
Az egyablakos ügyintézés modelljei

Kasza Péter Ferenc*

Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról (HL L 376., 2006.12.27., 36.o. – *a továbbiakban: szolgáltatási irányelv*) a tagállamokat sok tekintetben a belső joganyag újrakodifikálására kényszerítette. Az irányelv II. fejezete az ügyintézés egyszerűsítése egyik sarkalatos pontjának tekinti az egyablakos ügyintézési pontok létesítését, megkönnyítve ezzel a szolgáltatóknak más tagállamban történő letelepedését.

Hazai jogunkba a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (*a továbbiakban: Ket.*) módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (*a továbbiakban: Ket. novella*) ültette át a szolgáltatási irányelv témánk szempontjából leglényegesebb rendelkezéseit, noha az egyablakos ügyintézésnek meglepő módon már fél évszázados tradíciói vannak hazánkban. A Ket. novella miniszteri indokolása – a szakirodalomhoz hasonlóan – több jogintézmény tekintetében is használja az egyablakos ügyintézés elnevezést. Az egyes modellek bemutatásánál a könnyebb megkülönböztethetőség kedvéért angol kifejezést fogunk használni, tekintettel arra, hogy az egyik változatnak mind a mai napig nincs a magyar jogban hivatalos elnevezése, míg a másik esetében a terminus gyakorlatilag két eljárásjogi jogintézményt is magába foglal. Ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy az angol terminológia sem egységes, hiszen abban is megjelenik a „single window” kifejezés, amely gyakorlatilag magába foglalja az általunk tárgyalt mindkét változatot.

Jelen tanulmány célja, hogy az azonos köznapi kifejezéssel illetett, ám lényeges tartalmukban eltérő jogintézmények közötti különbségeket bemutassa. A továbbiakban kifejezetten az „egy ablakra” fogunk koncentrálni, azaz mellőzzük az egyes hatóságok egymás közötti kapcsolatainak bemutatását. Ehelyett a középpontba az ügyféli kör milyenségét, az ügyintézőtől elvárt szaktudás jellegét és az ügyfélhatóság kapcsolattartást helyezzük. Így kifejezetten a papíralapú ügyintézésre fókuszálunk, az elektronikus változatot csak érintőlegesen említjük, tekintettel arra, hogy annak elsődlegessé válásával gyakorlatilag az általunk tárgyalt problémák jelentős része megoldódna.

* Tudományos munkatárs, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék.

1. A „One Stop Shop”-modell

A „One Stop Shop”-modell a skandináv országokban elterjedt önkormányzati szolgáltatási, ügyintézési megoldás.¹ A dán és svéd önkormányzatok „One Stop Shop” hivatalaiban a helyi lakosok igénybe vehetik a rutinjellegű, szabálykötött szolgáltatások 60-80%-át, míg a bonyolultabb elbírálású ügyeket a háttérben közreműködő, speciális képzettséggel rendelkező szakemberek intézik. A skandináv „One Stop Shop” tehát a kérelem benyújtásán túl az ügyintézők által nyújtott tájékoztatáson át az ügyek közvetlen elbírálásáig terjed.²

1.1. Történeti fejlődés. Mindezekből az elemekből a magyar jogban legkorábban a beadvány-előterjesztés jelent meg, már az általános alapeljárási szabályokra vonatkozó korai tervezetek egyikében. Valló József második törvénytervezetében lehetőséget kívánt biztosítani az ügyfélnek, hogy beadványát a „*helyben elsőfokú közigazgatási hatóságnál vagy a községi előljárásnál*” is benyújthassa. A tervezet értelmében a kérelem előterjesztésre irányadó határidőt ebben az esetben is megtartottnak kellett volna tekinteni. Az átvevő hatóság egyedüli köteletségéül Valló pusztán annyit szabott volna, hogy az átvett beadványt az illetékes hatósághoz 24 órán belül továbbítsa.³

A fenti megoldást alkalmazta az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (*az 1957. október 1-től hatályos szöveg tekintetében a továbbiakban: Et.*), amikor az ügyfelek számára lehetővé tette, hogy az eljárás megindítására irányuló beadványukat az eljárásra illetékes államigazgatási szervén kívül a lakóhelyükön vagy munkahelyükön működő (községi, városi, fővárosi/városi kerületi) tanácsok igazgatási szerveinél is előterjeszthessék. [Et. 13. § (3) bek.] Kiemelendő, hogy az Et. nem tett különbséget e jog tekintetében az ügyfelek csoportjai (természetes személy, jogi személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet [Et. 1. § (5) bek.]) között, ellenben a lehetőséget kizárólag az eljárás megindítására irányuló kérelmek esetében biztosította.

Érdekes megjegyezni, hogy míg a törvény csak a benyújtási lehetőségről rendelkezett, a hozzá kapcsolódó kommentárban Pákay Barnabás már a tanácsi szer-

¹ Ld. bővebben: Józsa Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2006, 143-145.o.

² A vámjogban a „One Stop Shop” az egymegállós ellenőrzés szinonimájaként is szerepel, magában foglalja a párhuzamosságok elkerülését és a koordinációt is. Ld: Demény Ádám: *A vámeljárásokhoz és árumozgáshoz kapcsolódó magyarországi egyablakos ügyintézés megteremtésének koncepciója*. Hadtudományi Szemle 2008/3. szám. <http://hadtudomanyiszemle.zmne.hu/?q=hu/2008/1-efolyam-3-szam/nemzetbiztonsag-es-rendvedelem-2008-3-szam/a-vameljarasokhoz-es-arumozgashoz-> (Utoljára megtekintve: 2010. január 10.) Az általunk tárgyalt modell ismérvei közé azonban ezeket nem soroljuk be.

³ Valló József: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1942, 26-27.o. Valló már az általa készített első tervezetben rámutatott, hogy a korabeli jogszabályok nem voltak egységesek a kérelem átvételének kérdésében. Ekkor azonban még ő sem tért ki az illetékességgel nem rendelkező hatóságnál történő előterjeszthetőségre. Ld. bővebben: Valló József: *Közigazgatási eljárás – A közigazgatási eljárás célja, természetete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937, 74. és 76.o.

vek általi felvilágosítás-nyújtásról is beszélt: „Egy-egy beadvány elkészítése, helyes előterjesztése gyakran azt követeli meg, hogy a jogszabályok rendelkezéseit nem ismerő ügyfelek megfelelő felvilágosítást kapjanak. A törvény tehát azért adja meg a beadvány lakó- vagy munkahelyen való benyújtásának lehetőségét is, hogy az ügyfél ne legyen kénytelen az eljárásra hivatott államigazgatási szerv székhelyére utazni, hanem a legszükségesebb útmutatást már a lakóhelyén működő tanácsi szerveknél is megkaphassa.”⁴

Pákay egészen odáig ment az „ős-One Stop Shop” megteremtésénél, hogy külön kitért a szóbeli kérelem jegyzőkönyvezésére; az illeték lerovására és a végrehajtó-bizottság elnökének arra a feladatára is, hogy jelölje ki a hivatali szervezetből az így benyújtott kérelmek átvételére köteles személyt.⁵ Kérdéses persze, hogy a korabeli hivatalnok állomány szakmai felkészültségének fényében mindez mennyire volt biztosítható.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvényben (az 1982. január 1-től hatályos szöveg tekintetében a továbbiakban: *Áe.*) már csak szűkebb körben, a magánszemélyek vonatkozásában jelent meg a fenti jog. A benyújtás lehetséges alternatív helye itt is a lakó- vagy munkahely szerinti tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve, majd a rendszerváltást követően a jegyző volt. [Áe. 16. § (4) bek.]

Kilényi Géza az egyablakos ügyintézés kvázi előfutáraként tárgyalja az ipari parkok létesítésének megkönnyítésére irányuló önkormányzati törekvéseket, melyek során polgármesteri kezdeményezésre egyes ügyintézőket kifejezetten azzal a feladattal bíztak meg, hogy a befektetők számára információt szolgáltatassanak a beszerzendő engedélyekről, számukra előzetesen egyeztetett időpontot kérhettek a hatáskörrel rendelkező hatóságoknál.⁶ Jogszabály által generált kötelezettségről ebben az esetben nem beszélhettünk, pusztán az önkormányzat érdekeit szolgáló munkáltatói utasításról.

A magyar önkormányzati rendszer elaprózott volta dacára az államigazgatási hatáskörök jelentős hányadát utalják a központi jogszabályok jegyzői hatáskörbe. A szakszerű feladatellátás iránti igény és a számítástechnikai fejlődés hívta életre az ezredfordulón körzetközpontként az okmányirodákat. A belügyi ágazatban ezek valódi One Stop Shopnak minősülhetnek, mára már főszabály szerint országos illetékességgel.⁷ Ennek gyakorlati megvalósítása azonban az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Elképzelhető, hogy az okmányirodák nem rendelkeznek egységes

⁴ Pákay Barnabás: *Az alapeljárás*, in: Toldi Ferenc – Pákay Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1959, 73.o.

⁵ *Uo.* 74.o.

⁶ Vö: Kilényi Géza: *A közigazgatási eljárásjog racionalizálására irányuló törekvések az új közigazgatási eljárási törvény előkészítésének folyamatában*, In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Látfeletek a magyar közigazgatásról*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2007, 50-51. o.

⁷ Az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről szóló 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet eredeti szövege még csak négy esetben [1. § (2) bek.] rendelkezett országos illetékességről. Kilenc év alatt „fordult a kocka”: mára ugyanezen paragrafus (2) és (3) bekezdései azokat az eseteket sorolják fel, ahol az illetékesség a körzethez igazodik (egyéni vállalkozói igazolványok, hivatalból indult eljárások és a külön jogszabály által ide sorolt ügyek).

ügyfélszolgálattal a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával illetve a közlekedési nyilvántartásokkal kapcsolatos ügyek intézésére, így előfordulhat, hogy az ügyfélnek személyes okmányainak elvesztése esetén ugyanazon irodán belül két különböző „ablakhoz” kell fordulnia.

A valódi „One Stop Shop” egyébiránt nem igényel képviselőtestületi döntést. Jól példázza mindezt a soproni önkormányzat esete, ahol megkezdődtek a „One Stop Shop” kialakításának munkálatai a közgyűlés egyidejű értesítése mellett.⁸

A Ket. kodifikációja során kiemelt hangsúlyt kapott, hogy a hangzatos, de a gyakorlatban végre nem hajtható jogintézmények tartalmát úgy szűkítsék, hogy azok valóban betölthessék valódi szerepüket. Így a kérelem benyújtásának helyére vonatkozó szabályok is megváltoztak. Az Et. megalkotása óta eltelt fél évszázadban hatalmas változás következett be mind társadalmi mind technikai téren. A Ket. 38. §-a tehát igyekezett a valódi „One Stop Shop”-modell felé elmozdulni. Az 1957-es állapotokhoz képest lényegesen bonyolultabb ügyfajták jelentek meg vagy váltak az egyszerű állampolgárok által is „intézhetővé”. Ezekben természetesen nem várható el, hogy minden egyes polgármesteri hivatalban megfelelő tájékoztatáshoz, segítséghez jusson az ügyfél, így a Ket. lehetővé teszi, hogy jogszabály a természetes személy ügyfél esetében is kizárhassa a kérelem alternatív helyen történő benyújtását. Másik lényeges módosítás, hogy amennyiben az ügyfél tisztában van azzal, hogy kérelme elbírálására melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel, akkor elsősorban a számára könnyebben elérhető⁹ azonos hatáskörű szervet keresse meg és csak annak hiányában forduljon a jegyzőhöz.

1.2. Az érintett ügyféli kör és a lehetséges ügycsoportok. Mint a fentiekből is kiderül, a „One Stop Shop”-modell elsősorban a településen élő, jogban járatlan, informatikai ismeretekkel nem rendelkező, javarészt idős vagy középkorú személyeket érinti. A magyar jogszabályok indokolásai, kommentárjai is elsősorban erre a körre koncentrálnak. A „One Stop Shop”-ban ellátott ügyeket tehát a helyi lakossági igényekhez kell igazítani. Így elsősorban az okmányirodai vagy a szociális igazgatási feladatokat említhetjük ebben a körben. A soproni tervetből kitűnik, hogy szűkebb jogosítványokkal az építéshatósági, adóigazgatási és egyéb ügycsoportokat is be lehet vonni tájékoztatási és döntésközlési jogosultságokkal.¹⁰ Az ilyen formájú egyablakos ügyintézés értelmezési körét némely önkormányzatok a helyi közszolgáltatókra is kiterjesztik, tovább növelve ezzel a fogalom körül kialakult káoszt.¹¹

⁸ Ld: Soproni önkormányzat: *Tájékoztató a Polgármesteri Hivatalban létrehozandó egységes ügyfélszolgálatról.* <http://portal.sopron.hu/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/e7d3af57-fa6a-11dd-92e0-3140e3eecc9d/tajekoztato%20-%20PH%20egyseg%20ugyfelszolgalatrol.pdf> (Utóljára megtekintve: 2010. január 10.)

⁹ A jogalkotói szándékkal ellentétben a Ket. eredeti szövegébe meglehetősen szerencsétlenül került be alternatív benyújtási helyként „a foglalkoztatójának székhelye, telephelye szerinti székhelyű, azonos hatáskörű hatóság” fordulat. Korántsem biztos, hogy ezáltal az ügyfél kedvezőbb helyzetbe került, hiszen nem kizárt, hogy ezek nem estek egybe a munkavégzés konkrét helyével. Ezt a hibát végül a Ket. novella 130. § (1) bek. 22. pontja orvosolta, itt is a „munkahely” terminológiát használva.

¹⁰ Soproni önkormányzat: *i.m.* 4-6. o.

¹¹ Értelmezésünk szerint a Békéscsabán kialakítandó „ügyfelek fogadására alkalmas egyterű helyiség” nem felel meg a „One Stop Shop” fogalmi elemeinek. Ellenvetésünket nem az támasztja alá, hogy a

Józsa Zoltán rámutat,¹² hogy az ügyfélszolgálat elhelyezése tekintetében két út mutatkozik: az ügyfelekhez közelebb (lakóövezetekben, bevásárlóközpontokban) elhelyezett irodák vagy a hivatal épületében, a speciális kérdések megoldására képes kollégák közelében. Az első változatra jó példát szolgáltatnak a különböző plázákban elhelyezett okmányirodák, míg utóbbi változat a nagyobb önkormányzatok kiterjedt ügyfélszolgálati esetében valósulnak meg.

Sőt, az sem kizárt, hogy a hatóság „házhoz megy”. Erre jó példa a családsegítő szolgálatoknál benyújtható kérelmek köre, illetve a korábban tárgyalt ipari parkok esetében a konkrét ügy vitelével megbízott ügyintéző eljárása. Ezekben az esetekben a konkrét ügyfél kvalitásai a meghatározóak: vagy ő maga szorul rá a segítségre vagy az önkormányzat szorul rá a befektetésre.

1.3. Az ügyintéző feladatai és kvalitásai. A „One Stop Shop” kiépítése, mint láttuk, egyrésztől hivatalszervezési, másrésztől jogszabály általi hatáskör-telepítési kérdés. Nem mindegy ugyanis, hogy mire köteles és mire jogosult az ügyfélszolgálatnál ülő hivatalnok. A Ket. 38. § (1) bekezdése értelmében az ügyintéző a szerv illetékességi és hatáskörébe nem tartozó ügyben csak a kérelem átvételére és továbbítására köteles.¹³ Az országos illetékességű okmányirodában ezzel szemben a döntési jogkör is a „One Stop Shop”-hoz köthető.

A kérelmet pusztán átvevő ügyintéző a törvényi előírások alapján tehát nem több egy egyszerű postásnál, bármennyire is más volt Kilényi Géának mint a kodi-fikációs bizottság elnökének az eredeti elképzelése. *„Éppen ezért az (1) bekezdésben megjelölt szerv nem szorítkozhat a postás szerepkörére, hanem ha a konkrét ügyben nincs is illetékessége, de a hasonló ügyekben hatáskörrel rendelkezik, az ügyfél által személyesen előterjesztett írásbeli kérelmet köteles haladéktalanul megvizsgálni abból a szempontból, hogy tartalma megfelel-e az irányadó jogszabály rendelkezéseinek és az ügyfél csatolta-e a szükséges mellékleteket (vagy kérte-e a hatáskörrel rendelkező illetékes szervtől azoknak helyette történő beszerzését).”*¹⁴

közszolgáltatók jelennek meg benne a hivatali osztályok helyett, hanem a külön boxok kialakítása. Így ugyanis az egy ügyfélre eső sorbanállások száma nem feltétlenül csökkenthető. Ld: *Egyablakos ügyintézés a Party helyén*. <http://w3.beol.hu/bekes/gazdasag/egyablakos-ugyintezes-a-party-helyen-269019> (Utoljára megtekintve: 2010. január 10.)

¹² Józsa: *i.m.* 144.o.

¹³ Ugyanez mondható el az Et. 13. § (3) bekezdésében és az Áe. 16. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségekről. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a továbbküldés határideje egyre hosszabb lett az évek során. Valló József még 24 órán belüli továbbküldést írt volna elő (Valló, 1942, 27. o.), az Et. és az Áe. nem rendelkezett a kérdésről, a Ket. eredeti szövege öt napos határidőt állapított meg [Ket. 38. § (1) bek. 2009. szeptember 30-ig hatályos szövege]. Utóbbi határidőt a Ket. novella hatályon kívül helyezte [Ket. novella 131. § 17. pont], így a Ket. módosult 33. § (1) bekezdésének utolsó mondatában meghatározott „haladéktalanul, de legkésőbb öt munkanapon belül” fordulat érvényesül. A Ket. novella beépített továbbá az ügyben hatáskörrel rendelkező szerv számára is egy kötelezettséget: az ügyfelet – külön kérésétől függetlenül – köteles értesíteni az eljárás megindításáról. [Ket. novella 28. §]

¹⁴ Kilényi Géza: *Az elsőfokú eljárás*, in: Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 131.o. Szükségét érezzük megjegyezni, hogy a „postás” elnevezést a Ket. novellához fűzött miniszteri indoklás és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által összeállított tansegédlet is az általunk a következő fejezetben tárgyalt „közreműködő hatóság” kapcsán használja. (Ld: a Ket. novella 29. §-ához fűzött miniszteri indoklás, illetve Barabás Gergely: *Tansegédlet a Ket.-novellához*. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, 2009, 87.o.) Véleményünk

Kilényi megfogalmazásából kiderül: azt feltételezi, hogy az eljáró ügyintézőnek az adott ügyben van szakértelme. A törvényi rendelkezések azonban ennél szélesebb körben biztosítják az ügyfél számára a kérelem alternatív helyen történő benyújtásának jogát, nem is beszélve arról az esetről, amikor a kérelmező maga sem tudja pontosan, hogy melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel (és illetékességgel) az ügyében. Mindezek alapján három esetet tudunk megkülönböztetni:

- 1) Az ügyfél nem tudja, hogy melyik hatóságnak van hatásköre és illetékessége az ügyében vagy téved a fentiek megítélésében és a nem megfelelő szervhez fordul.
- 2) Az ügyfél tudatosan nem megfelelő illetékességű szervhez fordul.
- 3) Az ügyfél tudatosan nem megfelelő hatáskörű és illetékességű szervhez fordul.

ad 1) Alapvetően az ilyen esetek megoldása lenne a „One Stop Shop”-modell egyik lényegi eleme. Azaz: a polgármesteri hivatalok ügyfélszolgálatosai rendelkezzenek olyan ismeretekkel, hogy a jogban (hatósági ügyekben) tájékozatlan ügyfeleket el tudják igazítani legalább abban a kérdésben, hogy melyik hatósághoz fordulhatnak kérelmükkel.¹⁵ Legyen olyan szakértelmük, amivel az ügyfeleket segíteni tudják a kevésbé bonyolult ügyek érdemi kérdéseiben is, illetőleg akár a Ket. 169. § (1) bek. d) pontja alapján hatósági szolgáltatás keretében internetes kapcsolatot, szakmai és informatikai segítséget tudjanak nyújtani.

Természetesen ezt a legnehezebb jogszabályi úton előírni, így a „One Stop Shop” ilyen mértékű biztosítását indokolt az önkormányzatok szervezetalkítási kompetenciájában hagyni.

ad 2) Ebben a körben érvényesülhetnek Kilényi Géza nézetei, hiszen a benyújtás helye szerint szervnek a „profiljába” vág az ügy, tehát elvárható tőle, hogy a kérelmet érdemi vizsgálatnak vethesse alá. Nézetünk szerint a Kilényi által elképzelt hiánypótlási felhívás-kibocsátási jog mindenképpen jogszabályi rendezést kíván, hiszen hatásköri kérdéseket is érint.¹⁶

ad 3) Ebben a változatban a benyújtás helye szerinti hatóság valóban csak a postás szerepét játssza. Arról az ügyfélről ugyanis, aki tisztában van vele, hogy sem hatáskör sem illetékesség tekintetében nem a megfelelő helyen jár, feltételezhető, hogy a kérelmet is a megfelelő tartalommal és mellékletekkel tudta elkészíteni.

Meglepő módon az eljárási költségekre, illetékekre, díjakra oly nagy hangsúlyt fektető jelenlegi jogalkotás nem rendelkezik a Ket. 38. §-a kapcsán ezeknek a megfizetéséről. Holott korábban már Pákay Barnabás is foglalkozott a kérdéssel.¹⁷

szerint ez a megközelítés jelenleg inkább a Ket. 38. § (1) bekezdésére érvényes, hisz a postásnak nem lehetnek a küldemény tartalmához kapcsolódó jogosítványai. Hasonló nézetet vall későbbi kommentárjában maga Kilényi Géza is. Vö: Kilényi Géza: *Az első fokú eljárás*, In: Kilényi Géza (szerk.): *Kézikönyv a Ket. módosításáról. Változások a közigazgatási hatósági eljárásban és szolgáltatásban*. Complex Kiadó, Budapest, 2009, 76. o.

¹⁵ Érdekes, hogy Valló József ebben a kérdéskörben nem túlzottan ügyfélbarát álláspontot képviselt, az általa készített mindkét tervezetben a téves helyen jelentkező ügyfelek továbbküldését javasolta. (Valló, 1937, 76.o. és Valló, 1942, 26. o.)

¹⁶ Vö: Kilényi, 2005, 131.o.

¹⁷ Pákay: *i.m.* 74.o.

Ő úgy foglalt állást, hogy az illeték hiányát az átvevő szervnek kell jeleznie és felhívnia az ügyfelet annak megfizetésére. (Értelemszerűen illetékbélyeg formájában.) Figyelmeztetnie kell az ügyfelet a befizetés elmaradásának jogkövetkezményére és nem teljesítés esetén haladéktalanul továbbküldeni a beadványt. A továbbiakban a jogkövetkezmények vagy az esetleges költségmentesség megállapítása az eljárásra hatáskörrel rendelkező szerv döntése.

Véleményünk szerint a fenti három variációból legalább az utolsó kettőben biztosítani kellene az ügyfél számára azt a jogot is, hogy a kérelem benyújtásával egyidejűleg az eljárási díjat is lerója, hisz az egyablakos ügyintézéshez ez az aktus is hozzátartozik.

A „One Stop Shop”-modell tárgyalása kapcsán ki kell térnünk még egy kérdésre: a Ket. 38. § (2) bekezdés értelmezésére. Úgy véljük, hogy a törvényalkotó és a végrehajtási rendeletek alkotói között nincs teljes egység e tekintetben. A Ket. eredeti megfogalmazása értelmében: „Törvény vagy kormányrendelet az (1) bekezdéstől eltérően is kijelölheti azt a hatóságot, amelyikhez a kérelem előterjeszhető.” Ez a szöveg két MSZP-s képviselő, Hajdu László és Mester László indítványára került be a törvénybe, az alábbi indokolással: *„Az útiokmány és az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelmet a külképviseleteken is be lehet nyújtani, ahonnan azt a hatáskörrel rendelkező magyar hatósághoz juttatják el. A személyi igazolvánnyal kapcsolatos ügyintézés és egyes, a közlekedésigazgatás körébe tartozó eljárások valamennyi körzetközponti jegyzőnél megindítható. A 38. § (1) bekezdésében található - egyébként ügyfélbarát - szabályozás is túl merev az itt felsorolt esetekben és nem fedi le teljes mértékben az ügyfelek igényeihez igazodó megoldásokat.”*¹⁸

A Ket. novella a fenti kört úgy bővítette, hogy a hatóság mellé behelyezte a „vagy szervezet” kitéltet, az indokolás alapján is hangsúlyozottan a családsegítő szolgálatokra gondolva. Mind Kilényi Géza kommentárjából¹⁹ mind a Ket. novella 29. §-ához fűzött indokolásból és az IRM által kiadott tansegédletből²⁰ kiderül, hogy a szándék egy alternatív benyújtási hely biztosítása. Ezzel szemben a gyakorlat azt mutatja, hogy az önkormányzatok a pénzübeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 51. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján alkotott rendeleteikben a családsegítő szolgálatot nem alternatív, hanem kizárólagos benyújtási helyként határozzák meg például az adósságkezelési szolgáltatás iránti kérelmek esetében.²¹

¹⁸ T/10527/81 számú módosító javaslat.

¹⁹ Kilényi, 2005, 131.o.

²⁰ Barabás: *i.m.* 86.o.

²¹ Ld. pl.: Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának 19/2003. (V. 12.) számú rendelete a szociális ellátásokról, és a lakbértámogatás helyi szabályairól 27. § vagy Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének 2/2006. (II. 14.) Kgy. rendelete a szociális ellátásokról és gyermekvédelmi támogatásról 35. § (2) bek. (Megjegyzendő, hogy utóbbi településen 2007-ben átmenetileg fennállt a vaglyagos benyújtási lehetőség.)

A fentieket összegezve leszögezhetjük, hogy a „One Stop Shop”-modell ideális ügyintézője generalista.²² Nézetünk szerint munkájának sikerességéhez nem a végzettsége vagy diplomájának milyensége járulnak hozzá döntő mértékben, hanem bizonyos személyes kvalitásai. Ha a „One Stop Shop” el is intéz bizonyos ügyeket, akkor sem kell az adott témában mélyreható ismeretekkel rendelkeznie az ügyintézőnek: olyan is adhat ki gépjárművezetői engedélyeket, akinek magának sem autója sem jogosítványa nincs. Személyiségjegyeit inkább az ügyfélkör határozza meg és az, hogy fel tudja-e mérni, hogy a hozzá forduló személy milyen ismeretekkel rendelkezik. Éppen ezért nem értünk egyet Gajdusчек György azon megállapításával, miszerint a közigazgatási generalista nem lép át a magánszektorba, hisz „képzettsége kifejezetten a közigazgatási munkára predesztinálja.”²³ A jó ügyfélszolgálatos bármilyen szférában hiánycikk.

Nagy hátránya a technikai fejlődésnek az egyre több helyen bevezetett személyhívó rendszer, ahol nem az ügyfél választja ki, hogy kihez áll be a sorba, hanem a gép sorsolja ki. Éppen ezért számunkra érthetetlen a felsőfokú végzettség fetiszálása: az érettségivel sem rendelkező ügyféllel nem a többdiplomás ügyintéző fogja megtalálni a megfelelő hangot. A „One Stop Shop” feladata javarészt a továbbbírányítás. Ha az ügyfélszolgálatos magától nem tudja, hogy melyik a hatáskörrel rendelkező szerv, akkor nyugodtan utána nézhet. Ehhez persze megfelelő számítástechnikai ismeretekre és személyes kapcsolatrendszerre van szüksége: tudnia kell, kit hívjon fel telefonon.

Magunk részéről azon az állásponton vagyunk, hogy a magyar közszolgálati rendszer nem működik hatékonyan. Ennek egyik oka a köztisztviselői létbizonytalanság. Dacára annak, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (*a továbbiakban: Ktv.*) újabb és újabb módosításainál rendszeresen hangoztatja a jogalkotó, hogy a zárt(abb) rendszer irányába kíván elmozdulni, az élethosszig tartó alkalmazás biztonsága továbbra sem adatott meg a köz szolgáinak. Így az ügyintézők folyamatosan Damoklész-kardját érzik a fejük felett, és rendre elmantrázzák a betanult szöveget, függetlenül attól, hogy az ügyfél tulajdonképpen megérti-e az iránymutatásokat. Holott sok esetben célravezetőbb lenne, ha az ügyfélszolgálatnál csak a minimális információkat zúdítanák a kérelmezőre, hogy a későbbiekben az ügyet átvevő specialista majd a szakkérdésekben szólíthasson fel hiánypótlásra. Viszont az ügyfélszolgálatos soha nem lehet biztos abban, hogy az ügyfél személyiségének téves megítélésével nem von-e a saját fejére olyan gondokat, amelyek végső soron állásának elvesztésével járnak. Jelentős pozitívumnak értékeljük a soproni önkormányzat törekvését, az ügyfélszolgálati szemléleti képzés megszervezésére, amely elősegíti a hivatalok merev ágazati felépítésében az ügyfélszolgálati funkció megjelenését speciálisan kvalifikált ügyintézőkkel.²⁴

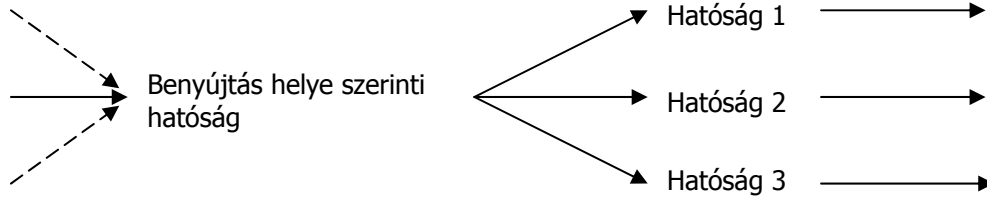
²² A témáról ld bővebben: Gajdusчек György: *Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban?* In: Gajdusчек György (szerk.): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében.* KSzK ROP 3.1.1. Program-igazgatóság, Budapest, 2008. 217-233. o.

²³ *Uo.* 232. o.

²⁴ Soproni önkormányzat: *i.m.* 3. o.

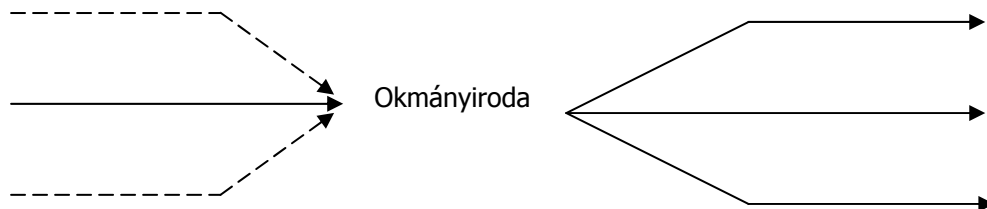
1.4. A döntéshozatal modellezése. A „One Stop Shop”-hoz kapcsolódó döntéshozatali modell esetében még szignifikánsabban elkülönül a Ket. 38. § szerinti eljárás az okmányiroda által képviselt modelltól.

Előbbi pusztán azt a célt szolgálja, hogy az ügyfél a kérelmeket egy helyen adja be, a szakkérdésekben már a valódi hatáskörrel rendelkező hatósággal kell kommunikálnia. Ezt a modellt az 1. ábra szemlélteti:



1. ábra: A Ket. 38. § szerinti eljárás modellje

Mint láthatjuk, a benyújtás helye szerinti hatóság feladatai a kérelem továbbításával megszűnnek, a továbbiakban az egyszerre elindított ügyek önálló életet élnek, egy inputhoz három output kapcsolódik. Az okmányirodai eljárásban is lehetséges, hogy az ügyfél eltérő időpontban kapja meg a különböző igazolványokat, de itt minden esetben a „One Stop Shop” a hatáskör címzettje, így az eljárás során mindvégig ezzel az egy szervvel kell kapcsolatot tartani. Ezt láthatjuk a 2. ábrán:



2. ábra: Az okmányirodai eljárás modellje

Mindkét változat egységes azonban abban, hogy az ügyfél egyidejűleg több kérelmet nyújt be, melyek mindegyikének meg kell felelnie a vele szemben támasztott egyedi követelményeknek, így elképzelhető, hogy ugyanazon dokumentumokat több példányban, minden egyes kérelemhez mellékelve be kell nyújtani.

2. A „Points of Single Contact”-modell

Szemben az eddig tárgyaltakkal, az egyablakos ügyintézés lényegét Demény Ádám ekképpen határozza meg: „az ügyfél több hatóságot érintő tevékenységét, eljárását egyetlen üzenettel, egyetlen standardizált egységes inputtal kezdeményezheti, függetlenül attól, hogy az egyes résztevékenységek lebonyolítását különféle jogszabályok határozzák meg. Az eljárást kezdeményező input üzenet adatvédelmi és adatbiztonsági jogszabályoknak, elvárásoknak megfelelő szétosztása automatizált, csakúgy, mint a válaszüzenetek összegyűjtése, melyekből egyetlen output válasz érkezik vissza az ügyfél felé. Az egyes érintett hatóságok belső eljárásai egymás,

és az ügyfél szeme előtt láthatatlanok, azokért a háttérben működő (back office) igazgatási szakrendszerek felelősek.²⁵

Demény Ádám az UN/CEFACT 33. számú ajánlásából²⁶ indul ki, mely a „single window” kifejezést használja. Ezzel szemben a szolgáltatási irányelv 6. cikke, melyet magyarra „Egyablakos ügyintézési pontok” címmel fordítottak, angolul a „Points of single contact” címet viseli. Fejezetcímül ez utóbbit választottuk, tekintettel arra, hogy a hazai jogalkotás általunk vizsgált folyamata (a papíralapú ügyintézés tekintetében) ezen alapul.²⁷

A szolgáltatási irányelv egyértelmű célja, hogy a „single contact” által nyújtott tájékoztatás és az elektronikus ügyintézés kiterjesztése révén elhárítsa a tagállami eljárások komplikáltságából adódó akadályokat a szolgáltatások szabad áramlása útjából. A „Point of Single Contact” lehet pusztán közvetítő a szolgáltató és a közvetlenül illetékes hatóság között, de átalakíthatók a hatáskörrel rendelkező szervek is ilyen pontokká. A megoldás nem ismeretlen a magyar jogban, hisz az Áe. hatályba lépésével általánossá tett szakhatósági modell megfeleltethető neki. A Ket. novella egy másik változatot is bevezet, a törvénybe beépíti a közreműködő hatóság jogintézményét (Ket. 38/A-B. §§).

A „Point of Single Contact” ügyintézője már érdemi eljárási cselekményeket is végez, így ez a modell már hatásköri kérdéseket is érint. Különösen igaz ez a szakhatósági modellre, dacára annak, hogy eljárási törvényeink²⁸ nem a hatáskorról szóló II. fejezetükben, hanem az elsőfokú (alap-) eljárásról szóló III. fejezetükben tárgyalják. A szakhatóság kapcsán a hatáskör kérdése a Ket-ben előbb csak mellékes megjegyzésként a 44. § (2) bekezdésének eredeti szövegében, majd a Ket. novellával módosított 44. § (1) bekezdésében kerül szóba a hatályos törvényszövegben.²⁹

2.1. Történeti fejlődés. A szakhatósági modell eredetét Kilényi Géza a múlt század '60-as éveire teszi.³⁰ Az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény 27. § (1) bekezdése kimondta: „Ha jogszabály az építésügyi hatósági engedély megadásával

²⁵ Demény: *i.m.*

²⁶ Economic Commission For Europe – United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT): *Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window to enhance the efficient exchange of information between trade and government.* United Nations, New York és Genf, 2005

²⁷ Az ENSZ ajánlás elsősorban a kereskedelemre, az áruszállításra, így a vámjogra és az elektronikus ügyintézésre koncentrál. EU-s megfelelője inkább az Európai Parlament és a Tanács 2008. január 15-i 70/2008/EK határozata a papírmentes vám- és kereskedelmi környezetről (HL L 23., 2008.1.26., 21.o.), melynek angol szövege szintén a „single window” kifejezést használja.

²⁸ Mint a későbbiekből kiderül, itt értelemszerűen csak az Áe. és a Ket. jön szóba.

²⁹ Ezzel szemben már az Áe-hez kapcsolódóan is található olyan szakkönyvet, amelynek két különböző kiadása (eltérő helyen ugyan), de hatásköri kérdésként kezeli a szakhatóságot. A korábbi változat a „Hatáskör és illetékesség” fejezeten belül „A szakhatóság hatásköre és közreműködése” címmel [Fehér Zoltán – Németh Gyula – Pécsváradi János: *Eljárási jog a közigazgatásban.* Unió, Budapest, 1994.], míg a későbbi, átdolgozott kiadás ugyanezt a témakört még jobban beágyazva „A hatáskörök megosztása” alcím alatt tárgyalja [Lőrincz Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban.* Unió, Budapest, é.n.]

³⁰ Kilényi Géza: *A közigazgatási eljárásjog átfogó tudományos elemzése.* Magyar Közigazgatás 2000/3. szám, 149.o.; Kilényi, 2005, 143.o. és Kilényi, 2007, 49.o.

kapcsolatban valamely állami szerv előzetes meghallgatását vagy hozzájárulását előírja, a határozathozatal előtt gondoskodni kell az érdekelt szerv szakvéleményének beszerzéséről, és annak előírásait az építésügyi hatóság határozatába kell foglalni." Mint látható ebben a törvényben nem szerepel még a szakhatóság elnevezés, csak szakvéleményről, előzetes hozzájárulásról van szó. Mint Kilényi rámutat, a hozzájárulás kifejezés ugyanolyan engedélyt takar, mint ami a határozatban végül megjelenik, viszont ez a terminológiai eltérés hosszú évtizedeken keresztül téves jogértelmezésen alapuló gyakorlathoz vezetett.³¹

A szakhatóság kifejezés az építésügyi miniszternek az építési engedélyezési eljárásról szóló 3/1964. (VIII. 28.) ÉM számú rendelete 11. § b) pontjában jelent meg. A rendelet csak a nem állami (tanácsi) tervező szerv által készített műszaki tervek esetében tette az elsőfokú építési hatóság kötelezettségévé a szakhatóságok megkeresését, egyéb esetekben mindez a tervező feladata volt. A megkeresési kötelezettség ilyen tartalmú szabályozása az ügyfelek tehermentesítését célozta, miként a törvény miniszteri indokolás is rámutatott: *„Általános panaszként merült fel, hogy az építkezések hatósági engedélyezése bonyolult, és a szükséges engedélyek megszerzése hosszadalmas utánjárást igényel.”* [1964. évi III. törvény 26-35. §§-hoz fűzött miniszteri indokolás 2. pont]

A szakhatósági modell bevezetésével az építető nemcsak a külön engedélykérelmek benyújtásától mentesült, de az építésügyi miniszteri rendelet az „ügygazda” hatóság feladatává tette az építkezés helyszínén tartott tárgyalás megszervezését, a szükséges dokumentumok (helyszínrajz, műszaki tervek) szakhatóságok részére történő megküldését is. Az engedélyek, hozzájárulások egy határozatba foglalásával a külön-külön érvényesítendő jogorvoslatok is megszűntek, a szakhatósági előírásokat is az „ügygazda” döntése elleni fellebbezésben lehetett kifogásolni. Ugyanakkor az egységes engedély csak meghatározott szakhatóságok (tűzrendészeti, közegészségügyi, műemléki, stb.) állásfoglalásait gyűjtötte egybe, az építkezéssel mint tevékenységgel szorosan össze nem függő engedélyek (pl. telep- vagy vízjogi engedély) ügyében külön eljárást kellett lefolytatni.

A szakhatósági modellt az Áe. 1982. január 1-től két nyúlfarknyi szakaszban (20-21. §§) a különös szabályról az általános szintjére emelte. Mint fentebb jeleztük, a szakhatóság közreműködése nem hatásköri kérdésként jelent meg az Áe-ben, így a szakhatóságokat nem védte a hatáskörelvonás tilalma sem. Nem voltak garanciális szabályok arra az esetre nézve, ha az „ügygazda” meg sem kereste az egyébként hatáskörrel rendelkező másik szervet, illetve abban a szituációban sem volt megnyugtató megoldás, ha felülbírálta annak állásfoglalását. A szakhatóságokat egyedül a felügyeleti intézkedés kezdeményezésének joga illette meg, az is csak meglehetősen körülményesen, saját felettes szervükön keresztül. [Áe. 71. § (1) bek.] Az érem másik oldala, hogy a szakhatóság „hallgatását” beleegyezésnek kellett tekinteni [Áe. 21. § (2) bek.], ami viszont a hatáskör-gyakorlás kötelezettségével ellentétes felfogás és nagyon sokszor nem is tükrözte a szakhatóságok valódi szándékát, az állásfoglalás elmaradása sokszor pusztán a rossz munkaszervezés eredménye volt.³²

³¹ Kilényi, 2000, 150.o.

³² Ld. bővebben: Kilényi, 2005, 145-146.o.

Kilényi Géza a Ket. kodifikációját előkészítő tanulmányában a „*profilgazda*” szervek téves szerepfelfogásában („*basáskodásábari*”) és a szakhatóságok „*újra-önállósodási törekvéseiberi*”) látta a szakhatósági rendszer 1990-es évekbeli teljes szétverésének okait.³³ A későbbiekben, a kodifikációs bizottság elnökeként a „szakhatósági” modell visszaállítása és garanciális szabályokkal történő körbebástyázása mellett tört lándzsát.

A Ket. expressis verbis kimondja, hogy az ügyféltől a kérelem mellékleteként nem lehet szakhatósági állásfoglalás csatolását kérni [Ket. 36. § (1) bek.], a szakhatóságot az „*ügygazda*” keresi meg és annak állásfoglalásához kötve van [Ket. eredeti szövege 44. § (2) bek.], a szakhatósági megkeresés hiányában született vagy azzal ellentétes döntés semmis [Ket. 121. § (1) bek. c) pont]. Mint az elmúlt évek joggyakorlatából kiderült, hogy sikerült átesni a ló másik oldalára: ezek a szabályok túl merevnek bizonyultak, némileg lazítani kellett rajtuk.

A szakhatósági hozzájárulásokat tartalmazó határozat ugyanis több döntés eredője. Bármelyik döntéshozó negatívan foglal állást az „*ügygazdának*” el kell utasítania az ügyféli kérelmet. Sok esetben az ügyfél is tisztában van vele, hogy melyik összetevő a legproblémásabb, így a többi vizsgálat lefolytatása csak ennek sikere esetén áll érdekében. A Ket. eredeti szövege nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az ügyfél az eljárás megindítása előtt maga keresse meg a szakhatóságot, de ezt a rendelkezést [Ket. eredeti szöveg 44. § (6) bek.] megfelelő garanciákkal nem bástyázta körül, így semmi nem kötelezte a szakhatóságot az előzetes állásfoglalásra.

Másrésről a semmisségi szabály azt eredményezte, hogy az „*ügygazda*” akkor is kénytelen volt a szakhatósághoz fordulni, ha már a kérelem beérkezésekor látta, hogy a saját rész-döntése negatív lesz, így elutasító határozatot kell hoznia. Ezzel az eljárás ideje és a (javarészt az ügyfél által viselt) költségei is megnöttek.

A Ket. novella az előzetes szakhatósági hozzájárulás bevezetésével [Ket. 44. § (8) bek.] intézményesíti az eljárás megindítása előtti szakhatósághoz fordulás jogát, természetesen azzal a feltétellel, hogy ennek az eljárásnak az illetékét/díját az ügyfél köteles közvetlenül a szakhatóságnak megfizetni.³⁴ Ugyanakkor a Ket. novella azt is tisztázza, hogy az „*ügygazda*” csak akkor keresheti meg a szakhatóság(ka)t, ha az ügyfél mindegyikük eljárásnak illetékét/díját leróta. Az előzetes szakhatósági hozzájárulás tehát előnyös lehet az ügyfélnek, hisz nem kell olyasmiről is fizetnie, ami a későbbiekben feleslegesnek bizonyul, másrészt kedvező a szakhatóságra nézve is, mivel így nem az „*ügygazdán*” keresztül jut az általa végzett munka ellenértékéhez (költségeihez).

A Ket-be újonnan beépített 44. § (5) bekezdés viszont lehetőséget biztosít az „*ügygazdának*”, hogy nyolc munkanapon belül megállapítsa, hogy a saját rész-döntése alapján érdemben elutasítható-e a kérelem. Így nem kockáztatja, hogy utólagosan a 121. § (1) bek. c) pontja alapján a határozata semmisnek minősüljön.

Mint a fentiekben jeleztük, például egy építési ügryhöz kapcsolódnak olyan más eljárások is, melyek a szakhatósági modellben nem lefolytathatók. Így egy társasház ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére csak jogerős és végrehajtható használat-

³³ Kilényi, 2000, 151. o.

³⁴ Mindezt külön törvény vagy kormányrendelet rendezi, így pusztán a Ket. alapján nem keletkezik külön eljárási kötelezettsége a szakhatóságnak. Ld. bővebben: Barabás: *i.m.* 100. o.

bavételi engedély birtokában van lehetőség. [2003. évi CXXXIII. törvény a társasházakról (*a továbbiakban: Tt.*) 10. § (3) bek.] A döntés jogerőre emelkedését a hatóság hivatalból észleli, míg az ügyfél számára külön utánajárással járhat kideríteni, hogy az összes jogosult tekintetében lejárt-e a fellebbezési határidő.

Kilényi Géza, ennek fényében, a szakhatósági modellt nem tekinti egyablakos ügyintézésnek, melynek differentia specifikája az ő olvasatában: „*az ügyfélnek több hatósággal van dolga, de ezek a hatósági ügyek – jogi természetük eltérő jellege miatt – nem egyesíthetők egy közös eljárásban.*”³⁵ Példaként az egyéni vállalkozói igazolványok kiadásának 1998-tól hatályos gyakorlatát hozza. A kötelező gazdasági kamarai tagság elve alapján az egyéni vállalkozó ekkor egyben kamarai taggá is vált; a vállalkozó igazolványt a vállalkozó székhelye és tevékenységi köre szerint illetékes gazdasági kamara adta ki, amely egyidejűleg (a kérelmező helyett) elektronikus úton intézkedett annak adószáma (adóazonosító jele), társadalombiztosítási folyószámlaszáma valamint statisztikai számjele beszerzéséről. [1990. évi V. törvény az egyéni vállalkozásról 4. § (7) bek. 1998. július 1. és 2000. október 31. között hatályos szöveg]³⁶

A „Points of Single Contact”-modell célja tehát nemcsak az egy döntéssel lezáruló eljárások egyszerűsítése, hanem minden kapcsolódó ügy egy aktussal történő megindíthatóságának biztosítása. Nem is beszélve arról, hogy a XXI. századi technikai viszonyok mellett nem feltétlenül szükséges, hogy a szolgáltató jelen legyen, éppen ezért a szolgáltatási irányelv a letelepedés fogalmi körén³⁷ túl a határokon átnyúló szolgáltatásokat is szabályozása alá vonta.

Hazánkban a „Point of Single Contact” elektronikus változatának a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (*a továbbiakban: Szolgtv.*) által szabályozott integrált ügyintézési és tájékoztatási pont felel meg, melynek feladatai a közigazgatáson túlmutatva a cégbejegyzési eljárásig terjedhetnek. A szűken vett közigazgatási hatósági eljárásjogba a Ket. novella építette be az ún. közreműködő hatóságnál megindítható eljárások lehetőségét, melyek részletes szabályait és a „Point of Single Contact”-ként funkcionáló hatóságokat 2009 őszén a Kormány több rendeletben határozta meg. A modell bemutatásánál a továbbiakban a Ket. 38/A-B. §-aira és ezekre a rendeletekre koncentrálnak.

2.2. Az érintett ügyféli kör és a lehetséges ügycsoportok. A rendeletalkotási jog könnyen beazonosíthatóvá teszi a lehetséges ügycsoportokat. Tanulmányunkban az alábbi kormányrendeletek szabályozását érintjük:

³⁵ Kilényi, 2007, 50.o.

³⁶ 2000. november 1-től a hatáskör címzettjévé a közközponti jegyző vált, azonban a fenti kötelezettségek ezt a hatóságot is terhelték.

³⁷ „Letelepítés”: a Szerződés 43. cikke szerinti valamely gazdasági tevékenységnek a szolgáltató általi, határozatlan ideig tartó, a szolgáltatásnyújtás tényleges helyét képező, állandó infrastruktúráján keresztül történő tényleges végzése; [Szolgáltatási irányelv 4. cikk 5. pont]

194/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet	az építési beruházások megvalósításához szükséges eljárások integrált intézésének részletes szabályairól és a közreműködő hatóságok kijelöléséről (<i>a továbbiakban: Építési rendelet</i>)
210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet	a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről (<i>a továbbiakban: Kereskedelmi rendelet</i>)
217/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet	az ingatlanvállalkozás-felügyeleti hatóságok kijelöléséről (<i>a továbbiakban: Társasház-rendelet</i>)
239/2009. (X. 20.) Korm. rendelet	a szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről (<i>a továbbiakban: Szálláshely-rendelet</i>)

1. táblázat: Közreműködő hatóságokat kijelölő kormányrendeletek

A fenti rendeletek címeiből is kiderül, hogy az esetek többségében az ügyek körébe építési hatósági eljárások is tartoznak. Mint láthattuk, a „Points of Single Contact”-modell őseinek gyökerei is ebbe a körbe nyúlnak vissza. Kilényi Géza rámutat,³⁸ ez a rendkívül ügyfélbarátnak ható jogintézmény korántsem ebből a megfontolásból eredeztethető. Az 1960-as években a legtöbb építkezést állami szervek folytatták, a hatósági engedélyezés bonyolításával a közhatalmi állam a tulajdonos állam helyzetét nehezítette meg. Amennyiben pedig magánszemély volt az építető, úgy nagy valószínűséggel az állam mint munkáltató sínylette meg az eljárások párhuzamosságát.

Az állam érintettségét a XXI. században jól szemlélteti az, hogy az építési rendelet hatálya egyrészt a honvédelmi és katonai célú építési tevékenységek; másrészt a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvényben (*a továbbiakban: Ngtv.*) meghatározott körben szükséges engedélyezésekre terjed ki. Utóbbi esetkörben a beruházás szinte biztos, hogy közbeszerzés köteles, így a kivitelező sok esetben nem magyar cég.

A másik három rendelet egyértelműen a szolgáltatások szabad áramlásának útjából gördít el akadályok, könnyítve a nem belföldi szolgáltatók megjelenését a piacon. A szabályok természetesen a hazai vállalkozókra (vállalkozásokra) is vonatkoznak. Két végletes hozzáállást valószínűsíthetünk: a külföldi multinacionális vállalat az elektronikus „Point of Single Contact”-on keresztül indítja meg eljárásait, a hazai egyéni vállalkozó pedig eleinte nem is biztos, hogy elhagyja a járt utat, azaz nem veszi igénybe a közreműködő hatóság nyújtotta lehetőségeket.

2.3. Az ügyintéző feladatai és kvalitásai. A „Points of Single Contact”-modell ügyintézője specialista a maga területén, sőt igazán nem is szükséges, hogy a szakértelme ezen túlmutasson. Az érintett ügycsoportokban a már létező hatóságok alkalmazottai természetesen már most is tisztában vannak a kapcsolódó ügyfajtákkal, így a legtöbb esetben valószínűsíthetik a többi döntéshozó cselekménye-

³⁸ Kilényi, 2005, 143. o.

it. A „Point of Single Contact”-kénti megjelölésük pusztán többletkötelezettségeket ró rájuk: beszedik az eljárási díjat és illetéket vagy ellenőrzik annak megfizetését az összes kapcsolódó eljárás vonatkozásában [Ket. 38/A. § (3) bek. a) pont, illetve 44. § (4) bek.]³⁹. Ennek hiányában az ügy ugyanis nem „juthat túl” rajtuk. Míg a Ket. eredetileg csak lehetőségként szabályozta az eljárás megszüntetését a díj- vagy illetékfizetési kötelezettség nem teljesítése esetén [Ket. eredeti szöveg 31. § (3) bek.], 2009. október 1. után mindez a kötelező megszüntetés egyik esetévé vált [Ket. 31. § (1) bek. h) pont]. A megszüntető végzést a „Point of Single Contact” hozza meg. [Ket. 38/A. § (3) bek. d) pont]⁴⁰.

Látnunk kell, hogy míg a szakhatósági modellben ténylegesen egy kérelemmel állunk szemben, addig a közreműködő hatósági modellben mindez csak virtuálisan igaz: az ügyfél itt egy aktussal de jure több kérelmet is benyújt. A közreműködő hatóság a hozzá beérkezett kérelmek mindegyikét köteles megvizsgálni, azonban az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás joga csak három tényező esetében illeti meg: joghatóság hiánya, hatósági ügy jelleg hiánya, lehetetlenre irányulás [Ket. 38/A. § (3) bek. c) pont]. Ez a joga már egyértelműen hatásköri kérdéseket is felvet, ezért volt szükséges a Ket. 19. § (4) bekezdésébe a „Nem minősül a hatáskör elvonásának, ha az ügyben hatáskörrel rendelkező, e törvény szerint kijelölt más hatóság jár el, vagy kormányrendelet alapján több hatóság a hatáskörét megosztva gyakorolja.”⁴¹

A közreműködő hatóság hiánypótlási felhívás-kibocsátási joggal is rendelkezik [Ket. 38/A. § (3) bek. b) pont]. Ennek a jognak a szabályozása némi káoszt szül a törvényben. A 38/B. § (1) bekezdése kiemeli, hogy az érdemi döntés meghozatalára jogosult hatóság ezt a felhívást kiegészítheti, ha még nem telt el a hiánypótlási határidő, ugyanakkor az ügyfél által pótolta hiányosságok esetén újabb hiánypótlási felhívást nem bocsáthat ki a kérelem tartalmára és mellékleteire vonatkozóan [Ket. 38/B. § (2) bek.]. Mindezt Barabás Gergely ekképp indokolja: „A rendelkezés célja, hogy a közreműködő hatóság részvételével folyó eljárást ne darabolja szét túlságosan a külön-külön kibocsátott hiánypótlási felhívás, ugyanakkor a kérelem elbírálásához szükséges valamennyi adat, irat az ügydöntő hatóság rendelkezésére álljon.”⁴²

Ez a – nézetünk szerint helytelen – rendelkezés megcáfolni látszik azon álláspontunkat, hogy a „Point of Single Contact” specialistájának meddig terjedjen a szakértelme. A kérelem továbbítására a döntéshozó szervhez a hozzá beérkezést követő nyolc munkanapon belül kell sort kerítenie [Ket. 38/A. § (1) bek.], míg a hiánypótlási felhívás kibocsátására öt munkanap áll a rendelkezésére [Ket. 37. § (3) bek.]. Mindezek alapján – ügyfél általi haladéktalan teljesítés esetén – akár az is elképzelhető, hogy az ügyfél már pótolta a hiányosságokat, mire a hatáskörrel

³⁹ A szakhatósági eljárások díjainak beszedése tárgyában eltérő megközelítést alkalmaz Barabás Gergely. Érvelésében az ügyfél érdekeit emeli ki, mely alapján egy aktusból megtudhatja, hogy az egyes szakhatóságok eljárásaiért mennyi a fizetendő összeg. Amennyiben ezt túlzottan magasnak találja, akár vissza is vonhatja a kérelmét. Ld. bővebben: Barabás: *i.m.* 97. o.

⁴⁰ Az „ügygazda” szervnél ennek külön feltüntetése szükségtelen, hiszen alapvetően ő az „ügyben eljáró hatóság”, így a 31. § (1) bekezdésében foglaltak egyértelműen az ő jogosítványai/kötelezettségei.

⁴¹ Kiemelés tőlem (Nn). Ld. bővebben: Barabás: *i. m.* 49. o.

⁴² *Uo.* 87. o.

rendelkező szerv egyáltalán tudomást szerzett az ügyről. A közreműködő hatóság ügyintézője által rövidre szabott hiánypótlási határidő két problémát is felvet: ha az ügyfél teljesített mielőtt az érdemi döntés meghozatalára jogosult hatóság ügyintézési határideje a kérelem hozzá való megérkezésekor megkezdődik [Ket. 38/A. § (2) bek.], annak már nincs lehetősége a kiegészítés és ezáltal a határidő meghosszabbítás lehetőségével élni; másrészt a Ket. nem rendezi, hogy a 31. § (2) alapján melyik hatóság jogosult az eljárást megszüntetni. Véleményünk szerint kizárólag az érdemi döntésre jogosult hatóságot illeti meg ez a jog, mivel a közreműködő hatóságot ilyen jogosítvánnyal nem ruházza fel a törvény.⁴³

Dilemmánkat a kormányrendeletek oldják meg: a közreműködő hatóság hiánypótlási felhívás-kibocsátási jogát pusztán a díjfizetési kötelezettség tárgykörére szűkítik [Kereskedelmi rendelet 4. § (2) bek. és 5. § (2) bek.; Társasház rendelet 3. § (5) bek.; Szálláshely rendelet 8. § (3) bek. és 9. § (3) bek.], holott az egyablakos ügyintézés valódi tartalmának megfelelően, az eljárások gyorsítása céljából, kristálytiszta törvényi megfogalmazás mellett rendkívül előremutató jogintézmény lehetne.

Ugyanez a probléma a szakhatósági modellben nem merül fel, hiszen az eljárás megszüntetésének joga a szakhatóság által kibocsátott hiánypótlási felhívás nem teljesítése esetén is az „ügygazdát” illeti meg [Ket. eredeti szöveg 44. § (7) bek. illetve Ket. 45/A. § (6) bek.]

A szakhatósági változatban az „ügygazda” hatóság alkalmazottja dönt a saját hatáskörébe tartozó rész kérdésben, ezen felül azzal a többletkötelezettséggel rendelkezik, hogy a szakhatóságok közreműködését koordinálja: közös helyszíni szemlét szervezzen, kezdeményezze a szakhatóságok közötti egyeztetést. A törvényi előírások (különösen a Ket. novella hatályba lépésével) pontosan körülírják hogyan kell megszerkeszteni a szakhatósági állásfoglalást, így a végső döntés megszövegezésénél elegendő annak rendelkező és indokoló részét a határozatba átmásolni.

A „Point of Single Contact” ügyintézőjének szakértelmének mértékét illetően joggal merül fel a kérdés, hogy mit tehet, ha nem ért egyet a szakhatóság állásfoglalásával. (Azaz: jobban ért a szakkérdéshez, mint a szakhatóság alkalmazottja.) A Ket. tervezetébe (és így a Parlament által elfogadott eredeti szövegébe) 2004 tavaszán igen szerencsétlenül került be egy bekezdés: *„Nem kell szakértőt igénybe venni akkor, ha jogszabály a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalásának beszerzését írja elő.”* [Ket. eredeti szöveg 58. § (2) bek.] Kilényi Géza szerint: *„A (2) bekezdés helyes értelmezése az, hogy abban a tevékenységi körben, amelyet valamely szakhatóság profilja lefed, az eljáró szerv ne rendeljen ki szakértőt.”*⁴⁴ Dacára ennek, logikusan azt a következtetést vonhatjuk le a törvényi megfogalmazásból, hogy a szakértő igénybevételenek jogát nem vonta meg a jogalkotó. Ez annyiban anomáliát szülhetett, hogy a szakhatóság pozitív állásfoglalását saját hatáskörben, szakértő igénybevételeivel felülbírálhatta az „ügygazda”, negatív állásfoglalás esetén azonban nem tehetett semmit, tekintettel a semmisségre. A Ket. novella a fenti

⁴³ Eltérő gondolatmenet alapján Kilényi Géza az alábbi megállapításra jut: *„Ilyenkor zavarban van a kommentátor, hiszen azt nem írhatja, hogy a jogalkalmazó szervek hagyják figyelmen kívül az Országgyűlés által elfogadott törvény egyik rendelkezését. Ezért inkább nem ír semmit. Természetesen van a problémára törvényes megoldás. Ezt majd megsűgjük a jogalkalmazóknak.”* Kilényi, 2009, 77.o.

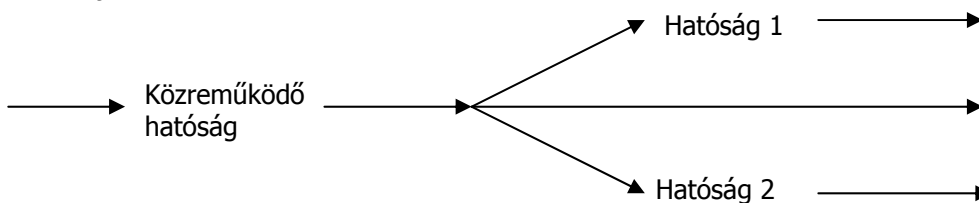
⁴⁴ Kilényi, 2005, 173. o.

rendelkezést módosítva megtiltja („*nincs helye*”) a szakértő kirendelését ebben az esetben [Ket. 58. § (2) bek.], ellenben lehetőséget biztosít az egyeztetésre az „ügygazda” ügyintézője által vitatott szakhatósági álláspont (akár pozitív akár negatív) kapcsán, sőt végső soron felügyeleti eljárást is kezdeményezhet a szakhatóság felügyeleti szervénél a saját eljárásának egyidejű felfüggesztése mellett. [Ket. 45. § (3) bek.]

Az Építési rendeletben szabályozott, ún. integrált eljárások (integrált építésügyi hatósági eljárás, integrált engedélyezési eljárás, integrált hatásvizsgálati eljárás) a szak- és a közreműködő hatósági modell elemeit kombinálják. Az ügyfél maga dönti el, hogy a rendelet mellékletében szereplő eljárások közül melyiket kívánja integráltan lefolytatni.⁴⁵ Így a hatósági oldal megosztott lesz: a közreműködő hatóság egyben „ügygazda” is, mellette társhatóságok és szakhatóságok jelennek meg. A közreműködő hatóság koordinátori feladatokat lát el a saját és a társhatóságai eljárásában szakhatósági feladatokat ellátó szervek vonatkozásában is. Feladata továbbá az ismert ügyfelek értesítése és a közös helyszíni szemle megszervezése.

2.4. A döntéshozatal modellezése. A fentiekből látható, hogy minél bonyolultabb elbírálású egy ügy, annál kisebb az esélye, hogy az ügyfél mindvégig egy kontaktponton intézhessen. Még a legegyszerűbb okmányirodai ügyekben sem biztos, hogy egy ügyfélszolgálati ablakhoz leülve személyesen el tudja intézni az összes elhagyott/ellopott igazolványának cseréjét (személyi igazolvány, gépjárművezetői engedély, gépjármű forgalmi engedélye), halmozottan igaz mindez a „Points of Single Contact”-modell változataira.

A „Points of Single Contact”-modellben a közreműködő hatóság már túllép a postás szerepkörön, az esetek többségében neki magának is önálló hatásköre van. Mindez jól tükröződik a 3. ábrán:



3. ábra: A közreműködő hatóság-modell

A közreműködő hatóság a kérelmeket csak az előzetes vizsgálat után továbbítja, viszont az egy input – három output továbbra is fennáll, az egyes hatóságok cselekményei egymástól függetlenül zajlanak. Sőt, találkozhatunk olyan változatokkal is, melyekben a kérelem továbbításának a feltétele a saját határozat jogerőre emelkedése. Bizonyos esetekben valóban egymásra épülő eljárásokról van szó⁴⁶,

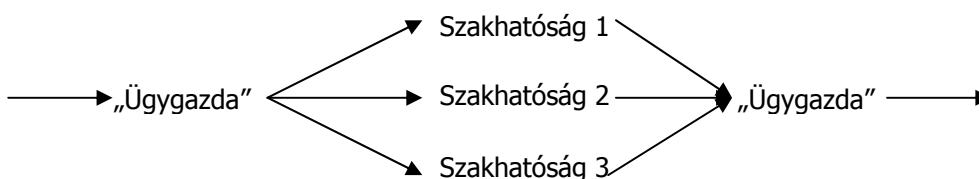
⁴⁵ Ez a jog nem érvényesül a honvédelmi és katonai építkezéseknél [Építési rendelet 1. § (1) bek. a) pont], és természetesen nem terjed ki a szakhatósági modell választhatóságára sem.

⁴⁶ Ld: Társasházi rendelet 3. § (2) és (4) bek.: az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés iránti kérelmet az elsőfokú építésügyi hatóság csak saját használatbavételi engedélyének jogerős és végrehajtható volta esetén továbbítja az ingatlanügyi hatóságnak; Szálláshely-rendelet 9. § (2) bek.: a jegyző a gyógy-

más esetben viszont az ügyek (eltérő szabályozás esetén vagy önállóan benyújtott kérelmekkel) saját utat járhatnak be.

Utóbbi esetre jó példa a Szálláshely-rendelet 8. § (2) bekezdése: ha a szálláshelyen engedélyköteles kereskedelmi tevékenységet is végezni kíván az ügyfél, a jegyző az erre irányuló kérelmet csak a szálláshely-üzemeltetési engedélyről saját, jogerős határozatával együtt küldi meg a külön engedély kiadására hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnak. Itt nem feltétlenül érvényesülnek az egyablakos ügyintézés által kínált előnyök, hisz a független tevékenységre irányuló kérelem vizsgálata kitolódik. A rendelet szövege nem tartalmazza azt, hogy a szálláshely üzemeltetésére az ügyfélnek meg kell kapnia az engedélyt, viszont nem kizárt, hogy ettől függetlenül kereskedelmi tevékenységet folytathatna. Ezt az időeltolódást az ügyfél ki tudja küszöbölni: egyszerűen nem veszi igénybe a közreműködő hatóságot.

Teljesen eltérő ezektől a 4. ábrán szemléltetett szakhatósági modell:



4. ábra: A szakhatósági modell

Az eljárási cselekmények egy részét közösen végzik az eljáró szervek, de mind-egyiküknek megvannak az önálló jogosítványaik, függetlenül attól, hogy a négy döntés végül egy outputot szül. Szemben a közreműködő hatósághoz benyújtott pusztán „virtuális egy inputtal” itt valóban csak egy kérelem érkezik be az „ügygazdához”, aki mindvégig a legfőbb kapcsolattartó marad az ügyfél irányában.

Természetesen a szakhatóságoknak is lehetőségük van az ügyféllel való kommunikációra, azonban ez nem vezethet az eljárás túlbonyolítására, nem szülhet párhuzamokat és értesíteniük kell az „ügygazdát” a saját maguk által kibocsátott hiánypótlási felhívásról.

3. Valóban egy ablak az „egyablak”?

A személyes, papíralapú ügyintézésben az „egyablak” többfajta jogosítványokkal és a hatóság részéről különböző kvalitásokkal rendelkező ügyintézők igénybevételeivel valósul meg hatályos jogunkban.

Általánosságban elmondható, hogy a hazai jogalkotás ezen a területen a kérelmek egy helyen történő benyújtására koncentrál és az esetek többségében az „egyablak” feladatai ezzel meg is szűnnek. Közös eljárási cselekményekre csak a szakhatósági modellben, illetve az integrált építési hatósági eljárásokban kerül sor.

ászati jellegre utaló megnevezésre irányuló kérelmet a szálláshely-üzemeltetési engedélyről szóló jogerős határozatával együtt továbbítja a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnak.

A képet tovább árnyalja a Ket. novellával bevezetett két új jogintézmény, az eljárások egyesítése és a döntések egybefoglalása. [Ket. 33/B. §] Ez a lehetőség azonban csak az ugyanazon hatóság előtt zajló, egymással összefüggő tárgyú ügyekben áll fenn. Ebben az esetben az „egyablak” az eljárási cselekmények egyszeri elvégzését jelenti, és a végeredménye lehet akár az is, hogy az eredetileg külön indított ügyekben külön dönt a hatóság.⁴⁷

Mint láthattuk, az általunk bemutatott modellek közül a „One Stop Shop” első sorban a személyes kontaktusra helyezi a hangsúlyt, célcsoportja az informatikától idegenkedő, elsősorban idősebb korosztály. A „Points of Single Contact”-modell már jóval bonyolultabb ügyekben, más ügyféli kör vonatkozásában érvényesül, de minimális mértékben megjelenhet a „One Stop Shop”-on belül is.⁴⁸

Ha azt keressük, hogy a két modell esetében milyen az ideális „egyablak”, akkor stílszerűen egy olyan angol kifejezést kell idehoznunk, amelyet erre a jogintézményre eddig következetesen nem használtunk, és amely ugyan több ablakot jelent, de sokszor a több a kevesebb: Windows.⁴⁹ De ennek tárgyalása már más lapra, illetve más képernyőre tartozik.

⁴⁷ Barabás: *i.m.* 83. o.

⁴⁸ Ld: Soproni önkormányat: *i.m.* 5-6. o.

⁴⁹ A tendenciát híven tükrözi a „Points of Single Contact”-modell elődjeként bevezetett egyéni vállalkozói igazolvány kiadásával kapcsolatos szabályozás változása: az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény 4. § (2) bekezdése alapján elektronikus úton indítható meg az eljárás. Ha az ügyfél mégis személyesen szeretné kezdeményezni, akkor az 5. § (2) bekezdése nyomán a hatóság hivatalból, ingyenes hoz létre számára ügyfélkaput.