

A Ket. Szakértői Bizottságának szakmai véleményét tartalmazó

4. számú módszertani állásfoglalás

új közigazgatási munkaszervezési módszer kialakításáról a Ket. alapján

A Ket. egyik alapvető célkitűzése volt az ügyintézés időtartamának lehetőség szerinti lerövidítése. Nem véletlen tehát, hogy ez a cél már az alapelvek között is kétszer felbukkan. A 4. § (1) bekezdése szerint „az ügyfeleket megilleti a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog”. A 7. § pedig kimondja: „a közigazgatási hatóság úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen”.

Az idézett két alapelv tényleges érvényre juttatása mind a vezetők, mint az ügyintézők részéről új szemléletet és új munkaszervezési módszerek alkalmazását követeli meg.

Ami a vezetőket illeti: a Ket. hatályba lépése előtt gyakran tapasztalható volt – főként a központi közigazgatási szerveknél, ahol egymás alatt több vezetői szint helyezkedik el – hogy egyes vezetők íróasztalán napokig gyűltek a szignálásra váró ügyiratok. Így mire azok eljutottak az ügy előadóhoz, alaposan megfogyatkozott az ügyintézési határidő. A másik vezetői „típushiba”, hogy a vezető a szignálással befejezettnek tekinti a reá háruló feladatot, „leveszi a kezét az ügyről”, s így az legfeljebb a kiadmányozás alkalmával kerül ismét elé. Már pedig a vezető folyamatos felelősséggel tartozik munkatársainak ügyintézési tevékenységért. Ebből eredően nem csupán a feltűnően hosszú ideje elbírálatlan ügyekre kell figyelnie, hanem az is a kötelessége, hogy amennyiben valamelyik munkatársa – betegség, szabadság, továbbképzés miatt vagy egyéb okból – tartósan kiesik a munkából, nézze át a reá szignált ügyeket, s legalább azok egy részét – így pl. a soron kívül elbírálendő ügyeket vagy a szakhatósági állásfoglalás-kérdéseket – szignálja át más ügyintézőre. (Az ilyen vezetői mulasztásokból eredtek azok az anomáliák, hogy egyes szakhatóságok jóval a megszabott határidő után „ébredtek fel”, s addig az eljáró hatóság – az Áe. alapján teljes joggal alkalmazva „a hallgatás = beleegyezés” elvet – már régen kiadta az ügyfél által kért engedélyt.)

Még több munkaszervezési változtatás vár az ügyintézőkre. Náluk az volt a „típushiba”, hogy úgy vélték: szabadon gazdálkodhatnak a rendelkezésükre álló ügyintézési határidővel, ha tehát az ügyiratot csak a 25. napon veszik kézbe, senki sem marasztalja el őket, hiszen még belül vannak a határidőn. Ebből a szemléletmódból eredt azután az, hogy az ügyintézési határidő túlnyomó része gyakorlatilag elveszett, mert csak az ügyiratok kézbe vételekor derült ki: az ügyfelet hiánypótlásra kell felhívni, a kérelmet át kell tenni a hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez, szakhatósági állásfoglalásokat kell beszerezni, stb. A Ket. azt követeli az ügyintézőktől, hogy küszöböljék ki az ügyintézési folyamatból az efféle értelmetlen „holt időket”; ennek érdekében a reájuk szignált ügyiratokat a hozzájuk érkezést követően a legrövidebb időn belül vegyék kézbe egy előzetes rutinvizsgálat céljából. A félreértések elkerülése végett leszögezzük: ez az előzetes átvizsgálás még nem igényli a teljes ügyirat minden részletre kiterjedő áttanulmányozását – ami esetenként napokat vesz igénybe -, mindössze néhány szempontra terjed ki és néhány percet vesz igénybe. Az új ügyiratok előzetes vizsgálatára azonban minden munkanapból ki kell szakítani az ehhez nélkülözhetetlen 20-30 percet.

Mivel az erre vonatkozó konkrét kötelezettségeket a Ket. különböző rendelkezései tartalmazzák, az ügyintézők munkájának megkönnyítése érdekében összefoglaljuk, hogy mire kell kiterjednie az előzetes rutinvizsgálatnak.

- A hatóságnak van-e joghatósága, hatásköre és illetékessége az ügy elbírálására [22. § (1) bek.]?
- Nem kell-e az ügyben ideiglenes intézkedést tenni [22. § (3) bek.]?
- A kérelemre indult eljárásban: a kérelem megfelel-e a Ket. 35. § (1) és (2), továbbá a 36. § (1) és (3) bekezdésében foglalt követelményeknek [37. § (1) bek.]?
- Nem olyan ügyről van-e szó, amelyet soron kívül kell elbírálni [33. § (2) bek.], vagy amelyben az átlagosnál rövidebb az ügyintézési határidő [pl. 33. § (8) bek.]?

Mivel a felsorolt szempontok egy része már a szignáláskor is felszínre kerül, célszerű olyan iratborítót használni, amelyen jól látható módon (pl. piros rostirónnal a megfelelő rubrikába rajzolt kereszttel) jelezni lehet, ha az ügy soron kívüli elbírálást igényel vagy a kérelem hiányos. Ezáltal ugyanis időt lehet megtakarítani, hiszen ha valamit már a vezető észlelt, azt nem kell az ügy előadójának még egyszer megvizsgálni.

A Ket. annak érdekében, hogy az ügyintézőket rászorítsa az új munkastílusra – mintegy garanciaként – napokban megállapított részhatáridőket épített be az eljárásba. Ilyen részhatáridő:

- az ügyfél öt napon belüli értesítése az eljárás megindításáról [29. § (3) és (9) bek.],
- az iratok öt napon belüli áttétele az ügyben hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez [22. § (2) bek],
- a kérelem öt napon belüli továbbítása a hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez (38. § (1) bek.),
- az ügyfél nyolc napon belüli felhívása a hiánypótlásra (37. § (2) bek.),
- a kérelem nyolc napon belüli, érdemi vizsgálat nélküli elutasítása (30. §).

A felsorolt részhatáridők megtartása csak akkor lehetséges, ha nem csupán az ügyintézők, hanem a szignálásra jogosult vezetők is maradéktalanul alkalmazkodnak a Ket. által megkövetelt új munkastílushoz, azaz ők is kiszakítják munkaidejükből azokat a perceket, amelyek az új ügyiratok haladéktalan szignálásához szükségesek. Arra is szükség van, hogy minden vezetőnek legyen olyan – kinevezett vagy e feladattal megbízott – helyettese (helyettesítője), aki a szignálásra jogosult személy akár csak néhány napos távolléte esetén ezt a munkát elvégzi. Ellenkező esetben ugyanis könnyen előfordulhat, hogy mire az ügyirat eljut az előadóhoz, már le is telt a részhatáridő.

A Ket. a részhatáridőket elsősorban az eljárás leggyorsabb lezárhatósága érdekében, azaz az ügyfelek eljárási alapjogának érvényre juttatása érdekében építette be az eljárásra vonatkozó szabályozási rendszerbe. Épp ezért a törvényhozó akaratával való nyílt szembeszegülés lenne egy olyan szemléleti mód kialakulása, hogy a részhatáridőket – mivel azok túllépéséhez nem fűződik automatikus szankció – nem kell éppen annyira komolyan venni, mint az érdemi határozat meghozatalára irányadó határidőt. Nem fogadható el az a védekezés sem, hogy nem minden részhatáridő túllépése veszélyezteti az érdemi döntéshozatalra vonatkozó határidő megtartását. Ez az adott hatóság esetében még igaz is lehet – hiszen az iratok késedelmes áttétele vagy továbbítása esetén nem reá hárul az érdemi döntés meghozatalának kötelezettsége –, ám az ügyfél szempontjából az ilyen késedelem is elpazarolt, az ügy lezárását hátráltató időtartamnak minősül.

Mindezekre figyelemmel indokoltnak látszik, hogy – főként a Ket. alkalmazásának első hónapjaiban – a vezetők szűrőpróbaszerűen, illetőleg a kiadmányozás során ellenőrizték az eljárási részhatáridők megtartását, továbbá ez legyen szempont a törvényességi ellenőrzések során is.

Egyes tárcák – élve a Ket-be foglalt felhatalmazással – bizonyos eljárásfajtákban hosszabb eljárási részhatáridőket állapítottak meg, így pl. a hiánypótlási felhívásra nézve akad 120 napos határidő is. E hosszabb határidők egy része azon a tévedésen alapul, hogy a hiánypótlási felhívásra megállapított határidő jogvesztő jellegű, s annak letelte után többé már nem lehet az ügyfelet hiánypótlásra felhívni. Mint erre rámutattunk, ez nem így van. A frissen érkezett ügyiratok előzetes rutin-vizsgálata ugyanis mindössze néhány szempontra korlátozódik, s egyáltalán nem zárja ki azt, hogy az ügyiratok részletes átvizsgálása során olyan fogyatékoságokra derül fény, amelyeket a rutin-vizsgálat – nem ez lévén a feladata – nem tárt fel. Épp ezért hiánypótlási felhívás kibocsátására az eljárás egész tartama alatt lehetőség van. Így tehát azt tanácsoljuk az érintett hatóságok munkatársainak, hogy – még ha az adott eljárásfajtában erre nézve a különös eljárási norma hosszabb határidőt állapított is meg – a rutinvizsgálatot végezzék el mielőbb, s annak alapján tegyék meg a szükséges intézkedéseket, ez ugyanis egyáltalán nem befolyásolja ama jogukat, hogy a teljes iratanyag részletes áttanulmányozása nyomán az ügyfelet (újabb) hiánypótlásra hívják fel.