hatósági ügyként szabályozza, a tevékenység a lakosság jogait és kötelezettségeit jelentősen érintheti.

A részleteket nem ismertetve szeretnék tehát utalni arra, hogy a kérdéses jogintézmény szabályozása mindenképp ismételten megfontolandó és bizonyosan ki lehet alakítani az adminisztratív tehercsökkentés céljait és az ügyfelek, valamint a környezet érdekeit egyaránt figyelembe vevő szabályozást is.

3. A Ket szabályaihoz kapcsolódó kérdés a közérdekű bejelentések, panaszok, valamint a közigazgatási hatósági eljárás egymáshoz való viszonya. A jelenlegi jogszabályi környezet alapján azt mondhatjuk, hogy a 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §-a által szabályozott közérdekű bejelentések és panaszok intézése nem közigazgatási hatósági ügy, de az hatósági eljárás alapját képezheti. A releváns szabályokat korábban a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény tartalmazta. E jogszabály a jelenlegi törvénynél jóval részletesebb szabályozást biztosított, a hatályos törvény azonban az alapvető rendelkezéseket szabályozza, viszont az egyéb eljárási kérdéseket nem rendezi, ami az Iroda véleménye szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében található jogbiztonság követelményét, illetve a 64. § által szabályozott petíciós jogot sérti. A közérdekű bejelentések alkotmányos elbírálásának eljárási garanciái alapvető fontosságúak a kérdéses alapjog biztosítása szempontjából. Említést kell tenni ugyanakkor arról is, hogy a jelenlegi törvényi szabályok nem csak tartalmi szempontból visszásak, a jogalkotás formai követelményeinek sem felel meg, hogy az alkotmányos alapjog lényegét érintő szabályozás egy deregulációs célú törvény tartalmazza. Javasolom tehát annak megfontolását, hogy szükséges lenne az említett kérdéseket önálló törvényként szabályozni.

4. A hivatkozott javaslatokhoz kapcsolódva szeretném megjegyezni azt, hogy a Ket novelláris módosításával való ágazati harmonizáció több rendelkezése esetén megkérdőjelezhető, hogy valóban sikerült-e elérni a jogalkotó által előirányzott célokat, illetve a célszerűségi szempontok mellett e jogszabályok valóban megfelelnek-e az alkotmányosság követelményeinek. Példaként szeretném említeni a Ket. 15. § (6) bekezdése által biztosított

lehetőséget, miszerint törvény előírhatja, hogy az ügyféli jogok gyakorlására csak az elsőfokú eljárásban való részvétel esetén van lehetőség. Irodánk e rendelkezés bevezetésekor bírálta a jogalkotó ügyféli jogok csorbítására irányuló szándékát, véleményünket a minisztériummal részletesen ismertettük. Szükséges tehát egyrészt megfontolni, hogy a bevezetett szabályok, így például a hivatkozott szabály valójában alkalmas-e a kívánt cél elérésére, illetve szeretnék utalni arra is, hogy az adminisztratív tehercsökkentési intézkedésekhez kapcsolódva a jogalkotó több olyan szabályt is alkotott, melyek az ügyféli jogok, alapvetően a társadalmi részvételi jogok gyakorlását korlátozzák. Tisztelettel kérem tehát a jogalkotót, hogy az aktuális módosítás konkrét céljait az ügyféli jogokra tekintettel szíveskedjen meghatározni.

5. Az említett javaslatok leginkább a Ket. módosításához kapcsolódó egyéb jogszabályokat érintik, azonban a hatályos közigazgatási eljárási törvény is tartalmaz több olyan rendelkezést, melynek revideálása megfontolandó. Példaként említhető a törvény 33/A. §-a, mely a Ket. novelláris módosításával került a törvénybe. A szabály célja, hogy a jogszabályok által kötött, szolgáltató közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó ügyintézési határidők szigorú figyelembe vételével folytassák le az eljárásokat és e rendelkezések szankciókat biztosítanak, amennyiben az eljáró hatóság ezen előírásokat megszegi. Szükséges azonban annak megfontolása, hogy az ügyintézési határidő túllépése esetén az eljárási illeték vagy díj visszafizetésnek kötelezettsége, a kétszeres túllépése esetén az illeték vagy díj kétszeresének visszafizetése valóban szükséges-e. Mivel a Ket. lehetőséget biztosít arra, hogy törvény vagy kormányrendelet hosszabb, valamint az említettek mellett egyéb jogszabály rövidebb ügyintézési határidőt írjon elő, az egyes eljárások esetén jelentős eltérések lehetnek. Megfontolandó tehát, hogy szükséges-e a sérelem mértékétől függetlenül ugyanúgy szankcionálni egy minimális határidő túllépést, mint egy maximális, de a kétszeres mértéket el nem érő túllépést. Amennyiben a jogalkotó célja valóban az ügyfélbarát és hatékony közigazgatás kiépítése, úgy sokkal inkább alkalmas az olyan szabályozás, mely a lépcsőzetesség elvének alkalmazásával ír elő szankciókat esetlegesen a mulasztás hatásait is figyelembe véve.

6. A Ket. 44. §-45. §-a tartalmazza a szakhatósági közreműködéssel kapcsolatos szabályokat. Az egyes ágazati jogszabályok azonban jelentősen eltérnek azon kérdést illetően, hogy a szakhatósági részvételért fizetendő eljárási illetékeket és díjakat a hatóságnak kell-e fizetni, amely azt a szakhatóság részére utalja vagy a szakhatóság is jogosult az ügyfelet pénz megfizetésére kötelezni. A Ket. módosítás törvény szinten rendezte a kérdést, konkrétan ki nem mondva, ugyanakkor utalva arra, hogy csak a hatóság tart kapcsolatot az ügyféllel, ezért a hatályos szöveg alapján az eljárási illetékeket és díjakat a hatóság számlájára kell fizetni. Az ágazati jogszabályok azonban ettől eltérő szabályokat is tartalmaznak.

7. Koncepcionális szinten érdemes ugyanakkor megfontolni azt, hogy valóban szükséges-e az ügyfelek kötelezettségévé tenni az egyes hatósági eljárási illetékekhez kapcsolódva különféle szakhatósági eljárási illetékek megfizetését. Az ügyfelek szempontjából hatékonyabb megoldás lehet az egy kérelem – egy eljárási illeték elve, miszerint a kérelmező egy előre meghatározott illetéket fizet a hatósági eljárásért, ahelyett, hogy az ügyfélnek az egyes szakhatósági eljárások költségeivel is kellene foglalkoznia. A hatóságoknak és szakhatóságoknak pedig lehetősége van arra, hogy az összeget átutalással rendezzék csakúgy, mint a hatályos szabályok szerint, azonban e megoldás a jog területén kevésbé szakavatott kérelmezők szempontjából sokkal racionálisabb.

8. A Ket. 71. § (1) bekezdése szerint a hatóság az ügy érdemi kérdéseiben határozattal, minden egyéb esetben végzéssel dönt. Ezzel kapcsolatban jegyzem meg, hogy több olyan

eljárási cselekmény van a törvényben, melyek az említett formát nem igénylik, azaz a hatóság formátlan levelet küld az ügyfélnek, hatóságnak vagy az eljárás egyéb szereplőjének. Ezen esetek azonban a törvényben nincsenek egyértelműen megfogalmazva és a hatósági gyakorlat számára több esetben kérdéses, hogy szükséges-e az adott kérdést végzéssel eldönteni. A jogalkalmazás egyszerűsítése és a felesleges formális döntések csökkentése érdekében indokolt azon esetek taxatív módon való megjelenítése a törvényben, ahol a hatóság jogosult formátlan levelet küldeni az érintett résztvevőknek.

Szintén ide kapcsolódó kérdés ugyanakkor a döntés hirdetményi úton történő kézbesítése. A jogalkotó célja az volt, hogy a hirdetményi kézbesítést a lehető legtöbb garanciális elemmel gazdagítsa, hogy a döntések megismerhetőségét széles körűen biztosítsa. A gyakorlat azonban azt bizonyítja, hogy a hatályos szabályozás, miszerint a döntést a hatóság hirdetőtábláján, az érintett önkormányzatok hirdetőtábláján (mely lehet az ügyfél lakcíme, az ügy tárgya, a tevékenység folytatása vagy a jogellenes magatartás elkövetésének helye szerinti, valamint a hatásterületen lévő önkormányzat), illetve a központi elektronikus rendszeren és a hatóság honlapján is közzé kell tenni, túlzott biztosítékot kíván adni, mely indokolatlan költségeket is generál. Figyelemmel azonban arra is, hogy a központi rendszeren való közzétételt a gyakorlat nem a jogalkotói célnak megfelelően alkalmazza, az említett megoldás nem ad egyértelmű iránymutatást a döntések jogerejével kapcsolatban tehát az Alkotmány 2. § (1) bekezdése által szabályozott jogbiztonság követelményét sérti.

9. Szintén a Ket reform által előirányzott módosítás a társadalmi szervezetek ügyféli részvételét elősegítő elektronikus adatbázis. A jogalkotó által alkotott, a közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról szóló értesítés érdekében vezetett elektronikus adatbázis létrehozásáról, vezetéséről, valamint az adatbázis alapján történő értesítésről 187/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet azonban csak a legalapvetőbb szabályokat tartalmazza az adatbázissal kapcsolatban, így a szabályozást, illetve a rendszer gyakorlati működését, így például a keresési szempontokat, az ügycsoportokat, a társadalmi szervezet által kiválasztható illetékességi területeket a kormányrendelet szabályainak revideálásával együtt racionalizálni szükséges.

Budapest, 2010. augusztus 18.

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor