

Cseh-Zelina Gergely* – Czibrik Eszter :Az ÁKR. Általános eljárási jellegének
dogmatikai értelmezése a tárgyi hatály és a kivett eljárások kontextusában**

***Dogmatic interpretation of the general procedural nature of the Act CL of 2016 in the
context of the administrative cases and the relationship between general and special
procedural rules***

A tanulmány egy olyan örökzöld témát boncolgat, amely a hatósági eljárás tárgyi hatályának kérdésével, illetve a kivett eljárásokkal foglalkozik. Annak bemutatására vállalkozunk, hogy az évtizedek alatt miképp alakult át a kivett eljárások rendszere, miképp bővült, vagy esetleg szűkült a hatósági eljárásjog hatálya alól kivett eljárások köre. A kivett eljárások közül kiemeljük az idegenrendészeti eljárásokat, megvizsgálva, hogy indokolt-e a kivett eljárás jellege a szakigazgatási területnek.

Kulcsszavak: Ákr. hatósági eljárás, tárgyi hatály, általános hatósági eljárásjog, kivett eljárások, idegenrendészet

The study examines an evergreen topic, dealing with the scope of administrative proceedings and the procedures involved. We aim to show how the system of excluded procedures has changed over the decades, how the scope of procedures excluded from the scope of administrative procedural law has expanded or, in some cases, narrowed. Among the excluded procedures, we highlight immigration procedures, examining whether the nature of the excluded procedure is justified in the field of specialized administration.

Keywords: Act CL of 2016, administrative authority procedure, administrative cases, general administrative procedure, the relationship between general and special procedural rules, aliens policing

1. Bevezető gondolatok

Az általános és a különös hatósági eljárási jogszabályok egymáshoz való viszonya, illetve a kivett eljárások mibenléte mondhatni örökzöld kutatási téma. Jelen tanulmányunkban alapvetően az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) általános eljárási jellegének dogmatikai alapjaival foglalkozunk. A jogalkotó kiemelt célja volt, hogy egy olyan kódexet hozzon létre, amely képes keretjelleggel szabályoznia közigazgatási hatósági eljárások általános eljárásrendjét, miközben megfelelő mozgásteret biztosít az ágazati szabályok érvényesüléséhez. E kettősség mellett túl kell lépni azon a határvonalon is, amely meghatározza, hogy mely eljárások minősülnek az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági eljárásnak és mely eljárási rendek kerültek kivételre az Ákr. hatálya alól. Így a tanulmány további részében a tárgyi hatály vonatkozó rendelkezésein túl, nagyjátó alá

*** DR. CSEH-ZELINA GERGELY**

PhD, tanársegéd
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
gergely.cseh-zelina@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0000-0001-6343-5798>.

**** DR. MARCZISNÉ DR. CZIBRIK ESZTER**

PhD, tanársegéd
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
eszter.marczisne@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0000-0001-5606-6496>.

vesszük a kivett eljárásokat is. Álláspontunk szerint a kivett eljárások vizsgálata ezért nem csupán egy felsorolásszerű jogszabály-elemzést igényel, hanem annak feltárását is, hogy milyen megfontolások indokolják az Ákr.-tól való eltérést. A tanulmány célja annak feltárása, hogy az Ákr. általános eljárási jellege miként értelmezhető a tárgyi hatály és a kivett eljárások rendszeréhez képest, továbbá egy konkrét kivett eljárás mélyebb vizsgálatán keresztül megvizsgálni a „kivettség” indokoltságát.

2. Az Ákr. tárgyi hatályának, illetve az általános és különös eljárási szabályok kapcsolatának vizsgálata

Alapvetően általánosságban azt mondhatjuk, hogy egy jogszabály hatálya mindig azoknak a kereteknek a kijelölését jelenti, amelyekben belül mozgástere van a jogalkalmazónak a jogszabály alkalmazása során. Másképp fogalmazva azt mondhatjuk, hogy a hatály alapvetően arra utal, hogy egy jogszabályt milyen területen, időben, körben, milyen életviszonyokra, személyekre kell alkalmazni.¹ Az Ákr.-nek a hatálya a közigazgatási eljárások közül, csak és kizárólag a hatósági eljárásokra terjed ki.² Az Ákr.-rel összefüggésben öt hatálytípus között indokolt különbséget tenni, ennek megfelelően tárgyi, személyi, szervi, illetve időbeli és területi hatályról beszélhetünk. Jelen tanulmányban a tárgyi hatályra fókuszálunk, illetve a kivett eljárásokra, erre tekintettel terjedelmi korlátok miatt az egyes hatálytípusokkal külön-külön nem foglalkozunk.

Mielőtt az Ákr. vonatkozó szabályaival foglalkoznánk, kitekintésképp a korábbi eljárási törvények jogszabályi rendelkezéseire helyeznénk a fókuszot. Az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (a továbbiakban: Et.) a tárgyi hatály tekintetében például már meghatározta, hogy államigazgatási ügyön mindazokat az ügyeket kell érteni, amelyek intézése során az államigazgatási szerv az ügyfeleket érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, részükre adatot igazol, vagy nyilvántartást végez.³ Az Et. hatálya alól a döntő bizottsági eljárásokat, a szabálysértési eljárásokat, a Munka Törvénykönyvében szabályozott eljárásokat, a devizagazdálkodás körébe tartozó eljárásokat, illetve a külkereskedelmi igazgatás körébe tartozó eljárásokat vette ki.⁴

Az Et.-ben meghatározott kivett eljárásokhoz képest a következő eljárási törvény e kört szűkítette és az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény* (a továbbiakban: Áe.) már csak a szabálysértési eljárást tekintette kivett eljárásnak.⁵ Majd 1993 októberében az állampolgársági törvény hatálybalépésével az állampolgársági ügyek is a kivett eljárások közé kerültek.⁶

Ezen a gyakorlaton a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Ket.) változtatott és kibővítette a kivett eljárások körét. A Ket. utolsó hatályos időállapotában ebbe a csoportba tartoztak a szabálysértési eljárások, a választási eljárások, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására vonatkozó eljárások, a területszervezési eljárások, továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárások, a felsőoktatási felvételi eljárások, illetve – az

¹ BALOGH-BÉKÉSI Nóra: A közigazgatási eljárásjog alapelve, hatálya. In: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.* (szerk.: Boros Anita – Darák Péter), Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 29 – 46., p. 36.

² HAJAS Barnabás: Alapelvek és a törvény hatálya. In: *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai I.* (szerk.: Petrik Ferenc), HVG- Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 36.

³ Et. 1. § (4) bek.

⁴ Et. 1. § (7) bek. (1977. március 30 – 1981. december 31. közötti időállapot)

⁵ Áe. 3. § (7) bek.

⁶ BOKOR Csaba – BOROS Anita – KOLOZSI Pál Péter – M. BALÁZS Ágnes – NAGY Judit – NÁNYAY János – SZÓLIK Eszter – TÓTH Tamás: Az Ákr. hatálya alól kivett eljárások. In: *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében.* (szerk.: Boros Anita – Patyi András), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 11.

állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárások.⁷ A jogalkotói szándék szerint ezen kivett eljárási típusok jellegüknél fogva megkövetelik a külön törvényben történő szabályozásukat (így például a szabálysértési eljárással összefüggések *a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény*). A Ket.⁸ álláspontunk szerint egy sokkal komplexebb rendszert vázolt a jogalkalmazóknak a tárgyi hatály tekintetében, mint a hatályos törvényünk. A Ket. általánosan érvényesülő szabályai mellett a kivett eljárásokról, illetve a részben eltérő szabályok szerint lefolytatott eljárások köréről, valamint azon az eljárásokról beszélhetünk, amelyek esetében a Ket. csak háttérjogszabályként érvényesült.⁹ A Ket. továbbá rendelkezett olyan eljárásokról is, amelyek esetében a Ket. és a felsorolt eljárások esetében megjelenik a szubszidiaritás, azaz amennyiben az ágazati szabályozásban eltérő rendelkezések kerültek rögzítésre, akkor esetükben¹⁰ a Ket. azonos tartalmú szabálya nem volt alkalmazható.¹¹ Végül, de nem utolsósorban a Ket. rögzítette, hogy jogszabály a Ket.-ben nem szabályozott, de a törvény szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket megállapíthatott.¹²

Az Ákr. hatálybalépésével szakított azzal a háromszintű szabályozással, amely a Ket. eljárásrendjét jellemezte. A tárgyi hatály tekintetében a törvény meghatározza, hogy mit ért hatósági ügy¹³ alatt. A törvény tételesen felsorolja azokat az eljárási típusokat, amelyekre a hatálya nem terjed ki, ugyanakkor rendelkezik arról is, hogy a szabályaival összhangban álló kiegészítő eljárási szabályokat jogszabály – miniszeri rendelet kivételével – megállapíthat.¹⁴ Azaz, amit az Ákr. nem szabályoz, azon réseket, az ágazati szabályoknak kell kitölteniük joganyaggal. Az általános és a különös eljárási szabályok viszonya tekintetében a törvény rögzíti, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok csak akkor térhetnek el az Ákr. rendelkezéseitől, ha azt az Ákr. kifejezetten megengedi.

Az Ákr. fenntartotta a kivett eljárásokat, bár körükön némileg módosított. A Ket.-ben például kivett eljárásaként került szabályozásra a területszervezési eljárás, illetve a felsőoktatási felvételi eljárás,¹⁵ amelyek már az Ákr. rendelkezései közé nem kerültek be. Az Ákr. hatálya alól kivett eljárások között csupán olyan eljárások feltüntetése indokolható, amelyek egyébként hatósági eljárások lennének, azonban valamely szakmai indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető az Ákr. szabályainak alkalmazása.¹⁶

⁷ Ket. 13. § (1) bek.

⁸ A Ket. vonatkozó rendelkezéseit a törvény utolsó hatályos időállapotában vizsgáltuk (2017. január 1 – 2017. december 31.).

⁹ Az Ákr. Részletes Indokolása a 8. §-hoz.

¹⁰ A Ket. 13. § (2) bekezdése meghatározta például, hogy rendelkezéseit az iparjogvédelmi és a szerzői jogi eljárásokban, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárásokban, valamint a menedékjogi eljárásban, a pénz- és tőkepiaci, a biztosítási, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és a magán-nyugdíjpénztári tevékenység felügyeletével kapcsolatos eljárásban, valamint a versenyfelügyeleti eljárásban, az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügyekben, a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárásban, valamint az adatvédelmi és titokfelügyeleti hatósági eljárásban, a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével kapcsolatos hatósági és szakértői eljárásokban, stb. csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.

¹¹ Ket. Jogtár kommentár: Ket. 13. § (2)–(3) bekezdéséhez (BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – BOROS Anita – F. ROZSNYAI Krisztina – FAZEKAS János – FAZEKAS Marianna – FORGÁCS Anna – HOFFMAN István – HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – HUBER Gábor – KAPA Mátyás – KOVÁCS András György – KOVÁCS Tamás – LAPSÁNSZKY András – MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet – NAGY Marianna – SZALAI Éva – SZEGEDI László: *Kommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez*).

¹² Ket. 13. § (6) bek.

¹³ Ákr. 7. §

¹⁴ Ákr. 8. § (3) bek.

¹⁵ Ket. 13. § (1) bek.

¹⁶ Az Ákr. Részletes Indokolása a 8. §-hoz.

Az Ákr. taxatív felsorolja, melyek azok az eljárási típusok, melyek jellegüknél fogva olyan sajátos szabályrendszer alapján érvényesülnek, amelyek nem rendezhetők egy általános eljárási törvény minden más eljárásra is irányadó rendjében.¹⁷ Az Ákr. hatálya alól kivett eljárások közé sorolandók a szabálysértési eljárás, a választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás, az adó- és vámigazgatási eljárás, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint az – állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás.¹⁸ Az Ákr. indokolása úgy foglalt állást a kérdésben, hogy a hatályos törvény önálló, teljes körű eljárási szabályozást állapít meg azzal, hogy tételesen rögzíti azokat az eljárásokat, amelyekre a hatálya nem terjed ki.

Az 1. számú táblázatban a korábbi eljárási törvényekben rögzített kivett eljárásokat tüntetjük fel, összehasonlításként az Ákr. szabályaihoz viszonyítva.

Et. hatálya alól kivett eljárások	Áe. hatálya alól kivett eljárások	Ket. hatálya alól kivett eljárások	Ákr. hatálya alól kivett eljárások
döntő bizottsági eljárás			
a Munka Törvénykönyvében szabályozott eljárás			
a devizagazdálkodás körébe tartozó eljárás			
szabálysértési eljárás	szabálysértési eljárás	szabálysértési eljárás	szabálysértési eljárás
		választási eljárás	választási eljárás
		a népszavazás előkészítése és lebonyolítása	a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás
		területszervezési eljárás	
			adó- és vámigazgatás
		a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárás	
	állampolgársági eljárás	az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével az állampolgársági eljárás	az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével az állampolgársági eljárás
			menekültügyi és idegenrendészet

¹⁷ Az Ákr. Részletes Indokolása a 8. §-hoz.

¹⁸ Ákr. 8. § (1) bek.

		felsőoktatási felvételi eljárás	
			versenyfelügyeleti eljárás
			a Magyar Nemzeti Banknak a 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatköreivel összefüggő hatósági eljárások

1. táblázat saját szerkesztés az Et. 1. § (7) bekezdés, az Áe. 3. § (7) bekezdés, a Ket. 13. § (1) bekezdés és az Ákr. 8. § (1) bekezdése alapján.

A következőkben röviden összefoglaljuk a jogalkotói szándékot tekintetben, hogy miért látta indokoltnak kivett eljárásként kezelni a fenti eljárásokat. Példálózó jelleggel elsőként a szabálysértési eljárásokat vizsgáljuk, amelyek tekintetében láthattuk, hogy a kezdetektől kivett eljárásként kezelte a jogalkotó. „A szabálysértési eljárásban a közigazgatásnak kvázi büntetőbírói tevékenysége van, amely bírósági felügyelet alatt áll. Itt a közigazgatási szervek egy másik hatalmi ág funkcióját segítik, nem hatósági aktusokat bocsátanak ki, ezért eltérő jogi szabályozás vonatkozik rájuk.”¹⁹ A szabálysértési törvény magát a szabálysértéseket kifejezetten kriminális cselekménynek minősíti a preambulumban, és bár számos eljárási cselekménye az Ákr.-hez hasonló szabályozási jelleget öltött, az anyagi jogi szabályai mindinkább a büntetőjoghhoz közelítenek.²⁰ Hasonló jelleg indokolja a versenyfelügyeleti eljárások kivett jellegét is, amelyek esetében rögzíthető, hogy a Versenytanács eljárása mára már sokkal inkább a bírósági eljárásokéhoz hasonlít, csupán a versenyfelügyeleti eljárási vizsgálati szakasza illeszkedik jobban a közigazgatási eljárásjogi szabályokhoz.²¹ Harmadik, és egyben utolsó példaként az állampolgársági eljárásokat emelnénk még ki, amely szintén visszatérő kivett eljárásnak minősült a hatósági eljárási törvények szabályozásaiban. Az állampolgársági eljárásokkal összefüggésben egyes szerzők alkotmányjogi természetűnek és az államfői hatalomhoz tartozónak tekintik, mások pedig a közigazgatási természetű jellemzőket hangsúlyozzák.²²

A tanulmány második felében pedig annak vizsgálatát helyezzük a középpontba, hogy ténylegesen szükséges-e kivett eljárásként kezelni ezeket az eljárásokat az idegenrendészeti eljárás példáján keresztül.

3. A kivett eljárások szemüvegén keresztül, fókuszban az idegenrendészeti eljárás

Jelen fejezetben a *harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény* (a továbbiakban: Btátv.) kivett

¹⁹ BALÁZS István: Jogalkalmazás a közigazgatásban, a hatósági jogalkalmazás. In: *Közigazgatási eljárások*. (szerk.: Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Pribula László – Veszprémi Bernadett), Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 20.

²⁰ BOKOR et al.: i. m. 19.

²¹ BOKOR et al.: i. m. 19.

²² BOKOR et al.: i. m. 67.

eljárási mivoltát fogjuk a vizsgálat tárgyává tenni, azáltal, hogy az idegenrendészeti eljárási szabályokat²³ párhuzamba vagy – ha szükséges - szembe állítjuk az Ákr. szakaszaival, vonatkozó rendelkezéseivel. A kutatás célja továbbá, hogy megbizonyosodjunk arról, hogy az idegenrendészeti eljárás szabályozásának a kivett eljárásként való Ákr.-be iktatása megalapozott, jogpolitikai-, ésszerű okokkal alátámasztott volt.

A Btátv. „kivettségét támasztja alá”, hogy a Btátv. a kilencedik részében az Ákr. szabályaitól való eltérést rögzíti.²⁴ Ebben a részben az idegenrendészeti hatósági eljárás eljárási szabályait²⁵ taglalja a jogalkotó, továbbá szabályokat állapít meg az egyes tartózkodási jogcímekhez kapcsolódó különös eljárási szabályokról²⁶ és a hontalansággal kapcsolatos eljárásokról²⁷ is²⁸. Ezen általános – az Ákr. szabályaitól való egyértelmű eltérés - megállapítását véleményünk szerint azonban árnyalni szükséges.

Álláspontunk szerint az idegenrendészeti eljárás eljárási szabályainak Btátv.-ben rögzített szakaszait az Ákr.-hez kapcsolódó viszonyuk alapján három kategóriába sorolhatjuk.

Megjelölhetjük egyrészt az Ákr. szabályain túllépő, az Ákr. rendelkezéseit jelentős mértékben átalakító alcsoportot (a továbbiakban: „újraszabályozó”). Ezek a rendelkezések alapozzák meg a Btátv. kivett eljárási jellegét, tekintettel a szabályozás különös tárgyára, az eljárási jellegzetességekre.

A második kategória az Ákr. szabályait jelentős részben átvevő, azonban olyan szakma specifikus szabályokkal kiegészített rendelkezések, amelyek az Ákr. szabályait olyan módon dolgozzák fel, amelyek érdemi módosítást jelentenek a generális szabályozáshoz képest (a továbbiakban: „transzformáló”).

Végül pedig nevesíthetjük az idegenrendészeti eljárás fogalmait az Ákr.-re ráillesztő szabályozást, amikor is az Ákr. rendelkezéseinek mechanikus átvétele történik meg, kiegészítve

²³ Btátv. Kilencedik Rész - Az idegenrendészeti eljárás - 159-249. §§

²⁴ CSEH-ZELINA Gergely: A harmadik országbeli állampolgárok magyarországi tartózkodásának szabályozási újításai, sarokpontjai. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XLIII/2, 64.

²⁵ Btátv. 159-221. §§ Az Ákr.-től való eltérés jó példája, ha megvizsgáljuk az ügyfél fogalmát, látható az, hogy a Btátv. az általános ügyfélfogalmon túl „saját” ügyféli eshetőségeket is létrehozott, amire az Ákr. 10. § (2) bekezdése lehetőséget is ad.

Ákr. 10. § [Az ügyfél] (1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

(2) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

Btátv. 160. § (1) Ügyfél

a) az a természetes személy, aki beutazása és tartózkodása engedélyezését kéri az idegenrendészeti hatóságtól,
b) az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akire (amelyre) nézve az idegenrendészeti nyilvántartás adatot tartalmaz,

c) az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akit (amelyet) idegenrendészeti hatósági ellenőrzés alá vontak,

d) az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy kötelezettségét a beutazási és tartózkodási szabályokkal összefüggésben az idegenrendészeti hatóság megállapította,

e) az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akivel (amellyel) szemben az idegenrendészeti hatóság döntését érvényesíti,

f) az a természetes személy, aki hontalanságának megállapítását kérte,

g) az a természetes személy, akinek a beutazási és tartózkodási szabályokkal, valamint a hontalanság megállapításával összefüggésben az idegenrendészeti hatóság által megállapított jogát vagy kötelezettségét felülvizsgálja az idegenrendészeti hatóság.

(2) A 90 napot nem meghaladó tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelem ügyében indult eljárásban ügyfél a vízumot kérelmező harmadik országbeli állampolgár.

²⁶ Btátv. 222-242. §§

²⁷ Btátv. 243-249. §§

²⁸ Ilyen többek között a vendégbefektetői vízummal vagy a hontalansággal kapcsolatos különös eljárási szabályok megállapítása.

az idegenrendészeti hatósági eljárás specifikus – formai – elemeivel (a továbbiakban: „behelyettesítő”). Például ilyen, amikor az Ákr.-ben nevesített „hatóság” helyére a Btátv.-ben „idegenrendészeti hatóság” meghatározása²⁹ kerül.

A három nevesített kategóriába rendeztük a Btátv. releváns szakaszait, amelyet az alábbi 2. számú táblázatban rögzítünk.

„újraszabályozó”	„transzformáló”	„behelyettesítő”
159. § (1) a) pont	162. §	159. § (1) b) pont
159. § (1) c) pont	171-172. §§	159. § (2) bekezdés
160. §	174. §	163. §
161. §	177. §	193. §
164-166. §§	180-181. §§ ?	208. §
167. §	184-185. §§ ?	
168-169. §§	194-195. §§	
170. § !	209. §	
173. §	218. §	
175-176. §§ ?		
178-179. §§		
182-183. §§		
186-192. §§		
196-207. §§		
210-217. §§		
219-220. §§		

2. táblázat saját szerkesztés és differenciálás a Btátv. 159-221. §-ai alapján.

A 2. számú táblázat értékeléséhez hozzá kell azt tenni, hogy több olyan rendelkezése van a Btátv.-nek, amelyeket akár több kategóriába is lehetne sorolni, de próbáltuk megtalálni a jobb helyét, azaz mérlegeltük, hogy egy-egy rendelkezés melyik alcsoportba kerüljön inkább.

Ami első ránézésre rögtön szembetűnő, hogy az „újraszabályozó” kategóriában jelenik meg a legtöbb szakasz. Ez egyértelműen az idegenrendészeti eljárás kivettségét igazolja. Ahogy azonban már rögzítettük, ezt a nyíl egyenes következtetést azonban felül kell vizsgálni és finomítani szükséges.

A Btátv. törvényi indokolásának részletes indokolása, amely a Btátv. 159. §-ához kötődően került megfogalmazásra, kifejti, hogy „tekintettel arra, hogy az Ákr. hatálya az idegenrendészeti – a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos – eljárásokra nem terjed ki (kivett eljárás), a törvény külön részben szabályozza az idegenrendészeti eljárás szabályait.”³⁰ Ezen indokolás tehát tudatában van az idegenrendészeti eljárás kivettségének. Azaz, tudatában van annak, hogy az Ákr.-re jelen esetben nem tekinthetünk szubszidiárius háttérjogszabályként. Ezen tudati állapotot erősíti, amikor is a hatósági eljárás alapvető szabályait átveszi és kiegészíti saját egyedi rendelkezéseivel.³¹

²⁹ Ákr. 9. § [A hatóság]

E törvény alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.

Btátv. 159. § (1) b) idegenrendészeti hatóság: az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) kormányrendelet idegenrendészeti hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály idegenrendészeti hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.

³⁰ A Btátv. részletes indokolás a 159. §-hoz.

³¹ Például az ügyfél vagy az idegenrendészeti hatósági ügy definíciójának a Btátv.-be iktatása.

A 2. számú táblázatban két joghelyet – az „újrászabályozó” kategóriában - félkövérrel és dőlttel jelöltünk. Ezzel azt kívántuk jelezni, hogy az Ákr. a saját szabályozásától - törvényben - eltérés engedett, azaz a jogintézmények átalakított, más módon történő felhatalmazására lehetőséget adott.

Még egy érdekesnek mondható rendelkezést kell megemlíteni jelen alcsoport kapcsán. A Btátv. 221. §-a így szól: „Az e törvény által szabályozott eljárások során az e törvényben meghatározott eltérésekkel alkalmazni kell az Ákr...(a rendelkezés hossza miatt lásd a lábjegyzetet³²)” Azért ezen kategória kapcsán említjük a 221. §-t, mivel ezen alcsoportban megjelölt Btátv. szakaszokat fedi le leginkább. A 221. § tehát azt mondja ki, hogy az idegenrendészeti eljárások során az Ákr. megjelölt szakaszait a Btátv. által meghatározott eltérő szabályozással kell alkalmazni. Talán természetesnek is hat, hogy tekintettel a kivett eljárási mivolta, az Ákr. megjelölt szakaszaitól el kell térnie a Btátv. rendelkezéseinek. Jelen gondolat még igazolható is lehetne, azonban a Btátv. Indokolásában pár szakaszban az alábbi megfogalmazásokkal találkozhatunk: „Erre az Ákr. szabályai az irányadóak. Eltérést kell azonban biztosítani arra az esetre...”³³; „...az adatok megismerésére vonatkozó szabályok Ákr. szerinti alkalmazása azzal a kiegészítéssel, hogy a végrehajtás sikerességét nem veszélyeztetheti az iratokba történő betekintés.”³⁴; „A tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorúval szemben a távolmaradás kapcsán az Ákr.-ben nevesített szankciók nem alkalmazhatók...”³⁵ Ezek az indokolásban megfogalmazott gondolatok pedig éppen arra irányítják a figyelmünket, hogy az Ákr. szabályrendszerét kell használni az idegenrendészeti hatósági ügyintézőnek. Ezt erősíti az is, hogy a Btátv. 165. §-ában a megkeresés Ákr.-től eltérő

³² 221. § Az e törvény által szabályozott eljárások során az e törvényben meghatározott eltérésekkel alkalmazni kell az Ákr.

1. 1–6. §-át,
2. 15. §-át
3. 20. § (1) és (4) bekezdését,
4. 22. §-át,
5. 23. § (1)–(3) és (5) bekezdését,
6. 24–28. §-át
7. 33. és 34. §-át,
8. 52. § (1)–(3), valamint (5) és (6) bekezdését,
9. 53. § (1), (4) és (5) bekezdését,
10. 54. §-át,
11. 58–62. §-át,
12. 66. § (2) bekezdését,
13. 67. § (1)–(4) és (6) bekezdését,
14. 71–73. §-át,
15. 77. § (2) és (3) bekezdését,
16. 78. §-át,
17. 81. § (2) bekezdés a) pontját.
18. 82. §-át,
19. 84. §-át,
20. 85. § (5) bekezdését,
21. 86. §-át,
22. 88. § (2) bekezdését,
23. 90. és 91. §-át,
24. 108–110. §-át,
25. 113–115. §-át,
26. 120–123. §-át,
27. 131–136. §-át.

³³ A Btátv. részletes indokolás a 165. §-hoz.

³⁴ A Btátv. részletes indokolás a 167. §-hoz.

³⁵ A Btátv. részletes indokolás a 176. §-hoz.

szabályai jelennek meg³⁶, ettől függetlenül a megkeresés generális rendelkezései csak az Ákr-ben jelennek meg, pedig a Btátv. indokolása is rögzíti, hogy az idegenrendészeti eljárásokban a tényállás tisztázáshoz meg kell keresni más szerveket,³⁷ tehát a megkeresés szabályait alkalmaznia kell az idegenrendészeti hatóságoknak. Egy további adalék a Btátv. 221. §-hoz, hogy több olyan Ákr. szakaszt is felsorol, amelyekről a Btátv. semmilyen kontextusban nem szól³⁸, viszont igaz ennek az ellenkezője is, azaz több olyan szakasz is megjelenik a Btátv.-ben, amelyekre a 221. § nem hivatkozik³⁹. Az előző gondolat első része gyengíti, a második pedig erősíti a Btátv. kivett eljárási jellegét.

Az „újrászabályozó” kategóriában egy jogtörténeti érdekességre szeretnénk felhívni a figyelmet. A Btátv. 170. §-a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását taglalja, azonban ez nem az Ákr. szabályrendszerét vette át, hanem az Ákr. előzményjogszabályának, a Ket.-nek a rendelkezéseit. A jogintézmény neve eleve a Ket.-ből ismert jogintézményi név, mivel az Ákr. már a kérelem visszautasítása megnevezést használja. Amellett, hogy a Ket.-ből átvett megnevezést használja a Btátv., a Ket.-ben rögzített szabályrendszert transzformálta át a saját rendelkezéseire. Ebből következik tehát, hogy az Ákr.-Btátv. Összevetésben „újrászabályozó” kategóriába helyeztük ezt a szakaszt, azonban, ha a Ket.-Btátv. viszonyában kellett volna állást foglalnunk, akkor inkább a „transzformáló” kategóriába helyeztük volna.

A Btátv. 221. §-a kapcsán összegzésként megjegyezhetjük, hogy olybá tűnik, hogy a jogalkotó fókusztevesztésben volt és a jogalkotás bizonyos pontjain „elfelejtette”, hogy egy kivett eljárást szabályoz. Tette ezt a jogszabály és annak az indokolásának a megalkotásakor is. Tény, hogy minimális esetben az Ákr. is adott lehetőséget a tőle való eltérésre, ezt a Btátv. ki is használta az „újrászabályozó” kategóriában, azonban ez a gondolatmenet még nem feltétlenül töri meg a kivettség nimbuszát. De jó arra, hogy átvezet minket a másik két kategória vizsgálatára, mert ott erőteljesebben megjelennek az Ákr. rendelkezései.

A „transzformáló” kategóriába kerülő szakaszokkal lehet vitatkozni⁴⁰, nem patika mérleggel számoltuk ki az Ákr. és az egyéb rendelkezések arányát, tehát tűrik a vitát. Továbbá vannak olyan szakaszok is, amelyek esetében az Ákr. különböző rendelkezéseit egyedi átdolgozás által alakították ki. Ilyen például a Btátv. 174. §-a, ahol annyiban tértek el az Ákr. szabályaitól a határidő számításával összefüggésben, hogy a hatóság helyett az idegenrendészeti hatóság fogalmát használják, de ami lényegesebb, hogy nem az „ügyintézési határidő kivételével” formula került a szabályozásba, hanem az „ideértve az ügyintézési határidőt is”, ami jelentős mértékben megváltoztatja a rendelkezés értelmezését és alkalmazását is.

Mind a „transzformáló”, mind az „újrászabályozó” kategóriában jelöltünk meg (a 2. számú táblázatban ?-el) olyan szakaszokat, amelyek újfent az idegenrendészeti eljárás kivettségének megkérdőjelezése irányába hatnak. Mindhárom szakasz esetében rögzíthető, hogy az Ákr. szabályrendszerét citálják a Btátv. rendelkezései. Az első esetben az idézés kapcsán fejt ki a jogalkotó, hogy „a tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorúval szemben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 60. § (1) és (2) bekezdésében meghatározottak nem alkalmazhatók,...”⁴¹ A második eset, amikor a tanúvallomás kapcsán mondja ki a Btátv. azt, hogy „az idegenrendészeti eljárásban nem használható fel bizonyítékként az Ákr. 66. § (2) bekezdés megsértésével felvett tanúvallomás,...”⁴² Az utolsó jogalkotói megoldás pedig, amikor rögzíti a Btátv., hogy „kép- és

³⁶ Btátv. 165. § Az előállítási vagy visszatartási időben elküldött megkeresésre a megkeresett szerv haladéktalanul, de legkésőbb a megkeresésben megjelölt előállítási vagy visszatartási idő lejártáig köteles válaszolni.

³⁷ A Btátv. részletes indokolás a 165. §-hoz.

³⁸ Ilyenek például az Ákr.-ben foglalt kizárási szabályok, továbbá a véglegesség és a semmisség kapcsán tett rendelkezések.

³⁹ Ilyenek például a hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány vagy a fellebbezés Btátv.-ben rögzített szabályai.

⁴⁰ Mármost, hogy miért ide és nem az „újrászabályozó” alcsoportba kerültek.

⁴¹ Btátv. 176. § (3) bek.

⁴² Btátv. 181. § (8) bek.

hangfelvétel rögzítése esetén az ügyfél kérelmére az idegenrendészeti hatóság a kép- és hangfelvételtől készített, az Ákr. 78. § (2) bekezdésének megfelelő feljegyzést ad ki.”⁴³ Mind a három idézett joghelyet a Btátv. 221. §-a nevesíti, tehát a Btátv.-ben megjelölt eltérésekkel kell alkalmazni az Ákr. szabályait. Maga a 221. §-ban foglalt nyitómondat a szabályozási eltérésekre hívja fel a figyelmet, ami természetesen a kivett eljárási „létből” következik is. Azonban az imént említett példák pontosan annak ellenkezőjét, tehát az Ákr. alkalmazását írják elő.

Végül, de nem utolsó sorban térjünk rá a „behelyettesítő” alcsoportra. Kevés rendelkezést soroltunk ide, mivel az Ákr. sémaszerű átvétele viszonylag kevészer fordul elő a Btátv.-ben. Ennek oka, hogy számos szakma specifikus rendelkezésre szükség van az idegenrendészeti eljárás szabályozásához, így ezen kérdéskörök rendezéséhez az Ákr. szabályainak mechanikus átvétele kevésnek bizonyul. Ezért ezt a megoldást a jogalkotó az esetek kevés százalékában látta hatékony jogalkotási megoldásnak.

5. Záró gondolatok

A hatósági eljárási törvények tárgyi hatályának és a kivett eljárások vizsgálatának történeti kontextusa rámutatott arra, hogy ez a jogintézmény is egy hosszú és rögzös utat járt be, amíg napjaink szabályozásához elérkezett. A kivett eljárások száma folyamatosan változott és a szabálysértési eljárásokon kívül, szinte mindig került új terület a kivett eljárások közé.

A tanulmány második fele a kivett eljárások kivettségével foglalkozott, az idegenrendészeti eljárás szabályrendszerének vizsgálatán keresztül. Az Ákr. indokolása rögzíti – amelyre már a korábbiakban utaltunk is –, hogy a kivett eljárások körébe azok az eljárások tartoznak, amelyek jellegüknél fogva olyan sajátos szabályrendszer alapján érvényesülnek, amelyek nem rendezhetők egy általános eljárási törvény minden más eljárásra is irányadó rendjében⁴⁴. Mindazonáltal jelen kutatás során arra az eredményre jutottunk, hogy a fenti állítással vitatkozni tudunk. A megvizsgált és a Btátv. által citált Ákr. szakaszok kapcsán minimális rugalmasságot, attól való eltérési lehetőséget fedeztünk fel, amely számának növekedése gyengítené az Ákr. általános keretnorma jellegét, viszont erősítené a kivett eljárások létjogosultságát. Ettől függetlenül, a kivett eljárások „érinthetetlenségének hajóján” a felsorolt szabályozási problémák, hiányosságok miatt – álláspontunk szerint – tudtunk legalább egy kicsiny léket ütni és rámutatni arra az egységes, konzekvens szabályozási defektusra, ami az idegenrendészeti jogalkotást jellemezte.

Felhasznált irodalom

- [1] BALÁZS István: Jogalkalmazás a közigazgatásban, a hatósági jogalkalmazás. In: *Közigazgatási eljárások.* (szerk.: Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Pribula László – Veszprémi Bernadett), Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 13–23.
- [2] BALOGH-BÉKÉSI Nóra: A közigazgatási eljárásjog alapelve, hatálya. In: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.* (szerk.: Boros Anita – Darák Péter), Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 29–46.
- [3] BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – BOROS Anita – F. ROZSNYAI Krisztina – FAZEKAS János – FAZEKAS Marianna – FORGÁCS Anna – HOFFMAN István – HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – HUBER Gábor – KAPA Mátyás – KOVÁCS András György – KOVÁCS Tamás – LAPSÁNSZKY András – MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet – NAGY Marianna – SZALAI Éva – SZEGEDI László: *Kommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szerológáltatás általános szabályairól szerológ 2004. évi CXL. törvényhez.*

⁴³ Btátv. 185. §

⁴⁴ Az Ákr. részletes indokolása a 8. §-hoz.

- [4] BOKOR Csaba – BOROS Anita – KOLOZSI Pál Péter – M. BALÁZS Ágnes – NAGY Judit – NÁNAY János – SZÓLIK Eszter – TÓTH Tamás: Az Ákr. hatálya alól kivett eljárások. In: *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében.* (szerk.: Boros Anita – Patyi András), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 11–79.
- [5] CSEH-ZELINA Gergely: A harmadik országbeli állampolgárok magyarországi tartózkodásának szabályozási újításai, sarokpontjai. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XLIII/2, 59-70.
- [6] HAJAS Barnabás: Alapelvek és a törvény hatálya. In: *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai I.* (szerk.: Petrik Ferenc), HVG- Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 27–56.