

Dr. Kovárik Erzsébet

A szociális igazgatás eljárási szabályainak felülvizsgálata

I. A közigazgatási hatósági eljárás a szociális igazgatásban

1. A szociális hatósági ügy fogalma

A szociális igazgatás hatósági ügyeinek vizsgálata során elsősorban a Szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban Szt.), a Gyermekvédelemről és a gyámsági igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény eljárási rendelkezéseit vizsgáltam, eltérő sajátosságai, rendeltetése miatt a társadalombiztosítási ellátások, a munkanélküliek ellátásának vizsgálatát mellőztem, a szűkebb értelemben vett szociális igazgatásra fókuszálva.

Mint majd láthatjuk, a szűkebb értelemben szociális igazgatásban sem könnyű a szociális hatósági ügy fogalmának meghatározása, különösen a hatályos jogszabályok alapján.

Kiinduló pontként válasszuk a Szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény Eljárási rendelkezések fejezetét.

Az 5. § arról rendelkezik, hogy az 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit az e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni, de csak a szociális ellátásra jogosultság, a jogosultat érintő jog és kötelezettség megállapítása, továbbá a hatósági ellenőrzés (a továbbiakban szociális igazgatási eljárás) során. Az államigazgatási ügy fogalmába az Áe. szerint az ügyfelet érintő jog és köteletség megállapítása, adatigazolás, nyilvántartás vezetése és a hatósági ellenőrzés tartozik bele. A szociális igazgatási eljárás (helyesebben szociális igazgatási ügy) ilyen szűkítő meghatározása több szempontból problematikus. Így az adatkezelés (a 18. § a jegyző, intézményvezető hatáskörébe utalja), az adatok nyilvántartása nem tartozik a szociális igazgatási eljárás fogalmába, s e szerint ügyfél is csak az lehet, aki a szociális ellátásra jogosult, s felmerül a kérdés: akinek nem állapítják meg a jogosultságát, az nem volt ügyfél az eljárásban?

A szociális igazgatási eljárás, pontosabban a szociális hatósági ügy fogalma azonban ennél jóval szélesebb. Valóban meghatározó jellegű e körben az ügyfélnek jogosultságot megállapító ügyek száma, amelyek jellegzetességei az Áe-től való eltérést indokolják.

Ezek a jellegzetességek, a teljesség igénye nélkül:

- az ügyfelek természetes személyek,
 - jellemzően alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek,
 - tájékozatlanok, kiszolgáltatottak, jogaikat nem ismerik,
 - az ügyek nagyrésztében a 30 napos ügyintézési határidő túl hosszú,
 - az ügyfél a bizonyítás terhét nem mindig tudja vállalni, a bizonyítási terhet a
-

közigazgatási szerv átvállalhatja, vagy például a bíróságnak lehetősége van arra, hogy az ideiglenes intézkedését a tények valószínűsítésére alapozza, (1993. évi III. törvény 11. § (2) bekezdés),

- az ügyfelek az eljárás megindításában is akadályozva vannak, például a fogyatékkal élők fizikailag sem tudják megközelíteni a polgármesteri hivatal épületét, nem tudják biztosítani a jeltolmácsot az eljárás során, többen korlátozottan cselekvőképesek, a képviselötükről gondoskodniuk kell,
- a tartósan szegények, romák esetében a diszkrimináció, az előítéletesség eljárási joguk gyakorlásának is akadálya lehet,
- e hatósági ügyek anyagi jogát a központi jogszabályokon kívül igen eltérő színvonalú és feltételrendszerrel tartalmazó önkormányzati rendeletek szabályozzák,
- önkormányzati rendelet eljárási szabályokat is megállapíthat,
- e hatásköröket az önkormányzat képviselőtestülete és a jegyző gyakorolják,
- ezek az ügyek önkormányzati hatósági ügynek minősülnek, ami sajátos eljárási problémákat vet fel,
- a jogosultság megállapításának sokszor az önkormányzat teljesítőképessége az akadálya, ezért az eljárás az ügyfél kérelme ellenére nem indul meg, vagy a megindult eljárásban az indokolás nem a törvényi előírásoknak megfelelően, nem a valós tényállás megállapításával, hanem eljárási szabálysértéssel történik.

Természetesen ezek a jellegzetességek nemcsak a Szociális törvényben szabályozott hatósági ügyekre jellemzőek, hanem a gyermekek védelmének rendszerébe tartozó ellátásokra, a fogyatékosok ellátásaira.

A szociális igazgatás körébe azonban számos más hatósági ügy is beletartozik, ezek például a működési engedélyek kiadása, a jegyző, a városi és megyei gyámhivatal hatáskörébe tartozó gyermekvédelmi ellátások, hatósági intézkedések.

Hatósági ügy például a szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi személyes gondoskodást végző személyek működési nyilvántartásának vezetése (Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet), a nyilvántartásból való törlés.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi jogviszony keletkezhet az önkormányzat képviselőtestületének határozata alapján, gyámhivatal határozata alapján, vagy az intézményvezető intézkedése alapján.

Az állami fenntartású intézmény esetén a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás iránti kérelemről az intézményvezető dönt. Ez ellen a a döntés ellen a fenntartóhoz fordulhat az ellátást igénylő, s ezzel ez a szabályozás már ki is vonja az Áe. hatálya alól az intézményvezető döntését.

Holott az ügy meghatározása nem ellentétes az 1993. III. törvény 5. §-ával, sem az Államigazgatási eljárási törvénnyel (továbbiakban Áe.), mely lehetővé teszi, hogy jogszabály nem közigazgatási szervet is felruházzon hatósági döntési jogkörrel.

A jegyző és intézményvezető hatáskörébe utalt adatkezelés, nyilvántartás is alaposabb vizsgálat után felveti azok hatósági jellegét, de erről egyértelműen nem foglal állást az Szt.

A szociális hatósági ügyek eljárási szabályai ügýtípusonként kerültek szabályozásra, így államigazgatási hatósági és önkormányzati hatósági ügyek keverednek, s úgy tűnik,

hogy például a szociális igazgatási eljárás szabályozása csak az önkormányzati hatósági ügyekre vonatkozik, részletszabályok esetén látható, hogy az államigazgatási hatósági ügyek körében is találunk eljárási rendelkezéseket.

Vajon mi lehet az elhatárolás ismérve, ha továbbra is különbséget teszünk a kétféle hatósági ügy között.

Ezen ügyek elhatároló ismérve lehet az, hogy államigazgatási szervek járnak el az ügy elbírálása során, országosan egységesen meghatározott szempontok és eljárási rend szerint, önkormányzati hatósági ügyben pedig elsősorban az önkormányzat képviselőtestülete, átruházott hatáskörben pedig a szervei.

Ezenkívül elkülönítési szempont lehet az is, ha a jogosultságokat alanyi jogon járó (mérlegelést kizáró) és rászorultságon alapuló ellátásról (mérlegelési jogkör) van-e szó.

A feladatok telepítésénél természetesen vizsgálni kell, hogy az egyes ellátások esetében mennyire van jelentősége a különbségek, eltérések értékelésének, ismeretének, a helyi adottságok figyelembe vételének, hol lehet komplexen biztosítani a probléma megoldását (nemcsak a segélyezés, hanem a munkahelyteremtés, lakásépítés, óvodai-bölcsődei ellátás javításával a visszailleszkedés lehetőségét nyújtani), s melyek azok az ellátások, ahol olyan automatizmusok működnek, amelyek a közigazgatási hatósági eljárás kevésbé rugalmas eszközeivel is megvalósíthatók.

Az eljárás szabályozásánál azonban bármelyik szempontot veszem figyelembe az elkülönítés erőltetettnek, indokolatlannak tűnik, hiszen az Áe. sem tesz különbséget az államigazgatási ügyek között, sőt az Önkormányzati törvény (Ötv.) kifejezetten az egységes eljárásra utal az Áe. szabályainak kötelező alkalmazásával.

2. Az önkormányzati hatósági ügy sajátos eljárási problémái

Talán ellentmond az hatósági ügyek egységes eljárási rendben való kezelésének az önkormányzati hatósági ügyek kiemelt elemzése, de a "kitalálása" óta eltelt időszakban a jogintézmény ellentmondásossága, jogrendszerünkbe való beillesztésének nehézségei mind a jogalkalmazókat, mind a tudomány művelőit gyakran foglalkoztatta.

Önkormányzati hatósági ügy az, amit törvény vagy az önkormányzat rendelete annak minősít. Az Önkormányzati törvény (továbbiakban Ötv.) 109. §-a szerint az önkormányzati hatósági ügyben folyó eljárásra - az Ötv-ben foglalt eltérésekkel - az államigazgatási eljárásról szóló 1981. évi I. törvényt kell alkalmazni. (Ez a szabályozás az Áe. 1981-es átfogó felülvizsgálata során született törvényre hivatkozik, ez a megjelölés - de az 1957. évi IV. törvény megjelölés is pontatlan, helyesen: az 1981. I. törvénnyel módosított 1957. évi IV. törvény)

Az Ötv. az alábbi eltérésekről rendelkezik:

- nincs helye fellebbezésnek, ha önkormányzati hatósági ügyben I. fokon a képviselőtestület járt el,
- a polgármester (főpolgármester), valamint a képviselőtestület bizottságának, részönkormányzat testületének önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen a képviselőtestülethez lehet fellebbezést benyújtani,
- a képviselőtestület I. és II. fokon hozott határozatának felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozva a bíróságtól lehet kérni, a határozat közlésétől számított 30 napon belül,
- a pert az önkormányzat ellen kell indítani (csak az önkormányzat jogi személy és így

perelhető).

Az önkormányzati hatósági ügy legérzékenyebb pontjai:

-A hatáskörtelepítés átruházással történik, bár erre jogszabály ad felhatalmazást, azonban ennek eljárási alátámasztása a jelenlegi jogrendszerben hiányzik (a KET szabályozása erre lehetőséget ad, törvény felhatalmazása alapján kivételt tesz az általános hatáskör átruházási (gyakorlási tilalom alól);

- Visszatérő vita, hogy a hatáskör átruházására vagy annak gyakorlására kerül sor az önkormányzati ügyek esetében (amennyiben a hatáskör gyakorlását ruházza át a képviselőtestület, úgy tulajdonképpen a jogorvoslat közigazgatáson belül kizárt). Ennél azonban bonyolultabb a helyzet, az önkormányzat képviselőtestülete átruházhatja a hatáskörét (ez a helyes jogi megoldás, Ötv. és Áe. szerint is) szerveire, a gyakorlatban pedig azt tapasztaljuk, hogy a hatáskör gyakorlásának átruházása is megtörténik a jegyzőre vagy a polgármesteri hivatal ügyintézőire. Ez két szempontból is problematikus, egyrészt a jegyzőt az Ötv. kizárja az önkormányzati hatósági ügyek intézéséből, másrészt miután mind az I., mind a II. fokon ugyanazok "gyakorolják" a hatáskört, vagyis készítik elő a döntéseket, ténylegesen az ügyfelek jogorvoslati joguktól megfosztottak.

- A testületi döntés miatt az Áe. szabályai nehezen alkalmazhatók (jogelméletileg sem tisztázott az önkormányzati hatósági ügy sajátos eljárási viszonya, quasi külön eljárásként szabályozza az Ötv., ez azonban ellentétes az Áe. szabályozási logikájával). Az ügyintézési határidő betartása, a kizárás szabályai, valamint a határozat formájára, tartalmára vonatkozó eljárási szabályok nem érvényesülnek. A testületi eljárás esetén jegyzőkönyvbe foglalják a testület döntését, de ez az önkormányzat SZMSZ-nek megfelelő formai sajátosságokra van figyelemmel, nem pedig az Áe. alaki, tartalmi követelményeire.

- A fellebbezésen kívül - amennyiben nem a képviselőtestület járt el - gyakorlatilag nincs más közigazgatási jogorvoslat (felügyeleti intézkedés), a gyakorlat nem egységes abban, hogy az önkormányzati hatósági ügyekre a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzése kiterjed-e vagy sem. Általában az elfogadott nézet, hogy csak a határozat meghozatala tartozik a közigazgatási hivatal törvényességi kontrollja alá.

- A felügyeleti szerv hiánya illuzórikussá teszi a jogszerűtlen hallgatás esetén Áe-ben szereplő (bírósi eljárás) garanciális rendelkezést, a bíróságnak kell kötelezni az önkormányzatot az eljárás lefolytatására. Szociális ellátások megállapítása esetén ez teljesen hatástalan.

- Hiányzik az ügyészi kontroll.

- Eltérő színvonalú és tartalmú rendeleti szabályozás áll mögötte, ami sajnálatos módon eljárási kérdéseket is érinthet, ami tovább nehezíti a jogérvényesítést.

- A bírói jogvédelem nehézkes (kis perértékű ügyek, lassú eljárás, a helyi rendeletek ismeretének hiánya, csak a mérlegelés jogszerűségének felülvizsgálatára van a bíróságnak lehetősége, nem változtathatja meg az önkormányzat döntését stb.).

- Ténylegesen a jegyző, a hivatali apparátus előkészítésén múlik a döntés, tehát az eljárásjogban a legsúlyosabb jogszabálysértés lehetőségét kínálja a jogi szabályozás, ez pedig a hatáskör elvonása.

- A mérlegelési, az ellátáshoz való hozzájutás feltételeit az önkormányzat rendeletében határozza meg, ugyanakkor a tényleges igények és az önkormányzat lehetőségei

közötti szakadékot csak jogszabálysértéssel tudják feloldani. (Néhány esetben arra is volt példa, hogy a megállapított ellátásra már nem volt fedezete az önkormányzatnak, akkor hatályon kívül helyezte a rendeletét. Ez jogász számára elegánsabb megoldás, a probléma kezelését azonban nem szolgálja.)

Természetesen az eljárási törvény az önkormányzati hatósági ügy alapvető problémáját nem oldhatja meg, vagyis a szabályozás által teremtett jogosultság és annak kielégítésére fordított források szűkösségéből adódó jogalkalmazási nehézségeket nem tudja kezelni, azonban remény volt arra, hogy a jegyzőre való telepítéssel (vagy átruházással) az eljárási anomáliák megszüntethetők. Sajnálatos módon a KET visszalépett az eredeti javaslathoz képest, jelenleg - az Ötv.-vel ellentétesen - kötelező átruházásról rendelkezik, az I. fokon eljáró önkormányzati szervek megjelölésével. A jegyző kimaradt ebből a körből, így a továbbiakban legalább formálisan a közigazgatási jogorvoslat biztosított.

3. A szociális igazgatásra vonatkozó eljárási szabályozás jellegzetességei:

- Ügyfajtánként állapítanak meg eljárási szabályokat, hiányzik az egységes szociális hatósági ügy fogalma és az ehhez rendelt eljárás.
- A szabályozás gyakran Áe. ellenes, vagy ennél is jellemzőbb, hogy az Áe-ben szereplő szabályokat megismétlik (pl. a családtámogatási ellátások érvényesítésével kapcsolatos valamennyi eljárás illeték- és költségmentes. Az Áe. 89. § (1) szerint az államigazgatási eljárás költségét - ha jogszabály másként nem rendelkezik - az állam viseli. Ennek a szabályozásnak a KET elfogadása után lesz jelentősége, mert az eljárás fő szabály szerinti költségmentessége megszűnik. Azonban figyelni kell arra, hogy akkor valamennyi szociális ellátás esetében erről rendelkezzenek.)
- Nemcsak ezen a területen - ez általános tapasztalat - keverednek az anyagi jogi szabályok és az eljárási szabályok az eljárási rendelkezések címszó alatt, (pl. az 1993. évi III. törvény 10. §-a nemcsak az adat, tény igazolásának eljárási rendjét, de az igazolás tartalmát is szabályozza).
- Jogforrását tekintve a szociális igazgatás hatósági eljárását az alábbi jogszabályok szabályozzák:
 - az 1957. IV. törvény,
 - az ágazati törvények támogatásonként rendelkeznek az Áe-től való eltérésről,
 - kormányrendelet, miniszteri rendelet,
 - önkormányzati rendelet (az önkormányzati hatósági ügy szabályozása kapcsán, vagy a szervezeti és működési szabályzatukban is tartalmazhatnak eljárási szabályokat,
- A szociális hatósági ügyek eljárási szabályozására jellemző, hogy csak néhány kérdésben éltek az Áe-től való eltérés szabályozási lehetőségével, igazán az ügyek fenti jellegzetességei az eljárási szabályokban nem jelentkeztek.

4. Az államigazgatási eljárási törvény és a szociális hatósági ügyek eljárási szabályainak viszonya

Az 1957-ben született államigazgatási eljárási törvény a hatósági eljárás egységes szabályozására épül. Az Áe. szerint a közigazgatási szerv eljárása során államigazgatási ügyben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az általános és kötelező szabály alól a törvény három kivételt határoz meg:

- szabálysértési és állampolgársági ügyekben az Áe. alkalmazása kizárt (kivett ügyek);
- az Áe. hatálya másodlagos, ha jogszabály másként nem rendelkezik a törvényben felsorolt ágazatokhoz tartozó, illetve az Áe. által felsorolt törvényekben meghatározott ügyekben (külön eljárások);
- e két kivételtől eltekintve az államigazgatási eljárásokra vonatkozó jogszabályok az Áe. szabályaitól csak akkor térhetnek el, ha ezt e törvény (Áe.) megengedi. Az Áe. több szabálya ad lehetőséget arra, hogy jogszabály (vagy esetleg csak törvény, kormányrendelet) az eljárásban különös vagy kiegészítő szabályokat állapítson meg. A különös szabályozás lehetőséget ad az ügyhöz igazodó sajátosságok, eltérések rendezésére, míg a kiegészítő szabályozás egyes jogintézmények részletes feltételeit tartalmazhatják.

Az elmúlt évtizedekben az Áe. általános és kötelező jellege olyan értéknek bizonyult, amit az új eljárási törvény koncepciója és a Közigazgatási hatósági eljárásokról szóló törvényjavaslat (a továbbiakban KET) is megőriz. Az egységes eljárás számos előnnyel járt mind a jogalkalmazó, mind az ügyfelek szempontjából is. Világos, egyszerű, valamennyi eljárási mozzanatot egyértelműen szabályozó, egységes hatósági eljárásban gondolkodó eljárási törvényünk így könnyen megismerhetővé, alkalmazhatóvá vált, az elmúlt évtizedekben a társadalom tudatába beépült. A közhatalom gyakorlásának kereteit, a közigazgatási szerv jogait és kötelezettségeit, az ügyféli jogokat és kötelezettséget egységes rendszerbe foglaló eljárás ugyanakkor nagyon merev, rugalmatlan lett volna a felsorolt eltérési lehetőségek nélkül.

Az Áe. felülvizsgálatának egyik célkitűzése volt ennek az egységes eljárásnak és vívmányainak megtartása, megőrzése. Az elmúlt időszakban ugyanis az eljárási törvény egységét kikezdték azok az ágazati szabályok, amelyek a felülvizsgálat során megállapíthatóan többnyire indokolatlanul lazították fel az Áe. egységét, s tértek el annak szabályaitól, ágazatonként külön eljárási szabályok alkotásával. Megsokasodtak a külön eljárási szabályok (1995-ben például még csak hat ilyen külön eljárási szabály volt ismeretes, ma 17), egyre több hatósági ügy anyagi jogi szabályozása során jelentek meg az Áe. rendelkezéseitől eltérő ágazati eljárási normák.

A jogalkotás során ellenőrizetlenül kerültek be a törvényekbe, rendeletekbe olyan szabályok is, amelyek megalkotására nem volt felhatalmazása a jogalkotónak, vagyis az államigazgatási eljárás általános szabályaitól azoknál a jogintézményeknél is eltértek, ahol ezt az Áe. nem engedte meg.

Ez a lopakodó, rejtett erroziója az egységes eljárási törvénynek a külön eljárások megsokasodásánál is nagyobb problémát okozott, hiszen az Áe. szabályai és az ágazati jogi szabályozás kollíziója miatt szinte kizárt, hogy a jogalkalmazó eljárási szempontból is jogszerű határozatot hozzon.

7. § (1) és (2) bekezdése - bár az eljárási rendelkezések között szerepel, s úgy tűnik, mintha ez is az Áe-től való eltérés lenne, nem csak eljárási szabály, hanem anyagi jogi szabály is. E két bekezdés ugyanis arról rendelkezik, hogy *a települési önkormányzat tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segílyt, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászoruló életét, testi épségét veszélyeztetné.* Ez a szabályozás - még szóhasználatát tekintve is (tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére), de lényegét tekintve is megegyezik az Áe. szabályozásával. Szó sincs eltérésről. A jogalkotó azt határozta meg, hogy mit kell tennie a települési önkormányzatnak az egyébként hatáskörébe tartozó segílyezés során és hogyan követelheti a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervtől a kifizetett átmeneti segíly összegét. A szabályozás azért is pontatlan, mert ebben az esetben csak az illetékesség hiányáról beszélhetünk. A tett intézkedésről az Áe. szerint is haladéktalanul kell értesíteni a hatáskörrel és illetékességgel bíró szervet.

8. § (1) *A szociális hatáskört gyakorló szerv vezetője az eljárási határidőt - indokolt esetben - egy ízben, legfeljebb 15 nappal meghosszabbíthatja.*

Ez a szabályozás is megegyezik az Áe. szövegével, egyetlen kivétellel, az Áe. szerint 30 nappal hosszabbíthatja meg a szerv vezetője az eljárás határidejét, s nem enged eltérést e szabály alól.

8. § (2) *A megkeresett szerv és a szakhatóság a megkeresésnek 10 napon belül köteles eleget tenni.*

A szakhatóság esetében az Áe. lehetőséget ad az eltérésre, tehát az általános szabály szerinti 15 nap helyett rövidebb határidő is adható, de igazából nincs jelentősége az eltérésnek, hiszen az Áe. szerint határnap is kitűzhető a szakhatósági megkeresés esetén. A megkeresés azonban az Áe. szerint 15 nap, amelytől nincs eltérési lehetőség. (A KET javaslata szerint differenciált lesz a megkeresés határideje: adatigazolás esetén 8 nap, eljárási cselekmény esetén 15 nap, de jogszabály ettől eltérő szabályozást is kimondhat.)

Ugyanakkor a 10. § (3) bekezdése e szabályozásnak is ellentmondva, az APEH esetében a megkeresés határideje 15 napban határozta meg, ami az Áe-nek megfelelő, azt megismétlő, párhuzamos szabályozás.

A 11. § a szociális hatáskört gyakorló szerv határozatának bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárási szabályokat állapít meg, többek között azt, hogy a bíróság végzéssel ideiglenes intézkedést hozhat.

Nem vitatva a szabályozás indokoltságát, azonban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy ez nem az Áe.-hez képest eltérés, hiszen az Áe. a bírósági eljárás szabályait nem tartalmazza.

Természetesen nemcsak az eljárási rendelkezésekről szóló fejezet, hanem az egyes ellátások szabályozása is tartalmaz eljárási szabályt. Itt is előfordul, hogy úgy tér el az Áe. kötelező szabályozásától a jogalkotó, hogy erre nincs felhatalmazás az 1957. évi IV. törvényben. Például 37/G § (4) bekezdés szerint, ha *ugyanazon hajléktalan személy számára kell két vagy több önkormányzat döntése szerint egyidejűleg rendszeres szociális segílyt nyújtani* (illetékességi összeütközés), *csak az utóbb megállapított segíly folyósítható.* Ez a szabály szintén ellentétes az Áe. szabályozásával, mely szerint

illetékességi összeütközés esetén a megelőzés szabálya érvényesül, a már meghozott határozatok esetében is. (Áe. 6. § (3)-(4) bekezdés).

5. Közigazgatási eljárás és szolgáltatási eljárás általános szabályairól szóló törvényjavaslat (a továbbiakban KET) és a szociális igazgatási hatósági ügyek közötti viszony

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényjavaslat úgy tűnik az eredeti és tudományosan alátámasztott szándékok ellenére, tovább lazítja az általános eljárási törvény kötelező hatályát. Az Áe. által szabályozott eltérési lehetőségekhez képest egy újabb eltérési lehetőséget biztosít, amennyiben ügyfajtanként jelöli meg azokat a jogintézményeket, amelyekről törvény eltérhet.

Ilyen ügyfajta - külön eljárásként való megszüntetésének ellensúlyozására - a társadalombiztosítás, valamint a családtámogatás.

Az új szabályozás szerint ezekben az ügyekben

- az eljárás megindítására, megszüntetésére, felfüggesztésére,
- az idézésre, a bizonyítási eljárás akadályozásának jogkövetkezményeire,
- a bizonyítékoknak az ügyfél elé tárására,
- a tény, adat, jogosultság igazolására,
- a méltányossági eljárásra,
- a határozat végrehajthatóságára, a fellebbezésre, a döntés hivatalból történő módosítására, visszavonására,
- a felügyeleti eljárásra és a felügyeleti jogkörre,
- a végrehajthatónak minősülő döntésekre és a végrehajtásra,
- az eljárás iratairól való másolat készítésére

törvény eltérő szabályokat állapíthat meg.

A törvényjavaslat által nyújtott - bár nem azonos súlyú, logikailag még nem rendezett, nemcsak eljárási (pl. a felügyeleti jogkör hatásköri szabály) jogintézményt felsoroló - eltérési lehetőségek az általános eljárási szabályok alól elgondolkodtató.

A társadalombiztosítási eljárás megjelölése érthető, a családtámogatási ügyek azonban jelenleg az Áe-től legkevesebbé eltérő eljárási rendben folynak.

Mi az oka annak, hogy ugyanezen típusú (jogosultságot biztosító) - de más törvényben szabályozott - szociális hatósági ügyek kimaradnak ebből a körből.

Vajon nem lenne-e helyesebb a szociális hatósági ügyek fogalmát egységesen kezelve, nem ellátásonként széttörédezett eljárási rendben szabályozni és élni a KET felhatalmazó döntésével, a szélesebbkörű eltérési lehetőséggel.

Csak a hatósági ügyek egységes szabályozásának végiggondolása után dönthető el, hogy a KET-ben az egyes jogintézményeknél szabályozott eltérés lehetősége valóban biztosítja-e a szociális hatósági eljárás jellegének megfelelő eljárási rend kialakítását, vagy a társadalombiztosításhoz, családtámogatáshoz hasonlóan általánosabb eltérési lehetőségre lenne szükség az új KET-ben.

II. Eljárási reform vagy "KET-harmonizáció"

A szociális hatósági eljárásra vonatkozó új szabályozást alapvetően két tényező befolyásolja.

1. A szociális igazgatási rendszer reformja
2. Az új eljárási törvény elfogadása

1.1 A szociális igazgatási rendszer reformja esetén az eljárási szabályok módosításának koncepciójához az alábbi kérdések megválaszolása elengedhetetlen:

- Mi a funkciója a közigazgatásnak ezen a szakterületen, meglehetősen leegyszerűsítve a problémát: mit jelen az Alkotmányban megfogalmazott szükséges ellátásra jogosultság, a szociális biztonsághoz való jog, hogyan viszonyul ez az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére vonatkozó állami feladatvállaláshoz, meddig terjed az állami kötelezettségvállalás a rászorultakról való gondoskodásban, milyen kötelezettséget jelent az európai népek jólétének és biztonságának kiteljesedése az európai egység megteremtésén túl a magyar állampolgár jólétének biztosításában, vagyis mi az alkotmányos jog tartalma. (Ahogy azt az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította az Alkotmány preambulumban megfogalmazott szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítésének szándéka nem jelenti azt, hogy az Alkotmány a szociális jogállam elvét deklarálná. A formális jogállamiságnak nem feltétele a szociális biztonság. Ezzel kijelölte a tartalmi határokat is: formális jogállamiságnál több, szociális jogállamnál kevesebb.)
- Milyen feladat megosztás szolgálja leginkább a minőségileg jobb, hatékonyabb igazgatást (nemcsak a közigazgatás különböző szervei között, hanem annak vizsgálata is megkerülhetetlen, hogy hogyan lehet a többszektorú ellátás arányait a legkedvezőbb módon kialakítani);
- Ki jogosult ellátásra (hol lehet a rászorultság határait kijelölni) és milyen formában;
- Lesz-e több pénz az ellátási rendszerekben, vagy a jelenlegit kell jobban elosztani stb.

A szociális ellátások igazgatási szempontú felülvizsgálata során a magyar közigazgatás alapvető hiányosságai, problémái, megoldatlan, folyamatosan elodázott szervezeti, működési reformjainak következményeivel is számolni kell.

1.2. A szociális igazgatás beágyazása a közigazgatás reformjába

A rendszerváltozás óta többször elvetélt államháztartási reform, a kormányprogramban is meghirdetett államszervezeti reform, alkotmányozás elmaradása, a szociális ellátórendszer javításának is gátját jelenti.

Jelenleg olyan 2/3-os törvénnyel bebetonozott adottságok determinálják a változtatás lehetőségeit, ami kutatásokkal megalapozott tudományos tézisek, politikailag elfogulatlan szándékok megléte esetén is - az államszervezetre vonatkozó egységes koncepció hiányában - nehezen mozdíthatók ki a holtpontról.

Félő, hogy az egységes koncepció hiányában a közigazgatási rendszer egyes elemeinek változtatása, a közigazgatás jelenlegi működési anomáliáinak elmélyüléséhez, további deformációkhoz vezethet.

Ezért a Szolid project "Írányelvei" közül is talán a legfontosabb, hogy ügyelni kell az államigazgatási és önkormányzati rendszer átalakulási folyamataival való szinkron kialakítására.

Ez azonban rendkívül nehéz feladat, hiszen ezek nem eldöntött fejlesztési irányok a közigazgatásban (régió, kistérség, területi reform stb.)

1.3. A szociális igazgatás reformja és a magyar önkormányzati rendszer

A szociális ellátással kapcsolatos kritikák, jobbító szándékok megfogalmazásakor a nem megfelelő ellátás okai között az önkormányzatok helyzetének folyamatos romlását, autonómiájának szűkülését is elemezni kell. Magyarországon - ez ma már vitatható, de történelmi tény - , hogy széles hatáskörrel és átfogó felelősséggel rendelkező helyi önkormányzatok rendszere jött létre.

Magyarországon az önkormányzatok alkotmányos joga, hogy helyi közügyekben önállóan szabályozhatnak és igazgathatnak.

Ennek korlátja csak az, hogy nem lehet helyi közügyként kezelni más szerv feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat.

Ugyanakkor törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe.

A helyi önkormányzat önként vállalt, illetőleg kötelezően előírt hatáskörei a helyi közügyek **széles körét** fogják át.

Ez az alkotmányos szabálynak is tekinthető Ötv. (6. § (2) bekezdés) a szociális feladatok telepítésénél kikerülhetetlen.

A szociális ellátás a helyi közügyek közül talán a legjelentősebb, meghatározó önkormányzati feladat, tehát az önkormányzati feladatellátással a szociális igazgatás kapcsán a jövőben is számolni kell.

Az Alkotmány szerint a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek, az önkormányzatok kötelezettségei (feladatellátása) azonban eltérő lehet.

Ugyanakkor az is tény, hogy az Ötv. és az Alkotmány adta lehetőségeket az elmúlt évtizedben nem használták ki és a feladatelosztás nem kellően differenciált.

Ezért az önkormányzati feladatellátás szétforgácsolt, a feladatellátás képessége nem biztosított - különösen kistéleplési szinten -, a szakmai követelmények teljesíthetetlenek, a feladatellátás ellenőrizhetetlen.

Feltéve, hogy a jelenlegi megyei önkormányzati rendszer fennmarad a jövőben is, vizsgálni kell azt is, hogy mi az oka annak, hogy a megye tényleges feladatokat nem kapott, az Ötv. szerinti feladatátvállalás nehézkesen, csak lehetőség, nem megfelelően működik.

Ugyancsak jelzésértékű, hogy a társulással történő feladatellátás lehetőségével sem éltek az önkormányzatok, holott ez megfelelő kerete lehetne a hatékonyabb, az önkormányzati önállósággal összeegyeztethető feladatellátásnak.

Nem működnek a hatékonyabb feladatellátást lehetővé tevő jogintézmények, a jelenlegi

szabályozás lehetőségeinek kihasználása is elmaradt.

A nem megfelelő feladatellátás oka lehet az is, hogy az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás szerint törvény kötelező feladatokat állapíthat meg az önkormányzatoknak. Ágazati törvények az elmúlt időszakban parttalanul éltek ezzel a lehetőséggel (míg az önkormányzati rendszer hajnalán kb. 9 normatíva volt a kötelező feladatok ellátására, addig ma közel 300 normatíva megállapítására kerül sor). Nincs korlátja a kötelező feladatok megállapításának, ugyanakkor statisztikai adatok bizonyítják, hogy az önkormányzatok részesedése a GDP-ből évről évre csökken, 2002-ben ez az arány 1990. óta a legrosszabb volt. Ez messze elmarad a fejlett országokéhoz képest.

Az állami támogatás messze nem fedezi a szükséges anyagi feltételeket, s amennyiben az Alkotmánybíróság döntését figyelembe véve, a feladatellátáshoz szükséges anyagi források között az önkormányzat teljes bevételeit vesszük alapul, akkor sem jobb a helyzet, hiszen az önkormányzatok feladatellátásához szükséges saját bevételi lehetőségei is folyamatosan csökkennek (pl. személyi jövedelemadó bevétel, vagyonfelélés, helyi adók kivetésének realitása stb.), ez különösen a szociálisan hátrányos helyzetben lévő kis településeken aggasztó.

Ezekhez a romló gazdasági lehetőségekhez mérten kell értékelni az elmúlt időszakban robbanás-szerűen megnövekedett igénnyel jelentkező szociális feladat ellátás hatékonyságát is, vagyis nagyon fontos annak közgazdasági vizsgálata, hogy a jelenlegi szociális védelem minimális szintje fenntartásához elegendő forrás van-e a rendszerben, s csak ezt követően érdemes azt vizsgálni, hogy a feladat-telepítéssel lehet-e nagyobb hatékonyságot elérni.

Mindez csak a feladat- és hatáskör telepítés szempontjából való jogi és igazgatási szemléletű megközelítés, de mindenképpen számolni kell azzal is, hogy az önkormányzati rendszer kiüresítéséhez vezethet az önkormányzatoktól elvont helyi ügyek egyre növekvő száma.

1.4. Az államigazgatási feladatellátás

Az államigazgatás is súlyos problémákkal terhelt, csak példaként néhány jelzés:

- a szakmai irányítás eszközrendszerének szegényes volta (lényegét tekintve a jogszabályi szabályozásban merül ki, az ellenőrzés, felügyelet ellátásának nemcsak a jogszabályi rendezetlenség miatt kicsi az esélye, hanem az erre alkalmas szervek hiánya miatt is);
- a dekoncentrált szervezetrendszer tagoltsága, a közigazgatási hivatalok képtelenek a területi szinten az összkormányzati érdekek érvényesítésére;
- a szakmai minimum meghatározása a szociális feladatok ellátása terén hiányzik, a kikényszerítésre pedig lényegében nincs eszköze az államigazgatási szervnek;
- az együttműködés, koordináció az ágazatok között esetleges, ezt a kormányzati döntés pótolja sok esetben, ami az ágazati önállóságot csökkenti;
- a dekoncentrált szervezet kiépítése lényegében a megyéig terjed, a jegyző államigazgatási feladatellátása az önkormányzat kebelében pedig számtalan elméleti, gyakorlati problémát vet fel;
- a feladatok és a létszám meghatározása, arányossága szintén állandó problémát

jelent, hiszen a központi irányítás igényei (intenzitása) eltérőek, az ellenőrzés, hatósági felügyeleti igény egyre nő, ezért a dekoncentrált szervek létszáma szinte minden területen kevesebb a kelleténél.

1.5. Hatáskörtelepítés vagy tényleges reform?

1.5.1. Jogosultság, igazságosság, alkotmányosság

Ennek keretében az állami szerepvállalás mértékét, a társadalmi igények felmérését, a társadalom teherbíró képességének vizsgálatát kell elvégezni.

Alapvető kérdés, hogy a jelenlegi elosztási rendszer változtatásával a meglévő eszközök hatékonyabb elosztását kívánjuk elérni, vagy az igényekhez igazodó finanszírozás esetén a társadalomba való visszailleszkedés esélyét is megadva lesz lehetőség a rendszer egészének reformálására.

1.5.2. Igazgatási reform

Természetesen a jelenlegi rendszer is számos javítási lehetőséget kínál: a szétaprózott támogatások és eljárások helyett, egységesebb, hatékonyabb, egyszerűbb feladatellátás rendszerének megteremtése, a szakmai irányítás eszközeinek gazdagítása, a hatósági felügyelet, törvényességi felügyelet, ellenőrzés eredményesebb ellátása, szankcionálás lehetősége stb.

1.5.3. Eljárási reform

Ennek keretében a megválaszolásra váró kérdések:

- lehet egységesen szabályozni a jelenleg igen szétaprózott, szervezetileg is több helyre telepített hatósági eljárásokat?

- hogyan lehet biztosítani ezen eljárások körében azokat a speciális szempontokat, ami a gyors, egyszerű, ügyfél-barát megoldásokat eredményezné,

- kell-e általános felhatalmazás a KET-től való eltérésre, vagy a törvény adta (egyébként igen kibővült) külön eljárási szabályok kihasználása elegendő?

- nem az eljárás szabályozása körébe tartozó, de annak hatékonyságától elválaszthatatlan kérdés, hogy hogyan lehet érvényesíteni a gyakorlatban az eljárási garanciákat az ügyfelek és a szociális ellátáshoz való hozzájutás érdekében. (Pl. a hatósági ügyintézés, ügyintézési határidők, ügyféli jogok kezelésének, tájékoztatási kötelezettség, eljárás megindítása, a jogszabályok betartásának folyamatos ellenőrzése, értékelése, a felügyeleti szerv jogainak erősítése ezen a területen. A rendszerváltozás után az addig egységes, koherensen felépített, szigorú hierarchiában működő államigazgatási szervezetrendszer darabjaira hullott, s ez a változás a dekoncentrált államigazgatási szervek működésére is rányomta bélyegét.

Az 1990. előtti államigazgatási rendszer szigorú hierarchiájában erős irányítási jogosultságokkal rendelkező felügyeleti szervek a hatósági igazgatásban is erőteljesebben tudták érvényesíteni a törvényességet, az eljárási szabályok betartását. Ez az önkormányzati szervek hatósági tevékenységének működésében elveszett, az államigazgatási szerveknél pedig jelentősen gyengült. Az önkormányzati hatósági ügyintézésének egyik nagy problémájaként tartja számon a szakma és szakirodalom a

felügyeleti szerv hiányát, az önkormányzati hatósági ügy intézésének ellenőrizhetetlenségét, a jogszerűtlenség csak a korlátozott jogorvoslatban érvényesíthető. A KET eredeti koncepciójában erre a problémára egy elfogadható megoldási javaslatot terjesztett elő a kodifikációs bizottság, e szerint az önkormányzati rendeletben szabályozott ügyekben a jegyző járt volna el - hasonlóan az államigazgatási hatósági ügyekhez - s ez lehetővé tette volna a közigazgatási hivatal némi-nemű rálátását ezen ügyek intézésére. Sajnálatos módon a beterjesztett törvény-javaslatban már nem ez a megoldása szerepel. Az új javaslat szerint önkormányzati hatósági ügyben elsőfokon a közgyűlés elnöke, a polgármester, a főpolgármester, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület bizottsága, illetve törvényben meghatározottak szerint létrehozott társulás (elsőfokú önkormányzati hatóság) járhat el.)

2. "KET-harmonizáció"

A KET által nyújtott szabályozási lehetőségek két irányúak:

Mint már említettük az általános szabályoktól való eltérés igen nagy mozgásszabadságot biztosít a jogalkotónak eljárási kérdésekben.

Másrészt az egyes eljárásfajtákra vonatkozó eljárási szabályok külön felhatalmazása nélkül állapíthatnak meg a KET-ben nem szabályozott, kiegészítő jellegű rendelkezéseket.

A szabályozás során az első szempont a jelenlegi eljárási szabályok és a KET elfogadott szabályainak összhangjának megteremtése (a párhuzamos, ellentétes szabályozás megszüntetése)

A KET szabályozási koncepcióját és a szociális igazgatási hatósági ügyek sajátosságait figyelembe véve az alábbi területeken kell vizsgálni a speciális eljárási szabályok szükségességét:

- ügyféli jogok szabályozása

Jelentős változás ezen a területen nem történt, a legfontosabb ügyféli jogokat az új eljárási törvény megerősíti (a jogi képviselő nélkül eljáró természetes személy ügyfelet a közigazgatási szerv tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről);

a diszkrimináció tilalmát az alapvető rendelkezések között szabályozza az eljárási törvény;

az ügyfél jóhiszeműségét vélelmezni kell;

a közigazgatási szerv köteles a közérdek és egyéni érdek, valamint az ügy sajátosságainak figyelembe vételével megalapozottan dönteni az ügyben, valamint a törvényjavaslat rendelkezik a közigazgatási szerv méltányosság és mérlegelési jogkörének gyakorlásáról is;

jelentősen bővültek a jogorvoslati lehetőségek;

az adatvédelmi rendelkezések kiemelt hangsúlyt kaptak a javaslatban.

- az eljárás megindítása

Az eljárás megindítására - különösen a kérelem benyújtására vonatkozóan a szociális ellátások jelenlegi szabályozásához képest is - további könnyítéseket vezet be a törvényjavaslat. Nemcsak az ügyfél kezdeményezheti az eljárást, más hatóság kezdeményezésére is megindulhat az eljárás, az ügyfél kérelmére az ügyfelet az eljárás megindításától számított 5 napon belül értesíteni kell az ügyintézőről, az elérhetőségről, az ügyirat számáról, természetesen személy a kérelmét szóban is előterjesztheti, sőt bizonyos esetekben lehetőség van a telefonon (vagy elektronikus úton) történő eljárás megindítására is. Széles lehetőséget biztosít a javaslat az ügyfélhez legközelebb eső közigazgatási szervhez történő benyújtásra is, a kérelmet haladéktalanul meg kell vizsgálni és 8 napon belül hiánypótlásra kell felhívni az ügyfelet. Nem kötelezhető az ügyfél olyan adat, tény igazolására, ami hatósági nyilvántartásban szerepel (jelenleg csak az adott közigazgatási szerv hatósági nyilvántartásában szereplő adat, tény igazolására nem kötelezhető az ügyfél.

- bizonyítás

Az ügyfél széleskörű nyilatkozattételi joga megmarad, bár jelentős eljárási bírság kiszabására van lehetőség valótlan tényállítás, vagy tény elhallgatása esetén. Ez mérlegelési jogkör - nyilvánvaló, hogy a szociális igazgatás területén a bírságolás nem segíti az ügy lezárását, megoldását.

Ezért sokkal inkább üdvözlendő, hogy a tényállás megállapítása érdekében szükséges okirat beszerzése érdekében a közigazgatási szerv az ügyfélen kívül más szervet is megkereshet.

- jogorvoslat

Részletesebb, egyértelműbb szabályokat tartalmaz a jogorvoslati rendszerre vonatkozóan a KET. Új jogorvoslati forma is szabályozásra került, ez az újrafelvételi eljárás.

A közigazgatási per kapcsán jelentős változás nincs a javaslatban. Továbbra is lehetőség van arra, hogy törvény meghatározott hatósági ügyben a meghozott határozatot megváltoztathatja. Ennek kapcsán ismételten végig kell gondolni, mely határozatok esetében célszerű, sőt szükségszerű, hogy ezzel a lehetőséggel élni.

A szociális igazgatás területén lévő ellátások sokszor krízis-helyzet megoldására szolgálnak. A közigazgatási per során az ügy elveszti közigazgatási jellegét, a bíróságra nem vonatkozik ezen ügyek legfontosabb alapelve: a gyorsaság, egyszerűség, hatékonyság. Valószínűleg itt fenn kell tartani az ideiglenes intézkedés lehetőség és a határozat megváltoztatásának jogát.

Ez azonban korlátozott, hiszen az önkormányzati hatósági ügyek esetében továbbra is csak a mérlegelés jogszerűségét vizsgálhatja a bíróság, a határozat megváltoztatása már a jelenlegi önkormányzati rendszer és működés keretei között nem megengedhető.

- végrehajtás

A szociális igazgatás területén a végrehajtás - miután itt jogosultságok szerzéséről van szó - kevésbé jelentős szabályozási terület.

Itt problémát csak az okozhat, ha a teljesítésre kötelezett közigazgatási szerv nem hajtja végre - vagy késedelmesen hajtja végre - a határozatát. A jelenlegi szabályozás szerinti rövidebb elévülési időt is figyelembe véve, erre az esetre garanciális szabályt az eljárási szabályok között nehéz megalkotni (a végrehajtás szabályozása az nem közigazgatási szerv kötelezettre irányul), az eljárás általános garanciáinak fokozott betartása védheti meg az ügyfelet (tájékoztatási kötelezettség, vagy eljáráson kívüli szervezeti, felügyeleti, ellenőrzési garanciák).

A szociális hatósági eljárási szabályokat - függetlenül a reform elképzelésektől - mindenképpen felül kell vizsgálni, a KET hatályba lépése után. Erre már most kormányhatározat kötelezi az ágazatokat.

Szerencsés esetben az eljárási szabályok felülvizsgálata már a reform elképzelésekre is építhet.

A reformhoz kapcsolódó eljárási szabályozás azonban mindenképpen ennek a reformnak az legutolsó eleme.

Budapest, 2004. június

dr. Kovárik Erzsébet