

Dereguláció és elektronikus ügyintézés az egészségügyi ellátórendszerben – 2. rész

A Miniszterelnöki Hivatal 2007-ben kormányzati deregulációs programot indított, amelynek egyik résztvevője a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara. Egyelőre három témában került sor a szabályozási koncepció elkészítésére, a mi munkacsoportunk feladata volt a dereguláció és az elektronikus ügyintézés az egészségügy területén. A munka azt a célt szolgálta, hogy a jogi szabályozás a vállalkozások számára az ügyintézés könnyebbé tegye egy vállalkozásbarát közigazgatási jogi környezet kialakításával. Ezt az alapvető célt kétféle módon próbáltuk megvalósítani: egyrészt az indokolatlan túlszabályozások egyszerűsítését, racionalizálását végeztük el a jogi szabályozásban, másrészt a jogszabály-változtatásra tett javaslatainkat olyan szempontok szerint tettük meg, hogy az ügyfélutak elősegítsék a későbbiek során kialakítandó elektronikus ügyintézés is.

■ Dr. Bordás Mária¹, dr. Cserny Ákos², dr. Temesi István³

5. A közegészségügy jogi szabályozásának deregulációja

5.1. Az ÁNTSZ közegészségügyi területen végzett, vállalkozásokat érintő tevékenysége

A közegészségügyi tárgykörben a vizsgálat során 83 jogszabály került áttekintésre, amelyek a tárgykörre jellemző tárgyszavak és azon szempont szerint kerültek kiválogatásra, hogy a közegészségügyön belül a környezet és település területet szabályozzák. A szabályozási koncepcióban meghatározottak egyeztetése eredményeképpen elkészültek a jogszabályok módosítására tett javaslatok. Ennek keretei között javaslatot tettünk:

- 6 jogszabály hatályon kívül helyezésére, ezek közül 2008. január 1-jei, illetve július 1-jei hatállyal öt már nem hatályos.¹
- 5 jogszabály ágazati felülvizsgálat függvényében történő hatályon kívül helyezésére.²
- 7 jogszabály esetében az ÁNTSZ hatáskörének megszüntetésére.³
- 9 jogszabály esetében az ÁNTSZ eljárásának egyszerűsítésére, ami egyben könnyítés az ügyfél számára.
- 36 esetben a jogszabályok harmonizálására, áttekinthetőbbé válására.

Az áttekintett jogszabályok közül jelentőségénél fogva kiemelkedik az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény és az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény részletesen nem szabályozza az ÁNTSZ tevékenységét. Ugyan külön rendelkezik a népegészségügyről és annak feladatairól (35. és 36. §) továbbá a környezet- és település-egészségügyről (44–47. §), de ezek a rendelkezések általánosak és elvi jelentőségűek. A dereguláció szempontjából nem tudjuk ezeket érdemben értékelni. Hasonló a helyzet az egészségügyi szolgáltatás megkezdésének és gyakorlásának feltételeiről szóló rendelkezések (108. §) esetében.

Az ÁNTSZ-re vonatkozóan a törvény szűkszavú, illetve szervezetének és működésének főbb szabályai tekintetében külön törvény szabályozására utal. Nem egyértelmű a szabályozás abban a tekintetben, hogy amíg a 143. § egészségügyi államigazgatási szervet említ az egészségügy szervezésért és irányításáért felelős állami szervek között, addig a felsorolás részletezése már nem az egészségügyi államigazgatási szerv kifejezést használja, hanem nevesíti az ÁNTSZ-t (151. §), vagyis nem következetes. A következetesség e hiánya vizsgált jogszabályokban is felfedezhető, amennyiben az ÁNTSZ-t megjelölő kifejezés lehet egészségügyi hatóság, egészségügyi állami szerv, egészségügyi államigazgatási szerv vagy közegészségügyi hatóság.

Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény egyáltalán nem alkalmazza az ÁNTSZ kifejezést, hanem következetesen az egészségügyi államigazgatási szerv elnevezést alkalmazza. Ez abból a szempontból

okozhat zavart, hogy az átvizsgált jogszabályok változatos elnevezésekkel élnek, amely mögött az ÁNTSZ áll.

Az 1991. év XI. törvény összefoglalja az egészségügyi államigazgatási szerv környezet- és település-egészségügyi feladatait, amelyeket az alábbi kategóriákba sorol:

- légszennyezettség,
- emberi használatra szolgáló felszíni víz,
- medencés fürdő,
- ivóvíz,
- ásvány- és gyógyvíz,
- palackozott víz,
- talaj,
- települési hulladék,
- szennyvíz,
- veszélyes hulladék,
- zaj és rezgés,
- oktató, nevelő, gondozó intézmények közegészségügyi követelményei.

A jogszabályok átvizsgálása során részben ezt a kategorizálást is követtük, ugyanakkor ezt a csoportosítást használtuk fel egy másik kategorizálás felállítására, ami szintén az ÁNTSZ tevékenységét vette alapul, de már nem egy létező jogszabályi kategorizálás szerint, hanem ágazati szempontból. Megpróbáltuk annak alapján kategorizálni a jogszabályokat, hogy milyen ágazathoz tartoznak. Ennek során az alábbi kategóriákat állítottuk fel:

A. Környezet

- Környezeti hatásvizsgálat, környezeti károsodás, természeti károsodás.
- Hulladék.

B. Közlekedés

- Közúti közlekedés.
- Vízi közlekedés.
- Légi közlekedés.

C. Zaj, rezgés, frekvencia

- Frekvenciagazdálkodás.
- Zajvédelem, rezgésvédelem.

D. Vállalkozások

- Vállalkozások engedélyezése, tevékenysége, megszüntetése.
- Munkaegészség.

E. Levegő

F. Víz, ivóvíz, csatorna, szennyvíz

- Természetes víz.
- Ivóvíz, csatorna, szennyvíz.
- Közfürdő, természetes fürdő.
- Gyógyvíz, ásványvíz.

G. Temetkezés

H. Bányászat

I. Ingatlan

J. Közigazgatás

Ezekhez a kategóriákhoz bizonyos esetekben megjegyzéseket kell fűzni.

A vállalkozás (D) kategória azért szorul magyarázatra, hiszen az maga a vizsgált tárgykör egésze az ÁNTSZ vállalkozásokkal kapcsolatos tevékenységét fogja át. A külön „vállalkozás” kategória azért került felállításra, mert itt olyan jogszabályok vannak, amelyek kifejezetten és direkt módon valamely vállalkozási tevékenység indítását vagy folytatását szabályozzák,

a többi kategória jogszabályai ezzel szemben olyan tevékenységeket, vagy ágazatokat szabályoznak, ahol a vállalkozások szabályozása előtt elsőbbséget kapnak a szakmai, ágazati szempontok. Például építési engedélyezés esetén a kérelmező kapcsolatba kerül a hatósággal, de nem feltétlenül azért, mert vállalkozási tevékenységet folytat, ezzel szemben a fodrászat működésének közegészségügyi szabályai elsődlegesen a vállalkozás folytatására vonatkoznak.

A bányászat (H) kategória kerülhetett volna egybe a vállalkozásokkal, de a fent kifejtettek mellett az ágazati sajátosságok és a jogszabályok száma, illetve jelentősége miatt indokolt külön kezelni.

A közigazgatás kategória (J) elnevezés talán nem túl szerencsés, hiszen a vizsgált tárgykör maga a közigazgatás része. Ide olyan jogszabályok kerültek, amelyek elsősorban az ÁNTSZ vagy más hatóság igazgatási tevékenységét szabályozzák, vagyis tulajdonképpen az egészségügyi igazgatási ágazathoz tartoznak.

Végül, az áttekintett jogszabályok három kategóriába sorolhatók annak alapján, hogy:

1. Olyan ügyeket, eljárást szabályoznak, amelyben az érdemi döntést az ÁNTSZ valamely szerve hozza, beleértve azokat az eseteket, amikor az ÁNTSZ felügyeletet gyakorol vagy ellenőrzést végez, vagy igazgatási tevékenységet lát el, azonban ezt nem kiegészítő jelleggel más hatóságok mellett szakhatóságként, hanem ágazati szervként. Ezekben esetekben az ÁNTSZ és az ügyfél közvetlen kapcsolatban vannak. Ide kerültek besorolásra azok a jogszabályok is, amelyekben egyaránt megjelenik a szakhatósági közreműködés, de emellett ügydöntő jogosítványa is van az ÁNTSZ valamely szervének.

A jövőbeni szabályozást illetően ezeknél a jogszabályoknál az egyik elsődleges problémát az jelenti, hogy a jogszabályokból nem, vagy csak hosszas elemzés után érthető meg, hogy az ÁNTSZ mely szerve jár el. Egyértelműen és az ügyfelek számára is érthetően kellene meghatározni, hogy az ÁNTSZ mely szervének van hatásköre és illetékessége az adott ügyben. Számos esetben ez nem egyértelmű.

Több jogszabályban is előfordul, hogy feladatot, hatáskört ad ugyanazon ügyben az ÁNTSZ több szervének is, számos esetben az ügydöntő hatóság az ÁNTSZ egyik szerve, miközben egy másik szerve tulajdonképpen szakhatóságként, ha nem is ezzel az elnevezéssel, vesz részt az eljárásban. Ezekben az esetekben ugyanazon hatóság egyik szervének szakvéleménye alapján hoz döntést a hatóság másik szerve. Következésképpen elsődleges követelmény, hogy azokban az ügyekben, amelyekben az ÁNTSZ ügydöntő hatóság, a munkamegosztás belső rendje egyértelmű és átlátható legyen.

2. Olyan ügyeket, eljárást szabályoznak, amelyben az érdemi döntést más közigazgatási szerv hozza, az ÁNTSZ valamely szerve közreműködik, elsősorban szakhatóságként, lehet, hogy bejelentési kötelezettséget kell teljesíteni irányába. Ez azt is jelenti, hogy az ügyfél nem áll közvetlen kapcsolatban az ÁNTSZ valamely szervével, hanem a közigazgatási eljárás általános szabályainak megfelelően az ügydöntő hatóság lép kapcsolatba a szakhatóságként közreműködő ÁNTSZ-szel. Ennek jelentősége a feladat szempontjából abban áll, hogy az eljárás egyszerűsítése, az ügyfél számára átláthatóbbá, kényelmesebbé tétele, illetve az elektronikus ügyintézés bevezetése érdemben nem volt

vizsgálható az ilyen ügyekben, mert ezen kérdések felülvizsgálatára az adott jogterület, illetve szakigazgatási ágazat revíziója adna lehetőséget. Mindazonáltal a lehetséges mértékben a jogszabályok részletes elemzése kitér ezekre a kérdésekre is. További jellemzője a jogszabályok, és így az ezekben szabályozott ügyek, eljárások e csoportjának, hogy a dereguláció szempontjából nehéz volt megítélni a túlszabályozottság, a túl aprólékos szabályozás, a szabályozás aktualitásának, minőségének, hatékonyságának a helyzetét. Nyilvánvaló, hogy az adott ágazat szakmai szabályainak ismerete nélkül nehéz megítélni, hogy egy adott, az ágazatban részletes szabályokat megállapító jogszabály könnyen alkalmazható, értelmezhető, eléri a szabályozási és a jogpolitikai célt. Ezért ezekben az esetekben a „laikus” jogász szemével került sor a jogszabályok elemzésére. Összhangban a jogalkotásról szóló törvény azon követelményével, miszerint a jogszabálynak közérthetőnek, logikusnak, világosnak kell lennie, az egyes szakigazgatási ágazatok részletes szakmai, technikai és eljárási normáit meghatározó jogszabályok abból a szempontból kerültek elemzésre, hogy az átlagember számára mennyire érthetőek.

A jogszabályok e kategóriájánál számos esetben a jogszabály egyetlen rendelkezése említi az ÁNTSZ-t, de arra is van példa, hogy csak a jogszabály melléklete jelöli meg szakhatóságként. Érdemes lenne megfontolni, hogy ezek a szakhatósági közreműködések egységesen egy jogszabályban legyenek felsorolva. Szükséges volna megvizsgálni egy olyan, az ÁNTSZ feladat- és hatáskörét összefoglalóan rendező jogszabály megalkotásának lehetőségét, amely egységesen, egy helyen és egységes rendszerben határozná meg, hogy a vállalkozások indítása és folytatása során az ügyfél miként kerül közvetett kapcsolatba az ÁNTSZ-szel, mint szakhatósággal. Végeredményben a helyzet az, hogy csak környezet és település-egészségügy területén több tucat olyan jogszabály van, amely sok esetben csupán egyetlen mondatral rendelkezik az ÁNTSZ közreműködéséről. Az ÁNTSZ szakhatósági közreműködéséről ugyanakkor az 1991. évi XI. törvény sem ad pontos eligazítást.

Általánosnak nevezhető problémát jelent az ÁNTSZ, mint szakhatóság beazonosíthatóság a jogszabályok alapján, illetve az elnevezés, vagy az, ami beazonosíthatóvá tenné a hatóságot, nem következetes, nem egységes. Néhol az ÁNTSZ jelenik meg, de találkozunk közegészségügyi hatósággal, egészségügyi hatósággal stb. Célszerű volna egységesíteni a szakhatóságként közreműködő egészségügyi államigazgatási hatóság elnevezését.

Azokban az ügyekben, amelyekben az ÁNTSZ szakhatóságként működik közre, szerepét, illetve az ügyféllel való érintkezését determinálja a Ket. szabályozása. Ezért az ügyfél szempontjából az eljárás egyszerűsítése ebben a kategóriában korlátokba, az ügydöntő hatóság eljárásnak szabályai által felállított korlátokba ütközünk. Az eljárás egyszerűbbé, az ügyfél számára kényelmesebbé tételére elsősorban azokban az esetekben van lehetőség, amikor az ügy ura, vagyis az ügydöntő szerv az ÁNTSZ. Hasonló a helyzet az elektronikus ügyintézésrel.

3. Azok a jogszabályok, amelyeket a tárgyszavak alapján végrehajtott keresés a tárgykörhöz tartozónak minősített, de részletes átvizsgálása után arra a következtetésre jutottunk, hogy mégsem az ÁNTSZ vállalkozásokkal kapcsolatos tevékenységét szabályozzák. Ezek között is található olyan,

amely elavultság vagy a következetesség hiánya miatt zavart okoznak a jogalkalmazásban.

5.2. Eljárásjogi kérdések: az ÁNTSZ mint szakhatóság

Az ÁNTSZ vállalkozásokkal kapcsolatos tevékenységét vizsgálva a közegészségügy területén az alábbi fordulatokkal találkozunk a leggyakrabban: szakhatóságként közreműködik; szakhatósági hozzájárulást, állásfoglalást, illetve véleményt ad; esetleg szakvéleményt ad.

Véleményünk szerint a jogi szabályozásnak következetesen a Ket. jogintézményeihez kellene igazodnia, és az ÁNTSZ szakhatósági közreműködésének szabályozásakor a szakhatósági állásfoglalás (ha az pozitív, akkor hozzájárulás) kifejezést kellene alkalmazni, egyben utalni a Ket. vonatkozó szabályaira.⁴ Ez azért indokolt, mert csak akkor vannak összhangban a jogszabályok, ha egységesen ugyanazt a kifejezést használják. A közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozásakor a jogalkotó törekedett az egységességre, az általános szabályok elsődlegességének érvényesítésére, egyben a különös eljárási normák számának csökkentésére.

A jogalkalmazás, de különösen az ügyfelek számára garanciális szempontból elsődleges jelentősége van annak, hogy a szakhatósági állásfoglalást (hozzájárulást) a Ket. egyértelműen rendezzi, annak kötelező ereje, jogorvoslati történő megtámadhatósága egységes rend szerint történik, azt az ügyben eljáró hatóság köteles beszerezni, és több szakhatóság egymásnak ellentmondó szakhatóság állásfoglalása esetén az ellentmondások feloldása iránt köteles megtenni a szükséges intézkedéseket.

A jogszabályokban azonban nem egyértelmű, hogy a vélemény, a szakvélemény vagy az állásfoglalás milyen kötelező erővel bír a hatóságra vagy éppen az ügyfélre.

A határozatlan tartalommal bíró állásfoglalás, vélemény stb. az ügyfelet bizonytalan helyzetbe hozhatja, ráadásul több jogszabály előzetes szakhatósági állásfoglalást, véleményt stb. követel meg, amelyet a kérelemmel egyidejűleg csatolni kell.

Számos esetben a jogszabályok egyetlen rendelkezést tartalmaznak az ÁNTSZ szakhatósági közreműködésére vonatkozólag, illetve a mellékletben telepítik a hatáskört, esetleg a norma szövegében általánosságban rendelkeznek arról, hogy a szakhatóságok közreműködése kötelező.

Az adott ügytípuson belül közreműködő szakhatóságokat a normaszövegben egyértelműen kell megnevezni. Az ÁNTSZ megnevezés nem minden alkalommal található meg a jogszabályokban, előfordul az állami egészségügyi hatóság, az egészségügyi államigazgatási hatóság vagy szerv stb. elnevezés.

Több olyan jogszabály is van, ahol csak a jogszabály melléklet gondos áttanulmányozása után tudunk visszakövetkeztetni arra, hogy a normaszövegben következetesen csak szakhatóságként megnevezett szerv az ÁNTSZ, következőképpen az ügyintézés során kapcsolatba kerülhetünk vele. Ez nem ügyfélbarát megoldás, a jogszabályok mellékletének áttanulmányozása az átlagos ügyféltől nem várható el. Nem helyes az a gyakorlat sem, hogy az ÁNTSZ-nek, mint szakhatóságnak hatáskört olyan miniszteri rendelet állapít meg, amely nem az egészségügyi ágazat irányítója. Ez sérti a közigazgatás működésének azt az alapelvét, mely szerint a miniszter felelős az ágazat irányításáért.

5.3. Javaslat az ÁNTSZ szakhatósági tevékenységének egységes szabályozására a közegészségügyi területen

A deregulációs kutatás eredményeképpen az ÁNTSZ vállalkozásokkal kapcsolatos tevékenységével foglalkozó munkacsoport normaszöveg javaslatot készített az átvizsgált joganyag egyszerűsítése, átláthatóbbá tétele érdekében a közegészségügyi terület vonatkozásában. A tervezett normaszövegbe beépítettük a minisztériumok képviselőivel, különös tekintettel az ÁNTSZ munkatársaival folytatott egyeztetések eredményeit.

Javaslatunk gerincét egy olyan kormányrendelet tervezete adja, amely egységesen szabályozná az egészségügyi államigazgatási szerv szakhatóságként történő kijelölését a közigazgatási hatósági eljárásban. Ezt a megoldást azért választottuk, mert a közegészségügyi területen az ÁNTSZ hatásköre a legtöbb esetben szakhatósági közreműködés formájában jelenik meg, szemben más tevékenységi területeivel, ahol az engedélyező hatósági szerepe a domináns.

Az általunk elfogadni javasolt kormányrendelet szabályozhatná az egészségügyi államigazgatási szerv, az ÁNTSZ szakhatósági eljárását általános és egységes jelleggel, vagyis jogszabály ettől eltérően rendelkezése hiányában. Javaslatunk szerint, egyben összhangban közigazgatási eljárásjogunk alapelveivel, az egészségügyi államigazgatási szerv szakhatóságként történő eljárása során, fő szabályként a közigazgatási hatóság eljárás és szolgáltatás általános szabályiról szóló 2004. évi CXL. törvény szabályai alapján járna el. Kivételt csak törvényi szintű szabály engedhetne.

Az ÁNTSZ, mint szakhatóság eljárását egységesen szabályozó kormányrendelet mintegy 33 különböző jogszabályt⁵ egyszerűsítene, amennyiben meghatározná az Országos Tisztifőorvosi Hivatalt, valamint ÁNTSZ regionális és kistérségi intézeteinek hatáskörét, azokban az ügyekben, amelyekben e szervek szakhatóságként járnának el.

A tervezett kormányrendelet által nem nevesített eljárásokban az egészségügyi államigazgatási szervet továbbra is az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról és a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 362/2006. (XII. 28.) Kormányrendelet jelölhetné ki.

A tervezett kormányrendelet amellet, hogy egységesen rendezné az ÁNTSZ szakhatósági tevékenységét, hatályon kívül helyezné azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyek véleményünk szerint indokolatlanul telepítenek érdemi döntéssel járó, vagy szakhatósági közreműködéssel járó hatáskört az ÁNTSZ valamely szervének. Az ÁNTSZ munkatársaival összhangban több jogszabályról jeleztük, hogy indokolatlan túlszabályozottságot okoz, ezért ezek, vagy ezek egyes rendelkezésinek hatályon kívül helyezését javasoltuk.⁶

Az ÁNTSZ szakhatósági tevékenységét egységesen szabályozó kormányrendelet tervezete tartalmazza azokat a hatósági hatásköröket, amelyek a munkacsoport megszüntetni javasolt. Ez négy miniszteri rendeletben telepített hatáskör, valamennyi szakhatósági közreműködés megszüntetését⁷, további négy esetben az eljárásnak az ügyfél számára történő egyszerűsítését eredményezné.

Összességében azt mondhatjuk, hogy az ÁNTSZ vállalkozásokat érintő – engedélyező, szakhatósági, ellenőrző stb. – tevékenységében a közegészségügyi területen az ÁNTSZ más tevékenységi területeihez képest az ügy-

fél számára az eljárás egyszerűsítésére, áttekinthetőbbé tételére viszonylag kevesebb lehetőség mutatkozik. Ez egyrészt éppen abból adódik, hogy a közegészségügyi területen az ÁNTSZ hatósági tevékenysége ezekben az ügyekben tipikusan szakhatósági közreműködést jelent, az engedélyezés üggyöntő hatóságként viszonylag kevés üggyípusban jellemző, és ezek közül is számos esetben az engedélyező hatósági szerepkör megkérdőjelezhetetlen, gondoljunk például a vízzel, ivóvízzel kapcsolatos eljárásokra. Az ügyfél – és nem utolsósorban a hatóság – számára könnyebb, egyszerűbb eljárást ezért az adott üggyípus szabályozó ágazati jogszabályok komplex felülvizsgálatával lehetne megvalósítani.

Másrészt, különös tekintettel az elektronikus ügyintézésre fordított kiemelt figyelem miatt, a közegészségügyi területen előforduló ÁNTSZ hatósági eljárások jelentős részében a hatósági munka, a tevékenység jellegéből adódóan (például laboratóriumi mérések, vizsgálatok) az ügyfelek, vagy az ügyfél által szolgáltatott bizonyítékok fizikai megjelenése nélkül az eljárás nem folytatható le.

6. Dereguláció az élelmezés- és táplálkozás-egészségügy, munkaegészségügy, a sugáregészségügy, a kémiai biztonság, valamint a járványügy területén

Az ÁNTSZ vállalkozásokkal kapcsolatos eljárásainak deregulációs-regulációs célú felülvizsgálata során az élelmezés- és táplálkozás-egészségügy, a munkaegészségügy, a sugáregészségügy, a kémiai biztonság, valamint a járványügy témakörökben összesen mintegy 100 jogi norma került átvizsgálásra. A munkacsoport tapasztalatai alapján és a szakmai szervezetekkel történt egyeztetések eredményeképpen csaknem 10 jogi norma, illetőleg jogszabályhely hatályon kívül helyezését és közel 20 jogszabály konkrét, szövegszerű, érdemi módosítását javasolta. Mindezekon kívül számos alkalommal fogalmaztunk meg elképzeléseket a vizsgált szakterület szervezeti koncepciójának átalakításával kapcsolatban.

6.1. Élelmezés- és táplálkozás-egészségügy

A szervezeti struktúra változása

Az élelmezés és táplálkozásügy területén az állam – törvényben előírt – alapvető feladata az, hogy – többek között – meghatározza az élelmiszer-vállalkozások működésének feltételeit, biztosítva ezzel a fogyasztók egészségének, érdekeinek védelmét, a fogyasztók megfelelő tájékoztatását. Mindezen célok megvalósítása érdekében a hatályos jogi szabályozás alapján számos állami szerv működik közre, így az ÁNTSZ, a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: MÉBH), a fogyasztóvédelmi felügyelőségek vagy az illetékes növényvédelmi, illetve állategészségügyi hatóságok. Vizsgálatunk alapján előljáróban az állapítható meg, hogy hazánkban az egymást rövid időközönként követő jogi szabályozások sem koncepcionálisan, sem tartalmilag nincsenek összhangban egymással.

A témakör kiindulópontját jelen esetben is egy törvényi szabályozás, az élelmiszerekről szóló 2003. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: étv.) jelenti, amely egyfelől meghatározza az élelmiszer-ellenőrzésben részt vevő szervek körét, másfelől az egészségügyi államigazgatási szerv tekintetében engedélyezési, intézkedési, ellenőrzési, valamint szakvéleményezési

jogosultságot, kötelezettséget állapít meg. A törvény végrehajtására kiadott a hatósági élelmiszer-ellenőrzés rendjéről szóló 302/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet az élelmiszer-ellenőrzés területén eljáró hatóságként – többek között – a közegészségügyi hatóságot, vagyis az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat regionális és kistérségi intézeteit nevesíti. Megjegyzendő, hogy a két jogszabályban meghatározott, élelmiszer-ellenőrzés területén eljáró hatóságok köre számos esetben eltérést mutat.

Egy egészen új ellenőrzési rendszert körvonalaz az egységes élelmiszer-biztonsági szervezet létrehozásáról szóló 2243/2006. (XII. 23.) Kormányhatározat, amely az élelmiszer-ellenőrzést végző hatóságokat 2007. július 1-jével egységesen a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter irányítása alá rendelte. Ennél fogva az új szervezeti struktúrában

- a MÉBH irányítója a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter,
- az ÁNTSZ területi intézeteinek élelmiszer-ellenőrzési feladatai és az azokat végző egységek a továbbiakban a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal területi szerveiben kerültek összevonásra,
- az OTH élelmiszer-biztonsággal és az élelmiszer eredetű megbetegedésekkel kapcsolatos feladatait az Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium vette át,
- az ÁNTSZ Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézete (a továbbiakban: OÉTI) élelmiszer-ellenőrzéshez kötődő élelmiszer-biztonsági, élelmiszer-mikrobiológiai, élelmiszer-maradék és kémiai szennyező anyag, élelmiszerkémiai és analitikai feladatait, továbbá az OTH növényvédő szer és termélnövelő anyagengedélyezéssel kapcsolatos feladatait a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központi Hivatala vette át.

Az élelmiszer-ellenőrzés struktúrájának koncepcionális kérdését tekintve a vizsgált jogszabályok esetében tapasztalataink azt mutatják, hogy a jogi szabályozás nem minden esetben követi a fenti szervezeti változásokat, ezért számos esetben nem esik egybe a jogszabályhelyekben található kijelölés a feladat- és hatáskörök címzettjeivel, mindemellett az egyes paragrafusok szintjén több esetben párhuzamosságok is találhatóak. Mindezek alapján tettük meg javaslatainkat az étv., valamint a végrehajtására kiadott kormányrendelet revíziójára.

A 2007. évi szervezeti átalakítással kapcsolatosan meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy álláspontunk szerint az ÁNTSZ és szervei az élelmiszer-ellenőrzés és élelmiszer-biztonság területén továbbra is meghatározó tényező kell, hogy maradjanak. Ennek oka egyfelől az, hogy számos élelmiszer-ellenőrzéssel kapcsolatos hatáskör a szolgálat más feladataihoz szorosan kapcsolódik, másfelől pedig a szolgálat részét képező egyedülálló minőségű és kapacitású ellenőrző, kutató és vizsgáló szervek továbbra is nélkülözhetetlen tényezők a vizsgált szakterületen. Ennek megfelelően, figyelembe véve az élelmezésügy és élelmiszer-biztonság területének hazai jelentőségét – akár a rendszeresen, a közvélemény előtt is megjelenő „ügyek” kapcsán is –, továbbá tiszteletben tartva a terület közelmúltban nyilvánvalóan szakmailag is alátámasztott szervezeti reformját, tettük meg javaslatainkat a feladatunkat képező dereguláció-reguláció tekintetében. Álláspontunk szerint az ÁNTSZ élelmiszer-biztonságra folyamatában történő további befolyását a szakhatósági jelleg és közremű-

ködési jogosultság, valamint az ezt megalapozó ellenőrzési jogosítványok megtartása realizálná kellőképpen.

Javaslataink a hatósági jogkörök kapcsán

Az élelmiszer-ellenőrzés és élelmiszer-biztonság területén az ÁNTSZ engedélyezési jogköre kapcsán javaslataink döntően annak megszüntetését célozzák, amennyiben az engedélyezés folyamatának fenntartása szakmailag indokolt, a jogkör MÉBH-hoz telepítése látszik célszerűnek, az ÁNTSZ-nek az engedélyezési folyamatban szakhatóságként történő közreműködése mellett.

Az élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos intézkedési lehetőségek területén szűk – szakmailag kifejezetten indokolt – körben az intézkedések ÁNTSZ hatáskörben tartására tettünk javaslatot, döntő többségükben azonban az ide tartozó hatósági eljárások a hatályos szervezeti struktúrának megfelelően a MÉBH-hoz kerülnének az ÁNTSZ szakhatósági közreműködésének megtartásával.

A vizsgált körben az ÁNTSZ-t jelenleg is megillető szakhatósági közreműködési, valamint ellenőrzési jogosítványok tekintetében – a korábban ismertetett álláspontunk értelmében – továbbra is a szolgálat megerősítését tartjuk követendőnek.

Az élelmiszerekkel kapcsolatos – a gyártót, az előállítót, valamint a forgalmazót terhelő, az ÁNTSZ-t célzó – bejelentési, értesítési kötelezettségek alapvetően a forgalomba hozatalal, a fogyasztásból adódó megbetegedésekkel, illetőleg annak gyanújával, valamint az élelmiszerek szennyeződésével kapcsolatosak. Az új szervezeti struktúrában nem vitatható el annak indokoltsága, hogy ezen bejelentések a továbbiakban a MÉBH-hoz kerüljenek, azonban számos esetben az ÁNTSZ értesítési kötelezettségével párhuzamosan kerüljön erre sor, tekintettel a szolgálat más tevékenységi körére – pl. járványügy – történő kihatására vagy kapcsolódó szakterületekkel való összefüggésekre – így pl. veszélyes anyagok.

Az ÁNTSZ különböző formákban nevesített közreműködési kötelezettségeit előíró rendelkezések tekintetében álláspontunk szerint mérlegelni szükséges aszerint, hogy a szolgálat közreműködése valóban hatékonyan és érdemben segíti-e az eljárást, avagy nincsen rá hatással. A mérlegelés alapjául – álláspontunk szerint – azt célszerű megjelölni, hogy az eljárásnak mennyiben van kihatása az ÁNTSZ más tevékenységi, illetőleg feladatköreire. Előbbi esetekben a szabályozás során az együttműködési kötelezettség szakhatósági közreműködés szintjére való emelését javasoljuk, utóbbiakban álláspontunk szerint az ÁNTSZ-t terhelő ilyen irányú közreműködésének megszüntetése indokolt.

A témakör jogi normáinak áttekintése kapcsán végül elmondható, hogy azok jogszabályi-szabályozási szintjeit általában megfelelőnek ítéltük, érthetőségük tekintetében kirívóan értelmezhetetlen normát nem találtunk. Számos esetben javaslatot tettünk viszont a hatásköröket előíró rendelkezések jogszabályi rendelkező részben – és nem pl. a mellékletben – történő szerepeltetésére.

6.2. Munkaegészségügy

Az ÁNTSZ az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény rendelkezései alapján egészen a közelmúlt időszakig széles körben vett részt a munkaegészségügyi, különös tekintettel a foglalkozás-egészségügyi feladatok vállalkozói területen történő megvalósításában. A foglalkozás-egészségügy struktúrájának megváltoztatását az ÁNTSZ és a gyógyszerészeti

államigazgatási szerv szervezetéről szóló 362/2006. (XII. 28.) Kormányrendelet végezte el. Ennek értelmében a foglalkozás-egészségügy alapvető feladatait a továbbiakban egy háromszintű foglalkozás-egészségügyi szolgálat látja el, melynek élén az Országos Munkaügyi és Munkavédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OMMF) áll. A rendelet 21. § (5) bekezdése 2007. január 1. napjától munkaegészségügyi feladatok csaknem teljes körét az OMMF-hez rendeli. A feladatok átadásával egyidejűleg az Országos Munka- és Foglalkozás-egészségügyi Intézet (a továbbiakban: OMFI) – amely korábban az ÁNTSZ szervezetébe tartozott és a munkaegészségügy egyik felső szintű, hatósági jogkört gyakorló szervezeti egysége volt – a szociális és munkaügyi miniszter irányítása alá került. Mindebből kirajzolódik az a kormányzati elképzelés, amely az ÁNTSZ tevékenységének munkaegészségügyi feladatoktól való „megtisztítását” célozta.

Néhány hatályos jogszabály rendelkezése alapján ugyanakkor az ÁNTSZ, illetőleg annak regionális, kistérségi intézetei – nem jelentős számban ugyan, de – továbbra is nevesítve vannak a munkaegészségügy céljainak megvalósításában.

A dereguláció folyamatában véleményünk megfogalmazásakor ennél fogva a közelmúlt kormányzati elképzelései, a szakterület strukturális átalakítása képezte a kiindulópontot, ehhez igazítottuk véleményeinket. Tettük ezt azért, mert e szerkezetváltás a munkaegészségügy területén is minden bizonnyal megfontolt és megalapozott szakmai érvrendszeren alapult, továbbá – mint a jogi szabályozással érintett más területekhez hasonlóan – a gyakori, egymásnak ellentmondó szervezeti és jogszabályi megoldások nagyban gyengíthetik egy feladatkör ellátásának hatékonyságát. Mindebből következően – az OMMF-fel egyeztetett – jogszabály-módosítási javaslatunk a felsorolt jogszabályokban foglalt ÁNTSZ hatáskörök megszüntetését célozták.

6.3. Sugáregészségügy

A sugárzó anyagokhoz kapcsolódó vállalalkozási tevékenység és az ÁNTSZ kapcsolatrendszerének szabályozása az áttekinthető jogi normák alapján rendkívül szerteágazó, s egyben – szükségszerűen – már-már túlprecizizottnak tűnik, melynek fenntartása – a tartalom és a forma tekintetében is – a téma jelentőségét tekintve álláspontunk szerint mindenképpen indokolt.

A vizsgált relációban az ÁNTSZ a hatósági jogköröket tekintve az Országos Tisztifőorvosi Hivatalon (a továbbiakban: OTH), a Frédéric Joliot-Curie Országos Sugárbiológiai és Sugár-egészségügyi Kutató Intézetben (a továbbiakban: OSSKI), valamint a regionális intézeteken keresztül vesz részt. Ha mindehhez hozzá vesszük, hogy e szakterületen az Országos Atomenergia Hivatal (a továbbiakban: OAH) elsődleges – hatósági – szerepe megkérdőjelezhetetlen, a szétaprózott hatásköri jogosultságok fenntartása pusztán jogi, racionális indokok alapján talán ésszerűtlennek tűnhet. Ebből kiindulva – remélhetőleg nem a szakmai megfontolások ellenére – tartjuk célszerűnek az OSSKI sugáregészségügyi szerepének megerősítését, sugár-egészségügyi decentrumokkal történő megtámogatását és a vizsgált szakterületen szinte kizárólagos jogkörrel történő felruházását. Mindamelllett, hogy javaslatunk elsősorban a fenti cél megvalósítását, illetőleg a szakhatóságoknak a 362/2006. (XII. 28.) Kormányrendelet alapján történő elnevezésbeli megfeleltetését szolgálják, álláspontunk szerint a továbbiakban érdemes elgondolkozni azon, misze-

rint az előbbieken megerősített OSSKI tekintetében nem rontja-e a jelenlegi rendszer – különösen a biztonság kérdéskörének szempontjából – hatékonyságát az az elképzelés, ha az OSSKI egy központi sugárvédelmi hatóság, esetünkben az OAH – amely a 2006. évi LVII. törvény 1. § (4) e. pontja értelmében kormányhivatalnak minősül – irányítása alá kerülne. Ez a megoldás – megint csak hangsúlyozva a szakmai érvek primátusát – jelentősen csökkenthetné az ÁNTSZ feladat- és hatásköréit, továbbá a sugárvédelemmel és sugáregészségüggyel kapcsolatos – hatósági – feladatokat is koncentrálná. Megjegyzendő, hogy a deregulációs munka teljesítésekor 2008 tavaszán az előbbi kérdésben ez érvek és ellenérvek dialektikájában nem alakult ki letisztult szakmai álláspont, és ezzel kapcsolatban kormányzati álláspont sem ismeretes.

6.4. Kémiai biztonság

A szakterület ÁNTSZ hatáskörben tartása álláspontunk szerint feltétlenül indokolt, tekintettel arra is, hogy – a munkaegészségügy vagy a sugáregészségügy területétől eltérően – a Magyarországon tartózkodó természetes személyek ún. kémiai biztonsághoz kapcsolódó jogainak biztosítása, a veszélyes anyagok és veszélyes készítmények káros hatásainak megfelelő módon történő azonosítása, megelőzése és csökkentése és elhárítása terén más, esetleg a szolgálathoz hasonló tevékenységet folytató, hatósági jogkörökkel felruházható szervezet álláspontunk szerint nem található.

A témakör szabályozása álláspontunk alapján általánosságban kielégítő, további egyszerűsítésére véleményünk szerint nincs mód, tekintettel arra, hogy egy veszélyes anyagokkal foglalkozó vállalkozás tevékenysége jogszabályi szinten sem árt, ha körülprecizizottnak, különös tekintettel a hazai vállalkozási és jogkövetési kultúrára.

Ugyanakkor a vizsgált terület legnagyobb fogyatékosága a jogi szabályozás területén egyfelől a fogalmi terminológiák inkoherens rendszere, amely több helyen és tekintetben összemosisodik a sugáregészségügyi tárgykörben használt szóhasználatokkal. Ennek döntő oka valószínűleg az, hogy a szabályozás alapját képező a kémiai biztonságról 2000. XXV. törvény (a továbbiakban: kbtv.) megszületését megelőzően keletkezett normák tekintetében az új fogalmi meghatározások nem kerültek átvezetésre. Ennél fogva e problémakörben javasoljuk első körben a területen használt fogalmi terminológiák szakmai szempontok alapján történő pontos meghatározását, egymáshoz való viszonyának tisztázását, lehetőség szerinti ésszerűsítését. Mindezek tisztázása után lehet gondolkodni a jogi szabályozás területén a további egyszerűsítésről, a racionalizálásról, mert pl. a veszélyes és radioaktív anyagok szállításának szabályozása jelenleg hat jogszabályban fordul elő, ugyanakkor csaknem minden esetben különböző terminológiát használ a jogalkotó. Javaslatunk másik része a kbtv. jogharmonizációs célú felülvizsgálatát célozta, amely az illetékes tárca gondozásában készült el. Az előbbieken kívül megfontolandónak tartjuk a tárgykör – más, nem az ÁNTSZ relációjában történő – szabályozásának megerősítését pl. az ilyen profilú vállalkozások létesítési feltételeinek szakmai oldalról történő szigorításával.

6.5. Járványügy

A vizsgált témakör jogi szabályozását alkotó rendelkezések – az ÁNTSZ és a vállalkozások viszonylatában – általánosságban

Szakcikk

egy működő, koherens rendszer részei, melynek egyes elemei összességében jogi és joglogikai szempontból megfelelően szabályozottak. A szabályozás minősége és típusa általában véve elfogadható, a címzettek és kötelezettek köre nem mond ellent a szakmai és a természetből folyó követelményeknek. Bár a szabályozás nyelvezete néhol kissé nehezen érthető – és e tekintetben számos javaslatot megfogalmaztunk – a reguláció alapjainak megváltoztatása, hatáskörök áttelepítése –, tekintettel arra is, hogy egy olyan területről van szó az egészségvédelmen belül, ahol különös fontosságot hordoz az állandóság, a bejáratott, megtapasztalt eljárások gyors és hatékony megvalósulása – véleményünk szerint nem indokolt. Ugyanakkor a szakterület súlyának megfelelő reguláció érdekében – bár ezen elképzelésünk a mandátumunkban megfogalmazott kritériumokat jelentősen meghaladta – javaslatot tettünk a járványügyi törvényi úton történő önálló szabályozására.

A vizsgált szakterületek kapcsán az ÁNTSZ eljárásaiban az elektronikus ügymenet álláspontunk szerint teljes körűen nem oldható meg. Ennek oka – többek között – az, hogy számos olyan hatáskörrel találkozunk, mint pl. az ellenőrzés – mely esetben mindig – vagy a szakhatósági közreműködés – melynek során pedig általában – a személyes tapasztalatok képezik a hatáskörök gyakorlásának alapját.

Hivatkozások

- 1 1/1966. (XI. 5.) EüM-BM-KPM együttes rendelet a dunai egészségügyi felügyeletről. 14/1962. (Eü. K. 8.) EüM-utasítás a Budapest-Ferihegy repülőtéren állami közegészségügyi felügyelet szervezéséről. 35/1966. (Eü. K. 22.) EüM-utasítás a kikötői állami közegészségügyi felügyelet szervezéséről. 2/1975. (Eü. K. 2.) EüM-utasítás a fővárosban hajózási közegészségügyi-járványügyi kirendeltség szervezéséről. 22/1983. (Eü. K. 22.) EüM-PM együttes utasítás a szociális foglalkoztatók szervezetéről, működéséről és gazdálkodásáról.
- 2 Ezek közül hatályon kívül helyezésre került 2008. január 1-jével a 34/1960. (V. É. 17.) OVF-utasítás a fűrt kutakra vonatkozó vízjogi engedélyezési eljárás szabályainak megállapításáról.
- 3 ÁNTSZ hatáskör szűnt meg a polgári repüléssel összefüggő rendészeti feladatok ellátásának rendjéről szóló a 3/1983. (III. 16.) BM-rendelet hatályon kívül helyezésével 2008. július 1-jétől.
- 4 2004. évi CXL. tv. 44. §.
- 5 Ez pontosabban 24 kormányrendeletet és 9 különböző miniszteri rendeletet jelent.
- 6 A deregulációs munkacsoport később örömmel tapasztalta, hogy a 2008. január 1-jei hatállyal a 2007. évi LXXII. törvény, 2008. július 1-jei hatállyal pedig, a 383/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet – többek között – tíz olyan jogszabályt, illetve alacsonyabb szintű jogforrást helyezett hatályon kívül, amelyek a munkacsoport javaslatában is szerepeltek. A korábban nem említettekén kívül (lásd 1, 2, 3 jegyzetek) ilyen például a 12/1983. (V. 12.) MT-rendelet és a 6/1969. (VIII. 3.) EüM-rendelet. A természetes fürdővizek minőségi követelményeiről, valamint a természetes fürdőhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről szóló 78/2008. (IV. 3.) Kormányrendelet is olyan jogalkotói feladatot valósított meg, amit a munkacsoport is javasolt.
- 7 Az érintett jogszabályok: 96/2005. (XI. 4.) GKM-rendelet, 50/2002. (XII. 29.) GKM-rendelet, 71/2003. (VI. 27.) FVM-rendelet, 46/1997. (XII. 29.) KTM-rendelet.