

OMMF 2009. SZEPTEMBERI HÍRLEVÉL

Következő számainkban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 2009. október 1-jén hatályba lépő, ügyfeleket érintő módosításait ismertetjük

A szeptemberi hírlevél témája az ügyfél jogállását, képviselőt, illetve az ügyfél és a hatóság közötti kapcsolattartást meghatározó szabályokról történő tájékoztatás

A Ket. 2009. október 1-jén hatályba lépő módosítása jelentős mértékben változtatja meg a munkaügyi felügyelőségek eljárásának szabályait, csökkentve ezzel az ügyfelek hatósági terheit és rugalmasabbá, gyorsabbá teszi a hatósági ügyintézését.

1. Az ügyfél fogalma és jogállása

A munkaügyi eljárásban ügyfél:

- a hatósági ellenőrzés alá vont foglalkoztató,
- az eljárás alá vont foglalkoztató,
- a kérelem előterjesztője azokban az ügyekben, amelyekben eljárás kizárólag kérelem alapján indulhat.

Ki kell emelnünk, hogy a munkaügyi ellenőrzés alkalmával nem a munkáltató és a munkavállaló közötti jogvita eldöntéséről van szó, hanem a munkaviszonyra vonatkozó szabályok megtartásának közigazgatási szerv által történő hatósági ellenőrzéséről. Ennek alapján a munkaügyi eljárásokban nem lesz ügyfél a jogsértéssel érintett munkavállaló. A munkaügyi felügyelőség hatáskörét szűkíti, hogy a foglalkoztató és a részére munkát végző személy közötti jogviszony tartalmát érintő intézkedést nem hozhat, amennyiben az ellenőrzést megelőzően a felek között munkaügyi vita indult; azaz amennyiben valamely sérelmezett munkáltatói döntés miatt a dolgozó munkaügyi bírsághoz fordult, akkor abban a vitás kérdésben hatóságunknak nincs jogi lehetősége intézkedni.

A felügyelet eljárásában ügyfél tehát elsősorban az ellenőrzött, illetőleg az eljárás alá vont munkáltató. A munkáltató fogalmát tágan kell értelmezni. A munkáltató nem csak bejegyzett vállalkozás lehet, hanem magánszemély és olyan jogi személy is, aki mást foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében foglalkoztat. Magánszemély nem csak egyéni vállalkozóként, hanem úgy is lehet munkáltató, hogy mást munkaviszonyra jellemző körülmények között foglalkoztat: a munkavállaló egy adott munkatevékenységet meghatározott időben, a magánszemély utasítása szerint és eszközeivel, ellenszolgáltatásért végzi.

Foglalkoztatásra irányuló jogviszony lehet munkajogviszony, de többek között köztisztviselői és közalkalmazotti jogviszony is.

A munkaügyi ellenőrzés szempontjából munkáltató az a jogi személy is, aki jogellenesen végzi tevékenységét, pl. nincs a cégbíróságon bejegyezve, nincs a tevékenységére jogszabály által előírt engedélye, vagy éppen munkaerő - kölcsönzést folytat anélkül, hogy az illetékes munkaügyi központ nyilvántartásba vette volna. A munkáltató ügyféli jogállásáról vagy a helyszíni ellenőrzés során személyesen közölt módon, vagy a számára kézbesített – az eljárás megindításáról szóló végzésben – értesül. (Ez alól a kérelemre indult ügyek jelentenek kivételt, esetükben az eljárás a kérelemnek a hatósághoz történő érkezése napján indul.)

A törvény értelmében ügyfél a kérelmező is. A bejelentés azonban csak akkor minősül kérelemnek, ha az megfelel a következő feltételeknek. A kérelemnek tartalmaznia kell az ügyfél azonosításához szükséges adatokat. Természetes személy kérelmező esetén ez legalább a kérelmező nevét és lakcímét jelenti; jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet esetén pedig a szervezet nevét és székhelyét, vagy telephelyét. Ha a kérelmező nevében képviselő jár el, az ő nevét és elérhetőségét is közölni kell. A kérelemből ki kell derülnie, hogy a kérelem mire irányul, azaz a kérelmező a munkáltató mely magatartását sérelmezi. A kérelmezőnek a sérelem mibenlétét meg kell neveznie, pl. a szakszervezeti tisztségviselő munkahelyre történő bejutását a munkáltató megakadályozta, vagy a munkáltató nem alkalmazta a kérelmezőt eltérő bűrszíné miatt. A kérelem előterjesztése főszabályként illetékköteles. A kérelmező az ügy érdemében hozott döntés (határozat) jogerőre emelkedéséig kérelmét visszavonhatja. Ebben az esetben a hatóság az eljárást végzéssel megszünteti, kivéve, ha az eljárás hivatalból is folytatható és a hatóság megítélése szerint erre szükség van.

A munkaügyi eljárás néhány esetben kizárólag kérelem alapján indítható meg. Ez azt jelenti, hogy egyrészt a törvényben meghatározott esetekben a felügyelő hivatalból nem vizsgálódhat; másrészt az érintett, sérelmet szenvedett fél kifejezett akarata szükséges ahhoz, hogy az eljárás a hatóság előtt meginduljon.

A kérelemre indult ügyekben a hatóságot eljárási kényszer terheli. Nem mérlegelheti azt, hogy indít-e a munkáltató ellen eljárást vagy sem, ha a kérelem megfelel az előzőekben részletezett minimális feltételeknek, ilyenkor a hatóság részéről az eljárás megindítása kötelező.

Az, aki nem felel meg a törvényi értelemben vett kérelmező fogalmának (mert pl. nem személyesen, szabályos meghatalmazás nélkül nyújt be kérelmet, vagy nem személyében érintett), bejelentőnek, vagy panaszosnak fog minősülni. A formai hibás meghatalmazás esetén a hatóság felhívja a kérelmezőt a hiány pótlására, amelynek teljesítése esetén elnyeri az ügyfél jogállását.

2. Az ügyfél képviselője

Ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat. Munkaügyi ügyben az ügyfél személyes közreműködése nem kötelező, jogi személy munkáltató esetén pedig eleve felmerül a – törvényes – képviselő kérdése.

Természetes személy ügyfél esetén a képviselőre jogosított a törvényes képviselő (szülő, gyám, gondnok és hozzátartozó), valamint a jogi képviselő, mint meghatalmazott képviselő. A természetes személy ügyfél részére, ha ismeretlen helyen tartózkodik vagy nem tud az ügyben eljárni és nincs törvényes képviselője vagy meghatalmazottja, az eljáró hatóság kezdeményezésére a gyámhatóság ügygondnokot rendel ki.

Jogi személy, jogi személy nélküli gazdasági társaság esetén a képviselőre jogosult törvényes képviselő a jogszabály vagy szervezeti szabályzat által meghatározott személy. A törvényes képviselő eljárásához külön meghatalmazásra nincs szükség.

A jogi személy, vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társasági formában működő munkáltató nevében meghatalmazott képviselő is eljárhat.

Az ügyfelet általában megilleti a jogi képviselő, ami meghatalmazotti képviselőnek minősül.

A meghatalmazást írásba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani. Írásbeli meghatalmazás esetében a meghatalmazott köteles eredeti meghatalmazását vagy annak hitelesített másolatát az első kapcsolattfelvétel alkalmával az iratokhoz csatolni. Az írásbeli meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni. Az ügyvédnek adott meghatalmazáshoz, ha azt az ügyfél saját kezűleg írta alá, tanúk alkalmazása nem szükséges.

A meghatalmazás a teljes hatósági eljárásra vagy egyes eljárási cselekményekre szólhat (pl. egy meghallgatásra). A meghatalmazás korlátozása csak annyiban hatályos, amennyiben az magából a meghatalmazásból kitűnik.

A teljes hatósági eljárásra szóló meghatalmazás kiterjed az eljárással kapcsolatos minden nyilatkozatra és cselekményre, ideértve a biztosítási intézkedést és a végrehajtási eljárást.

A meghatalmazásnak visszavonás, felmondás vagy az ügyfél halála folytán való megszűnése a hatósággal szemben a hatóságnak való bejelentéstől, a többi ügyféllel szemben pedig a vele való közléstől hatályos.

Sok esetben előfordul, hogy a munkáltató a könyvelőjét, könyvelő irodát bíz meg a munkaügyi eljárásokban való közreműködésre. A könyvelő azonban a tényleges foglalkoztatás vonatkozásában nem rendelkezhet teljes körű információkkal, ezért a munkáltatónak ilyenkor ügyelnie kell a képviselő terjedelmére, mivel utóbb kedvezőtlen helyzetbe kerülhet a könyvelő helytelen nyilatkozata miatt.

A hatóság az eljáró személy képviseleti jogosultságát megvizsgálhatja. A hatóság visszautasítja az olyan meghatalmazott eljárását, aki a képviselőt ellátására nem alkalmas, illetőleg aki a képviselőt jogosultságát – felhívás ellenére – nem igazolja. A képviselő visszautasítása esetén a hatóság az ügyfelet felhívja arra, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjék a képviselőt ellátására alkalmas képviselőről. A hatóság vizsgálja továbbá a képviselőt jogosultság terjedelmét is, hiszen az lehet teljes körű, de lehet korlátozott, nevezetesen az ügyfél nevében csak egy meghatározott eljárási cselekmény (pl. tárgyaláson való megjelenés, vagy iratbetekintés) elvégzésére jogosító.

Jogsabály a képviselőt jogosultság igazolását meghatározott formához kötheti, így az ügyvédi meghatalmazást, a cég meghatározott vezető beosztású dolgozójának feljogosítását (alapsabály vagy külön meghatalmazás alapján) írásba kell foglalni.

A hatóságnak az iratokat az ügyfél részére kell megküldenie. Ha a munkáltatónak (magánszemély ügyfélnek) törvényes képviselője vagy meghatalmazottja van, az iratokat részükre kell kézbesíteni. Ez alól kivételt képez az idézés, a személyes megjelenésre kötelezés, melynek kézbesítése természetesen a megidézett részére történik. Az idézésről a hatóság a képviselőt egyidejűleg értesíti.

3. A kapcsolattartás szabályai

A Ket. módosítása részletesen szabályozza a munkáltatóval (ügyféllel, illetve az eljárás egyéb résztvevőjével) való kapcsolattartás rendjét. A kapcsolattartás történhet:

- írásban (postai út, telefax, személyesen átadott irat, kézbesítési meghatalmazott, hatósági kézbesítő, kézbesítési ügygondnok, hirdetményi kézbesítés, elektronikus út), vagy
- személyesen, szóbeli úton.

A módosítás a kapcsolattartásnak alapvetően két formáját ismeri: az írásbeli és a szóbeli kommunikációt. A jelenlévők közötti kapcsolattartást nevezzük szóbelinek.

Az írásbeli kapcsolattartás alapvető formái:

- postai úton való írásbeli kapcsolattartás, amely a hatóság és az ügyfelek közötti kommunikáció hagyományos és leggyakoribb módját jelenti;
- hatósági kézbesítő útján való írásbeli kapcsolattartás, ezt a munkaügyi hatóságok nem alkalmazzák; jellemzően helyi önkormányzati hatóságoknál fordul elő;
- telefaxon történő kapcsolattartás, kivétel: a hatósági határozat és az önállóan megfellebbezhető hatósági végzések telefax útján való közlése csak abban az esetben megengedett, ha azt az érintett ügyfél (az eljárás egyéb résztvevője) előzetesen kérte, vagy ehhez hozzájárult;
- személyesen átadott irat, amely átadás értelemszerűen az egy időben és egy helyen jelenlévők között mehet végbe;
- kézbesítési meghatalmazotton keresztüli írásbeli kapcsolattartás (ebben az esetben az ügyfél nevezi meg a meghatalmazottat, ha más módon a hatósággal nem tudja a kapcsolatot felvenni),
- kézbesítési ügygondnokon keresztüli írásbeli kapcsolattartás (a hatóság a hirdetményi kézbesítést megelőzően megpróbálkozhat kézbesítési ügygondnok kirendelésével, aki megpróbálja kideríteni az ügyfél tartózkodási helyét),
- hirdetményi úton történő írásbeli kapcsolattartás (ha a hatóság a rendelkezésre álló lehetőségek egyikével sem tudta az ügyfélnek szóló iratot, végső esetben hirdetményben tájékoztatja a döntés megszületéséről, melyet a hatóság hirdetőtáblájára és az ügyfél lakcíme szerinti önkormányzat hirdetőtábláján ki kell függeszteni, illetve a hatóság honlapján közzé kell tenni), valamint elektronikus úton való kapcsolattartás (lásd 4. pontban részletesen).

Az igénybe vehető kapcsolattartási formák közül a hatóságnak azt kell alkalmazni, amelyik a költségtakarékosság és hatékonyság szabályainak leginkább megfelel, azaz amelyik az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza és amely révén az eljárás a lehető leggyorsabban lefolytatható.

Az első kapcsolatfelvétel alkalmával a hatóságnak fel kell hívnia az ügyfél figyelmét a kapcsolattartás egyszerűbb, gyorsabb formáira, melynek érdekében a hatóság is elkérheti az ügyfél elérhetőségét (telefonszámát és e-mail címét).

4. Elektronikus kapcsolattartás alapelvei

Az elektronikus kapcsolattartás lehetősége korábban is rendelkezésre állt, alkalmazása azonban a gyakorlatban nem valósult meg. Ennek a gyakorlatnak a megváltoztatása érdekében kerültek be az ügyfelek életét jelentősen megkönnyítő újabb szabályok a jogszabályba, ugyanakkor ez a mód továbbra is lehetőség marad, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője törvény eltérő rendelkezése hiányában nem kötelezhető a hatósággal elektronikus kapcsolattartásra.

A munkaügyi hatósági eljárásban az ügyfél tehát – akár hivatalból, akár kérelemre indult az eljárás – jogosult az elektronikus kapcsolattartásra. E jogosultság azonban nem korlátlanul illeti meg az ügyfelet. Az eljárás során – kérelemre indult eljárásokban az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője általános esetben egy alkalommal változtathatja meg indokolás nélkül a kapcsolattartás módját, vagyis térhet át a kapcsolattartás hagyományos formájáról elektronikus

kapcsolattartásra vagy megfordítva. Ezen túlmenően csak méltányolható okból jogosult a kapcsolattartás módjának módosítására. A minősített vagy fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentumok is a központi rendszeren keresztül (de ügyfélkapus azonosítás nélkül) továbbíthatók. Ahol tehát a törvény pusztán az elektronikus úton való kapcsolattartásról rendelkezik, az alatt a Ket-ben meghatározott feltételeknek megfelelő, az írásbeliség követelményének eleget tevő formát kell érteni. (Az egyszerű e-mail nem minősül elektronikus útnak).

Elvileg lehetőség van arra, hogy a hatóság telefonos, rövid szöveges üzenetben (sms), írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (e-mailen) kérjen vagy adjon rövid információkat, illetve tájékoztatást, egyeztessen az ügyféllel (pl. szükséges iratok bekérése, iratbemutató időpontjának egyeztetése). A telefonos, a rövid szöveges üzenetben történő és az e-mailen keresztül történő kapcsolattartás az írásbeli és szóbeli kommunikációs formákkal szemben olyan speciális formák, amelyeken keresztül kifejezetten csak a tájékoztatáskérést és – nyújtást teszi lehetővé a Ket., ezt is csak az ügyfél és az ügy megfelelő azonosítását követően. E kapcsolattartási formák esetén azonban nem lehetséges annak egyértelmű bizonyítása, hogy a küldő és a címzett között létrejött a kapcsolat, sem a küldő, sem pedig a címzett azonosítása nem lehetséges, továbbá nem valósítható meg az ily módon közölt információ utólagos rekonstruálása. Ennek megfelelően a törvény nem teszi lehetővé a telefonon és az sms-ben történő kapcsolattartást olyan esetben, amikor ahhoz joghatás fűződne, ideértve az idézést is. Ez a szabály összhangban van a kialakult hatósági és bírósági gyakorlattal, amely vitathatósága miatt nem engedi, illetve nem ismeri el a joghatással járó eljárási cselekmények telefon útján történő elvégzését. Annak természetesen nincs akadálya, hogy a hatóság előzetesen telefonon egyeztesse az ügyfelekkel és az eljárás egyéb résztvevőivel az eljárási cselekmény (szemle, meghallgatás) időpontját, ez azonban nem alkalmas joghatás kiváltására, egyúttal az eljárási cselekmény időpontjáról szóló végzést is meg kell küldeni az érintetteknek.

Az ügyfél az eljárás teljes szakaszában bármilyen formában kérhet tájékoztatást a hatóságtól – a hatóságnak a tájékoztatást ugyanolyan formában kell megadnia, amilyen formában azt az ügyfél kérte. Nem köteles azonban a hatóság teljesíteni a tájékoztatás-kérést, ha az ügyfél azt visszaélészerűen, az eljárás lefolytatásának nehezítésére, meghosszabbításra alkalmazza (pl. indokolatlanul több alkalommal kéri ugyanazt a tájékoztatást). Amennyiben a tájékoztatás kérése az ügy irataiban szereplő adatokra vonatkozik, a kezelt adatokat csak az ügyfél megfelelő azonosítása esetén lehet kiadni.

5. Adatkezelés

A módosított szabályok nem pusztán az eljárás során biztosítandó adatvédelem kérdéseit szabályozza, hanem szabályozza azt is, hogy a hatóság az ügyfél mely adatainak kezelésére jogosult. A munkaügyi ellenőrzés körében ennek megfelelően természetes személy ügyfél (az eljárás egyéb résztvevője) esetében azonosítás céljából:

- neve, (születési neve),
- születési helye és ideje,
- anyja neve,
- lakcíme, valamint
- külön törvényben meghatározott személyes adatai kezelhetők [pl. az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényben (Art.) szabályozottak szerint a személyi azonosító jel].

Az eljárás során a hatóság jogosult az eljárás lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatok megismerésére és kezelésére. E körbe tartozhat adott esetben az eljárás lefolytatásához szükséges védett adatok megismerésére is. Az eljárás során megismert személyes

és védett adatok azonban csak abban az esetben továbbíthatók más szervhez, ha azt törvény megengedi, vagy ha az érintett ehhez hozzájárult.