

*Bokor Csaba – Boros Anita – Kolozsi Pál Péter – M. Balázs Ágnes –
Nagy Judit – Nánay János – Szólik Eszter – Tóth Tamás*

I. rész

Az Ákr. hatálya alól kivett eljárások

A közigazgatási eljárásjog egyik sajátossága, hogy a szabályozás különböző etapaiban a jogalkotó bizonyos eljárásokat kiemelt a hatósági eljárási szabályozás hatálya alól. Ennek okait az alábbiakban részletesen bemutatásra kerülnek, ezért itt csak röviden utalnánk arra, hogy kiemelt jelentősége van annak, mely közigazgatási jogviszonyokat sorol a jogalkotó az általános eljárási szabályokat meghatározó eljárási kódex hatálya alá, és melyeket nem. A kódex hatálya alól kiemelt eljárásokat a szakirodalom a törvény hatálya alól *kivett eljárásoknak* hívja. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) hatálya nem terjedt ki¹ a döntőbizottsági eljárásokra, a Munka Törvénykönyvében szabályozottakra és a szabálysértési, illetve a devizagazdálkodás, valamint 1975 januárjától a külkereskedelmi igazgatás² körébe tartozó eljárásokra.³ A kivett eljárások köre aztán az Et.-t módosító 1981. évi I. törvénnyel (a továbbiakban: Áe.) részben megváltozott, és az előzőekben említett eljárások számára a törvényünk megengedte, hogy a szabályait csak akkor kelljen alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezett,⁴ és a törvény hatálya mindössze a szabálysértési eljárásra nem terjed ki.⁵ 1993 októberében, az állampolgársági törvény hatálybalépésével, az állampolgársági ügyek is a kivett eljárások közé kerültek.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) lényegesen felduzzasztotta a kivett eljárások körét, és a 13. § (1) bekezdésében akként rendelkezett, hogy a hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a terület-szervezési eljárásra és az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra. A Ket.-Novella aztán kiegészítette ezt a felsorolást a helyi önkormányzat vagy annak szerve által jogszabályban meghatározott feltételekkel rendelkezők számára biztosítandó támogatások elosztására irányuló eljárásban a rendelkezésre álló támogatási keretösszege felül benyújtott támogatási igényekre vonatkozó eljárással, amelyet

¹ Et. 1. § (7) bekezdés.

² A külkereskedelemről szóló 1974. évi III. törvény eredményeként az Et.-be került kivett eljárás.

³ FONYÓ Gyula (1976): Az államigazgatási eljárás korszerűsítése elő II. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 10. sz. 885.

⁴ Lásd az Áe. 3. § (6) bekezdését.

⁵ Lásd az Áe. 3. § (7) bekezdését.

aztán 2011-ben hatályon kívül helyeztek, de 2014-ben⁶ bekerült a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos és a felsőoktatási felvételi eljárás.⁷

A hatályos közigazgatási eljárási kódexünk a Ket. szabályait némiképp továbbfejlesztve rendelkezik a kérdésről. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 8. § (1) bekezdése értelmében a törvény hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás-kezdemenyezésére és a népszavazási eljárásra, az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra, a versenyfelügyeleti eljárásra és a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra.

Időközben kikerültek olyan jogviszonyok is a közigazgatási hatósági eljárási törvény hatálya alól, amelyek korábban oda tartoztak, így például a birtokvédelmi eljárások vagy a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó eljárások.

1. A szabálysértési eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás⁸

Annak a kérdése, hogy a kisebb súlyú jogsértések a közigazgatási jog vagy a büntetőjog területéhez tartoznak-e, már több mint egy évszázada foglalkoztatja e terület kutatóit, szakértőit, mely terület a közigazgatási jogi szankciórendszer számos jellemzőjével bír, emellett pedig nagyon szorosan kötődik a büntetőjog fogalmi rendszeréhez.⁹ Angyal Pál is hasonló elgondolás szerint jellemezte úgy a kihágás jogintézményét, hogy az formailag a büntetőjogba, tartalmilag pedig a közigazgatási jogba ütköző cselekmény, valamint – a közvetett és közvetlen jogérdek között különbséget téve – kihangsúlyozta a közigazgatási és büntetőjogi jogellenesség közötti különbséget.¹⁰ A James Goldschmidt által kidolgozott közigazgatási büntetőjog fogalma is ezt a megosztottságot tükrözi. A meghatározás alatt azon szabályok összességét értjük, amelyeket a közigazgatás határoz meg rendszabályként, és amelyek megszegése esetén a közigazgatás büntetést szab ki következményként.

Szabálysértési eljárásban a közigazgatásnak kvázi büntetőbíróági tevékenysége van, amely bírósági felügyelet alatt áll. Itt a közigazgatási szervek egy másik hatalmi ág

⁶ Lásd ehhez még: Kovács András (2007b): Közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai 1. *Magyar Jog*, 54. évf. 7. sz. 395–403.

⁷ A kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény 10. § (1) bekezdése. Lásd ehhez: VARGA Zs. András (2014): Tűnődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól. *Magyar Jog*, 61. évf. 6. sz. 322.

⁸ Az alfejezet Nagy Judit írása.

⁹ SZALAI Éva – NAGY Marianna (1998): *Az államigazgatási eljárás és a szabálysértési jog alapjai*. Budapest, Rejtjel. 87.

¹⁰ KÁNTÁS Péter – KINCSES Ildikó – KOVALIK Pál – MÉSZÁROS József – PAPP László (1998): *Szabálysértési szabályok rövid magyarázatokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 9.

*funkcióját segítik, nem hatósági aktusokat bocsátanak ki, ezért eltérő jogi szabályozás vonatkozik rájuk.*¹¹

1.1. A szabálysértési eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A hazai kihágási jog első kodifikált forrásának a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikket tekinthetjük, amely egy kódexbe foglalta össze a kisebb súlyú mezőrendőri cselekményeket. A törvénycikk eljárásjogi szabályokat is tartalmazott az anyagi jogi szabályok mellett, amelyek meghatározták például azt, hogy a megyékben a járási és kerületi szolgabírák végezzék a mezei rendőrség eljárásának felügyeletét és a bíraskodást, míg ugyanezt a szabad királyi városokban és a kiváltságos mezővárosokban a városi kapitányok hajtsák végre. A kódex a szóbeli perekről szóló 1836. évi XX. törvénycikk szerinti sommás eljárás alkalmazását írta elő, a döntés ellen pedig – jogorvoslati fórumként – a törvényszékhez vagy a városi tanácshoz lehetett fordulni.

A hazánkban 1852. szeptember 1-jén hatályba lépett osztrák büntetőtörvénykönyv a bűncselekmények három kategóriáját – büntett, vétség és kihágás – különböztette meg. Az osztrák anyagi jogi és az 1853. évi büntető perrendtartás jelentős hatást gyakoroltak a magyar jogfejlődésre – a szabálysértési jog tekintetében is.

1861-ben – az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokkal – ismét a magyar büntető törvények léptek hatályba, amelyek a kihágások vonatkozásában elsősorban a fentebb említett 1840. évi IX. törvénycikk, valamint az 1843/44-es évi törvényjavaslatok alkalmazását jelentette. A kor büntető- és kihágási jogi szemléletét jelentősen áthatotta emellett Pauler Tivadar büntetőjogtani munkássága, amely alapján lehetőség volt az eljárások során a kihágási ítéletek egyfokú fellebbevitelére a megyei törvényszékhez, illetve a városi tanácshoz.

Az osztrák és német jog jelentős kihatással volt arra az ellentmondásosságra, amely az igazságszolgáltatási és igazgatási hatáskörök között feszült. A kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról szóló 1877. évi XXII. törvénycikk az igazgatási jogkör alkalmazását írta elő a kisebb súlyú cselekmények elbírálása során, míg a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk ezt elutasította. Az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztását megnehezítette a kevésbé áttekinthető fórumrendszer is, amit jól példáz az, hogy a kihágások egy részében a bűnvádinál egyszerűbb eljárásban a közigazgatási szervek jártak el, míg egyes kihágásokat a jogalkotó bírósági útra terelt.¹²

A kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk (a továbbiakban: Kbt.) tartalmazta a kihágások szabályozását: általános és különös részre (10 fejezettel) tagolódott, és szabályozta a kihágások miatti eljárások hatásköri elosztását is. A járásbíróságok és a közigazgatási szervek között osztotta meg a kihágási eljárás lefolytatását a közigazgatási szervek dominanciájával, jelentősebb szerepvállalásával (kivéve a tulajdon elleni kihágások körét). A közigazgatási büntetőbíráskodást folytató elsőfokú szervek a megyékben a szolgabírák, a városokban a kapitány vagy a tanács által megbízott tisztviselő, a főváros kerületeiben

¹¹ BALÁZS István (2017): Jogalkalmazás a közigazgatásban, a hatósági jogalkalmazás. In ÁRVA Zsuzsanna BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 20.

¹² NAGY Marianna (2012): Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közöny*, 67. évf. 5. sz. 219–220.

pedig az illetékes kapitány voltak. A járásbíróságok jártak el a járásbíróságok és közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó kihágások halmazata esetén.¹³ Az eljáró szervek tekintetében a szabályozás koncepciója a jogalkalmazás igényeihez igazodott azzal, hogy a súlyosabb kihágási ügyekben a bíróság,¹⁴ míg az enyhébb ügyekben a közigazgatási szervek jártak el.¹⁵

Belügyminiszteri körrendelet¹⁶ szabályozta a közigazgatási büntetőbíráskodásra vonatkozó eljárást, és külön igazságügyminiszteri rendelet¹⁷ határozta meg a járásbíróság előtti eljárások szabályait. Mindkét rendelet – a büntetőeljárási terminológiára építve – szabályozta a hatásköri és illetékességi szabályokat, valamint az idézés, kézbesítés, illetve tárgyalás menetét. Meghatározták az ítélet tartalmi követelményeit, a végrehajtás egyes kérdéseit és az eljárási költségeket. Azonos módon állapították meg főszabályként azt, hogy az elkövetés helye szerinti járásbíróság, illetve közigazgatási hatóság folytatta le az eljárást, a közbenső határozatok ellen önálló jogorvoslatnak nem volt helye, valamint az iratok és a jogorvoslatok benyújtására vonatkozó határidők meghosszabbítására sem volt lehetőség.¹⁸

Az officialitás elve érvényesült a közigazgatási hatóságok által a kihágások ügyében lefolytatott eljárások esetében is. Jogorvoslati fórumként a fellebbezés elbírálására az alispán (a megyékben és a rendezett tanácsú városokban), a tanács (a törvényhatósági jogú városokban), valamint a főkapitány (Budapesten) volt jogosult, harmadfokú hatóságként pedig a Belügyminiszter járt el. Emellett azon jogszabályoknak, amelyek a közigazgatás egyes speciális területeihez fűződtek és kihágási tényállásokat is tartalmaztak, eltérő fórumrendszert határoztak meg, e speciális kihágások miatti eljárásokra. Az ügyésznek nem volt szerepe közigazgatási hatóság előtti kihágási ügyben.

A járásbíróságok hatáskörébe tartozó hivatalból üldözendő kihágások esetében az eljárás az ügyész indítványára kezdődött, de az ügyészi jelenlét nem volt kötelező a tárgyaláson. Jogorvoslati lehetőség volt a fellebbezés, ekkor másodfokon a királyi ítélőtábla járt el,¹⁹ a vonatkozó körrendelet pedig bizonyos esetekben – rendkívüli jogorvoslatként – biztosította az újrafelvétel lehetőségét. A másodfokú ítélet elleni fellebbezésre csak akkor volt lehetőség, ha anyagi jogszabálysértés történt, valamint a bíróság a jogorvoslatok elbírálásán túlmenően törvényességi felülvizsgálati jogkörrel is rendelkezett az 1869. évi IV. törvény alapján.

A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk egységesítette a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó kihágások esetében lehetséges

¹³ 2265/1880. IM rendelet a járásbíróságok hatáskörébe utalt vétségek és kihágások eseteiben követelendő eljárás tárgyában 10. §-a.

¹⁴ Bírói útkörébe tartozott például az egészségügyi, gyógyászati, járványügyi szabályok érvényesítése, a nem zsarolási célból való rágalmozás, becsületsértés, valamint a tulajdon elleni kihágások köre is.

¹⁵ ÁRVA Zsuzsanna (2017): A szabálysértési jog alapjai. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 172–180.

¹⁶ A magyar büntetőtörvénykönyvek végrehajtása tárgyában kiadott 38.547/1880. belügyminiszteri körrendelet.

¹⁷ A járásbíróságok hatáskörébe utalt vétségek és kihágások eseteiben követelendő eljárás tárgyában kiadott 2265/1880. igazságügyminiszteri körrendelet.

¹⁸ ERDŐDY Gyula (2017): *A magyar szabálysértési jog alakulása és fejlődési lehetőségei jogállami környezetben*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK. 96–110.

¹⁹ Az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. törvénycikk 17. §.

jogorvoslati fórumrendszert, valamint szabályozta a rendőri eljárást is. Emellett a rendőri büntető eljárás egységes szabályozása tárgyában elfogadott 65000/1909. BM rendelet (a továbbiakban: Rbsz.) is szabályozta a kihágási eljárások menetét. Az eljáró szervek vonatkozásában új rendelkezések születtek. Első fokon eljáró szervként a főszolgabíró, illetve a szolgabíró (kis- és nagyközségben), másodfokú szervként az alispán (kis- és nagyközségben, valamint rendezett tanácsú városban), valamint a tanács (törvényhatósági joggal rendelkező városokban) jártak el. Budapesten részben a közigazgatási szervek, részben a rendőrség hatáskörébe tartoztak a közigazgatási típusú kihágások. A fővárosban a rendőrkapitány határozatai tekintetében másodfokú szervként a főkapitány (vagy helyettese), harmadfokú hatóságként pedig az illetékes miniszter járt el. A végzés ellen egyfokú felfolyamodásra, az ítélet ellen (rendszerint) kétfokú fellebbezésre volt lehetőség. Már ekkor felmerült annak az ötlete, hogy másodfokon a bíróság járjon el közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó kihágások során, de végül nem valósult meg a gyakorlatban. A kihágási eljárásban fakultatív volt a vád képvisellete, az ügyészi felügyelet a kihágásokra is kiterjedt.

A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk (a továbbiakban: Bp.) szabályozta a járásbíróság hatáskörébe tartozó kihágások esetében lefolytatott eljárásokat. Az eljárást jellemezte, hogy a járásbíróság egyesbírósként járt el, nem volt előkészítő eljárás (vagy csak a nyomozásra szorítkozott), egy tárgyalással vagy tárgyalás nélküli büntetőparanccsal (amelyhez a közvádoló írásbeli indítványára is szükség volt) folytatták le az eljárást, és az ügyészegi megbízott képviselte a vádat. Perorvoslati lehetőség volt a felfolyamodás, fellebbezés, semmisségi panasz, valamint a jogegység érdekében az újrafelvétel és a perorvoslat. Jogorvoslati fórumként a székhely szerint illetékes törvényszék járt el a járásbíróság határozata tekintetében, a királyi ítélőtábla bírálta el a semmisségi panaszokat, valamint a Kúria rendelkezett hatáskörrel a perorvoslatok tárgyában.

A második világháború utáni jogalkotás jelentős változásokat hozott a szabálysértési jog életében is. A tanácsrendszer bevezetése mellett a bírósági és ügyészi szervezetrendszer is átalakult. A dichotomikus (büntett-kihágás) rendszert vezették be a büntető törvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvény (a továbbiakban: Bt.) és azt hatályba léptető 1950. évi 39. törvényerejű rendelet elfogadásával.²⁰

A kihágási bíróságokról és azok eljárási szabályairól szóló 1951. évi 35. törvényerejű rendelet szabályozta az eljárásra vonatkozó főbb irányelveket, a részletes rendelkezéseket pedig a kihágási eljárás részletes szabályairól szóló 59/1952. (VII. 1.) MT rendelet (a továbbiakban: KESz.) tartalmazta, amely továbbra is megtartotta a közigazgatási és az igazságszolgáltatási büntetőbíráskodás párhuzamát. A tanács végrehajtó bizottsága rendelkezett általános hatáskörrel a kihágások elbírálása vonatkozásában, a járásbíróság kompetenciája a kihágások terén gyakorlatilag nem változott, a rendőrség (mint kihágási bíróság) pedig főként a közlekedésrendészettel, a közrend és közbiztonság megszegésével kapcsolatos ügyekben járt el. A kihágási bíróságok eljárásának törvényességi felügyeletét az államügyész látta el, és törvényességi jogorvoslattal élhetett törvénysértés észlelése esetén, emellett az államügyész fellebbezési és perújítási joggal is bírt a kihágási eljárásokban.²¹

²⁰ Melyek hatályon kívül helyezték az 1878. évi V. törvényt, valamint a Kbt. első részeinek még hatályban levő rendelkezéseit, továbbá a kihágások hatáskör szerinti elbírálását szabályozó 1880. évi XXXVII. törvényt is.

²¹ ERDŐDY 2017, 115–120.

A rendőrségi kihágási bíráskodás megszüntetéséről és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 1953. évi 16. törvényerejű rendelet teremtette meg a szabálysértés jogintézményét. A kihágás intézményének és a kihágási bíráskodásnak a megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelet megszüntette a tanács végrehajtó-bizottságának kihágási bíráskodási jogkörét, valamint a kihágások egy részét a büntettekhez sorolta, azok jelentősebb hányadát pedig szabálysértéssé nyilvánította. A szabálysértések elbírálását ezen jogszabály alapján a tanács végrehajtó-bizottsága igazgatási osztálya látta el, a közlekedésrendészeti szabálysértések [55/1953. (XII. 4.) MT rendelet 2. §] a rendőrség, a tűzrendészeti szabálysértések a tűzrendészeti hatóság, a folyamrendészeti szabálysértések pedig a folyamrendészeti hatóság hatáskörébe kerültek. Ugyanezen jogszabály meghatározta a szabálysértési eljárás alapvető kérdéseit is.

A legfontosabb eljárási szabályokat a szabálysértési ügyek intézéséről szóló 32/1955. (VI. 8.) MT rendeletben rögzítették. Ezen jogszabály alapján szabálysértési ügyekben elsőfokú eljáró szervként általános jelleggel a járási, a járási jogú városi, illetőleg a városi (fővárosi) kerületi tanács végrehajtó bizottság igazgatási osztálya járt el, az általuk hozott elsőfokú döntés ellen benyújtott fellebbezés elbírálására pedig a fővárosi, a megyei és a megyei jogú városi tanács végrehajtó bizottsága volt jogosult. A törvényességi felügyeletet az ügyész látta el, és a legfőbb ügyész a felettes szerv határozata ellen óvással élhetett az illetékes miniszternél vagy a Szabálysértési Tanácsnál.

A szabálysértési eljárás egyes kérdéseiről szóló 1959. évi 36. törvényerejű rendelet által lehetővé vált a kiszabott pénzbírság elzárásra való átváltoztatása bizonyos feltételek fennállása esetén, valamint bevezette annak szabályát, hogy csak ügyészi jóváhagyás alapján kerülhetett sor rendőri elővezetésre.

1968. október 1-jén lépett hatályba az első szabálysértési kódex, az 1968. évi I. törvény, amely a terület első átfogó kodifikációját jelentette, és a jogág egységét szem előtt tartva egy törvénybe foglalta az anyagi jogi és eljárásjogi szabályokat (második rész), valamint a legfontosabbnak tekintett tényállásokat is. A törvényt a 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet egészítette ki. A törvény törvényi szintre emelte és egységesítette az eljárást, amely valójában a vétségi eljáráson alapuló (egyszerűsített) büntetőeljárásra emlékeztetett.²² A törvény preambuluma a szabálysértési eljárást lényegében államigazgatási eljárásnak tekintette. A hatálybalépést követő három évtizedben közel félszáz módosító jogszabály született a törvényre vonatkozóan, amelyek mind az anyagi jogi, mind pedig az eljárásjogi rendelkezéseket jelentősen érintették.²³

Az 1968. évi I. törvény a szabálysértési hatóságok szervezetét a tanácsai szervekre – mint az államigazgatási szervek általános hatáskörű szerveire – építette. Meghagyta a vegyes közigazgatási fórumrendszert, amelyben a községi tanácsok is kaptak szabálysértési hatósági jogkört. A rendőrség és a vám- és pénzügyőrség különös szabálysértési hatósági jogkörrel felruházott szervnek minősültek, a felügyeletet pedig meghatározott ügyekre kiterjedő hatáskörrel rendelkeztek. Nagy hiátusa volt a törvénynek az, hogy nem adott lehetőséget bírói felülvizsgálatra, annak ellenére, hogy a büntetőeljáráshoz

²² KINCSES Ildikó – KÁNTÁS Péter (2002): *A szabálysértési jog*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 18.

²³ NAGY Gábor (2001): *A szabálysértések szabályozásának története Magyarországon*. In FENYVESI Csaba – HERKE Csongor szerk.: *Minúciák. Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjának tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK. 183.

hasonlítható eljárásban a „nyomozó-vádloi” feladatokat és az ítélezést egy kézben összpontosította, és mellette nem adta meg a döntés bírói felülvizsgálatának a lehetőségét.²⁴

Tisztázott tényállás esetén a törvény alapján lehetőség volt az eljárás tárgyalás nélküli lefolytatására, amelynek keretében figyelmeztetés és elkobzás, valamint pénzbírság volt kiszabható. Rendes jogorvoslati eszközként fellebbezést lehetett benyújtani az elsőfokon eljáró szabálysértési hatóság határozata ellen. Rendkívüli jogorvoslati eszköz volt a felügyeleti intézkedés, az ügyészi óvás, valamint a tárgyalás nélküli eljárások esetében a kifogás. A bíróságnak semmilyen szerepe nem volt ezen törvényi szabályozás alapján, a jogorvoslat is az államigazgatási szervezetrendszeren belül történt. Az ügyészi jogosítványok lényegüket tekintve megegyeztek a törvényességi felügyelet gyakorlása körébe eső jogosítványokkal, néhány, a szabálysértési eljárásra jellemző sajátos jogkörrel kibővülve (halasztó hatályú óvás, felszólalás, figyelmeztetés).

Az 1968. évi I. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1974. évi 23. törvényerejű rendelet több anyagi és eljárási rendelkezésen változtatott, így többek között módosította az első- és másodfokon eljáró tanácsai szabálysértési hatóságokra vonatkozó szabályokat is. Újabb változásokat eredményezett az 1968. évi I. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1979. évi 10. törvényerejű rendelet, amely amellett, hogy megtartotta a törvény szerkezetét és rendszerét, az eljárás gyorsítása céljából a IV. fejezetet kiegészítette az „előkészítő eljárás” címmel, azon szabályokat tartalmazva, amelyek a tényállás tisztázása érdekében szükséges cselekmények végrehajtására vonatkoztak. Az V. fejezet („eljárás lefolytatása” címmel) már nemcsak a pénzbírság tárgyalás nélküli kiszabásának lehetőségét szabályozta, hanem általános rendelkezéseket is megfogalmazott a tárgyalás mellőzésével történő eljárásról is.

Az 1284/B/1990. AB határozatban az Alkotmánybíróság a szabálysértési jog államigazgatási jellegét hangsúlyozta, kifejtve azt, hogy a szabálysértési jog anyagi és eljárásjogi szempontból is különbözik a büntetőeljárástól. Rávilágított arra is, hogy a szabálysértési kódex alapvetően az államigazgatási jog felől közelíti meg a szabálysértéseket, és formailag államigazgatási eljárásnak minősítette az eljárást. A határozatban a testület ugyanakkor elismerte azt is, hogy a szabálysértési eljárás – bár attól egyszerűbb – tartalmilag rokon a büntetőeljárással, anyagi jogának intézmény- és fogalomrendszere pedig a büntetőjoghhoz hasonlít.

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény módosított a szabályozáson a tekintetben, hogy szabálysértési ügyekben elsőfokú eljáró szervként – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a községi, városi, megyei jogú városi és a fővárosi kerületi jegyzőt nevesítette, és ügyükben másodfokon a köztársasági megbízott rendelkezett hatáskörrel eljárni. Emellett a szabálysértési ügyek nagy része a rendőrség hatáskörébe tartozott, elsőfokon a városi és a fővárosi kerületi rendőrkapitányság, másodfokon pedig a megyei és budapesti rendőr-főkapitányság járt el. Ehhez hasonlóan a vám- és pénzügyőrség, illetve a felügyelet hatáskörébe tartozó szabálysértési ügyekben e hatóságok megyei (fővárosi) szervei jártak el másodfokon.

A 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a szabálysértést „kétagú” jogintézményként definiálta, egy részét úgynevezett közigazgatás-ellenes cselekményként,

²⁴ KINCSES–KÁNTÁS 2002, 18.

másik részét pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartásként, úgynevezett bagatell büntetőjogba tartozó kriminális cselekményként. Emellett az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, határozataik pedig közigazgatási határozatnak minősülnek.²⁵ Bár az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) a kivett eljárások között sorolta fel a szabálysértési eljárást (az állampolgársági ügyek mellett), néhány szerző álláspontja szerint ez csupán jogpolitikai megfontoláson alapult, és a szabálysértési ügyek közigazgatási ügyi minőségét nem befolyásolta.²⁶

Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény (Római Egyezmény) 6. cikkének 1. pontja által megfogalmazott tisztességes (fair) eljáráshoz való jog tekintetében hazánk az egyezmény 1993-ban történt ratifikációja során fenntartással élt, mivel nem tudta biztosítani a bírói út lehetőségét. Ez a tény, valamint a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat a szabálysértési jog újragondolásának kiindulópontját jelentette.

A kodifikáció eredményeképpen megszületett a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) már megteremtette a bírói út igénybevételének lehetőségét, megfelelő ezáltal a nemzetközi jog által megkívánt fair eljárás elvének. A jogalkotó az eljárások gyorsasága és egyszerűsége érdekében az egyfokozatú bírói felülvizsgálatot vezette be, s mellette a perújítás mint rendkívüli jogorvoslat is rendelkezésre állt.

A törvény nem szakított a jogterület kettősségével, eljárási szabályaiban, garanciáiban, valamint a felelősségi dogmatikájában (szándékosság, gondatlanság stb.) is a büntető anyagi és eljárásjogi megoldásokat alkalmazta. Változás történt a jogorvoslati rendszerben, amely esetében a helyi bíróság rendelkezett hatáskörrel, nem a megyei bíróság. Emellett a közigazgatási kapcsolódást jelezte az, hogy részben megőrizte a korábbi kódex szervezeti rendszerét, valamennyi ügyben közigazgatási szervek jártak el (az általános hatáskörű szabálysértési hatóság változatlanul a jegyző maradt), és az eljárás a közigazgatási hatósági eljárás számos intézményét átvette. Külön eljárási szabályokat hozott létre az elzárással is sújtható szabálysértések számára, amelyekben már első fokon a bíróság járt el, és külön eljárási szabályok vonatkoztak azokra, amelyeket nem lehetett elzárással sújtani, és közigazgatási szerv járt el elsőfokú hatóságként. Erre Papp László már 1999-ben rámutatott, amikor az elzárással büntetendő cselekmények kapcsán rákérdezett: „[A]kkor [ez] mitől szabálysértés és nem bűncselekmény?”²⁷ A törvény hatálya alatt nagyon sok fontos változás történt a szabálysértési jog területén, amelyekre jelen tanulmány – terjedelmi korlátok és a címben jelzett tartalmi kötöttség miatt – nem tér ki.²⁸

²⁵ A párhuzamos indokolások elemzése alapján elmondható, hogy Sólyom László, Lábady Tamás és Németh János alkotmánybírók nem tekintették államigazgatási ügynek a szabálysértési ügyet, azzal érvelve, hogy a szabálysértési eljárás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) hatálya alól kivett eljárás, valamint azzal, hogy a Legfelsőbb Bíróság ítélezési gyakorlata, elvi döntései alapján sem beszélhetünk államigazgatási jogviszonyról a szabálysértési eljárások esetén.

²⁶ NAGY Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris. 81.

²⁷ PAPP László (1999): Az új szabálysértési törvény általános jellemzése. In PAPP László szerk.: *Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal I.* Budapest, HVG-ORAC. 18.

²⁸ Például a szabálysértési nyilvántartás létrehozása, végrehajtási eljárás megváltoztatása, különös rész átrendeződése, a közlekedési cselekmények vonatkozásában bevezették az objektív felelősség és az objektív bírság, a tulajdon elleni szabálysértések esetén az érték-egybefoglalás lehetőségét, etc.

1.2. A szabálysértési eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A szemléletében, szerkezetében és tartalmában is jelentősen megváltozott, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) jelentős változásokat hozott a szabálysértési jog életútjában. Formálisan meghatározza a szabálysértés fogalmát, azonban a szabálysértéseket már kifejezetten kriminális cselekménynek minősíti a preambulumában. Továbbra is megmaradt az anyagi és eljárási értelemben vett kettőség, *azaz a büntetőjoghoz közelítő anyagi jog mellett az eljárás területét inkább a közigazgatási jelleg jellemi, és nem büntető eljárásjogi természetűek a szabályok. A cselekményeket túlnyomó többségében közigazgatási szervek bírálják el. Emellett számos eljárási cselekmény az Ákr.-hez hasonló szabályozási jelleget öltött.*

Eljárásjogi szempontból az alábbi főbb változásokat vezette be akkor az új törvény:

- A büntetőeljárási alapelvek mintájára külön fejezetben jelennek meg a szabálysértési eljárás alapelvei (például a hivatalbóli eljárást, a védekezés, nyelvhasználat, a jogorvoslat jogát korábbi törvény kifejezetten nem szabályozta).
- Megváltozott az eljáró hatóságok köre. Az általános szabálysértési hatóság a jegyző helyett a megyei, fővárosi kormányhivatal járási hivatala lett. Megmaradt a helyi bíróság hatásköre az elzárással is sújtható szabálysértések elbírálására, valamint a rendőrkapitányságok és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszervének szabálysértési hatásköre (nem általános jelleggel, hanem a törvény által meghatározott egyes szabálysértésekre nézve).
- Bevezették a megelőzés elvét, valamint a Szabs. tv. rendelkezik arról, hogy a bíróság határozata a döntő a bíróság és más hatóság közötti hatásköri vita esetében, és nincs helye jogorvoslatnak a szabálysértési hatóság kijelöléséről hozott határozattal szemben.
- Lehetővé vált, hogy a szóbeli feljelentésről jegyzőkönyv helyett feljegyzést készítsen a hatóság.
- Új jogintézmény a feljelentés elutasítása, amely akkor alkalmazható, ha már a feljelentésből kiderül, hogy eljárást megszüntető ok áll fenn. Az előkészítő eljárást lefolytató hatóság is élhet ezzel az eszközzel.
- Amennyiben nincsen szükség bizonyítás felvételére a hatóság eljárása során, az ügyintézési határidő 15 nap, és jogorvoslatként az így hozott határozat esetén az eljárás alá vont személy kérheti meghallgatását.
- A bíróság nemcsak az iratok alapján bírálja el (15 napos határidőn belül) a kifogást, hanem – ha a kifogást előterjesztő személy kéri vagy azt a bíróság szükségesnek tartja – a tárgyaláson is.
- Bíróság a tisztázott tényállású ügyet tárgyalás tartása nélkül 15 napon belül bírálhatja el (így elzárást és közérdekű munkát nem szabhat ki).
- A helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv is az idézés kibocsátására jogosult hatóságok körébe tartozik. Nemcsak írásban és szóban, hanem más alkalmas módon, például telefonon vagy elektronikus úton is lehet idézni az érintettet, továbbá az idézett személy köteles távolmaradását előzetesen kimenteni, ha módja

van rá. Az idézés elmulasztásával okozott költségek megtérítéséről határozatot kell hozni.²⁹

1.3. Összegzés

Az 1999. évi LXIX. törvény eljárási rendje lassú és bonyolult volt, s ez megnehezítette a felelősségre vonást, csökkentette ezáltal a büntetések visszatartó erejét, és gyengítette az állampolgári jogkövetési hajlandóságot. A hatályos törvényi szabályozás elősegíti a szabálysértési eljárások egyszerűbb és gyorsabb lefolytatását, amellet, hogy széles körű mérlegelést biztosít, nagy felelősséget tesz a szabálysértési hatóságokra és bíróságokra azzal, hogy ők döntenek el, meghallgatás vagy tárgyalás nélkül hozzanak határozatot.³⁰

„A szabálysértési eljárással szemben támasztott követelmények önellentmondók voltak és lesznek, míg lesz szabálysértési eljárás. Egyfelől elvárás, hogy tömegesen, gyorsan, olcsón és egyszerűen lefolytatható eljárásban oldják meg az ügyeket, másfelől azonban a tényállások kriminális jellegére, valamint a tényleges szabadságelvonás lehetőségére tekintettel megfelelő garanciákat kell nyújtani az eljárásban. A feladat megoldhatatlan, a kérdés az, mennyi és milyen kompromisszumot lehet kötni az eljárási követelmények bármelyik oldalán (olcsóság versus garanciák) anélkül, hogy fel kellene adnunk bármelyiket is.”³¹

2. A választási eljárás, a népszavazás-kezdeményezési és a népszavazási eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás³²

2.1. A választási, népszavazási eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Amennyiben a választási eljárás és a népszavazási eljárás szabályozásának történeti előzményeit szeretnénk megvizsgálni, fontos hangsúlyozni, hogy előbbi sokkal régebben meggyökeresedett a magyar jogban, mint az utóbbi. Az első népszavazásra ugyanis 1921-ben került sor Magyarországon, a nemzetközi közösség felügyelete alatt, és Sopron és környékének Ausztriához való csatolása kérdéséről szólt.³³ Az első népszavazási eljárásról

²⁹ Egyéb eljárásjogi változások még: A jegyzőkönyv szabályai vonatkozásában a hatályos törvény nem írja elő az eljárás alá vont személy nevének feltüntetését. Az eljárási költség szabálysértési költség elnevezést kapott, és annak szabályai részben megváltoztak. A szabálysértési hatóság elé állításra van lehetőség – az elkövetés helye szerint illetékes szabálysértési hatóság elé idézés útján – arra az esetre, ha az elzárással nem sújtható szabálysértésen tetten ért elkövető nem veszi tudomásul a helyszíni bírság kiszabását. 8 helyett 5 nap áll rendelkezésre a bíróság számára az áttétel, a felfüggesztés és a megszüntetés szükségességének vizsgálatára. A bírósági eljárás során az áttételről, felfüggesztésről, megszüntetésről nem 8 napon belül, hanem haladéktalanul kell dönten, valamint megszűnik az előkészítő hatóság tagjának a tárgyalásra történő idézésére vonatkozó kötelezettsége.

³⁰ HEGEDŰS Péter (2012): *A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvények összevetése*. Elérhető: www.jogiforum.hu/publikaciok/466 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 04.)

³¹ NAGY 2012, 23.

³² Az alfejezet M. Balázs Ágnes írása.

³³ Lásd: ORMOS Mária (1990): *Civitas fidelissima. Népszavazás Sopronban 1921*. Győr, Gordiusz.

szóló törvényt – amely anyagi jogi és eljárás szabályokat egyaránt tartalmazott – csak 1989-ben fogadták el, ám számos hibát rejtett magában, például a közvetlen demokrácia intézményeinek összemósodott szabályozását, és a normavilágosság követelményének sem felelt meg, ahogyan arra Dezső Márta is felhívta a figyelmet. A népszavazási tárgyköröket rendkívül tágan fogalmazta meg, annak kezdeményezéséhez 100 000 választópolgár aláírása volt szükséges, ám az aláírásgyűjtés tekintetében nem szabott semmiféle határidőt, ami a szabályozás komoly eljárásjogi hiányosságának tekinthető. Ezt követően – az Alkotmány 1997. évi módosítása és a megsemmisített 1989. évi népszavazási törvény helyett az 1998. évi III. törvény elfogadása révén – az eljárást újr szabályozták, az eljárás kérdéseket jórészt az 1997. évi választási eljárás törvényben szabályozták, s az 1998. évi népszavazási törvény alkalmazásakor – az alkotmányos szabályokon túl – ezen törvény előírásait kellett figyelembe venni.³⁴ A népszavazási eljárást ma az Alaptörvényen túl – az anyagi és eljárás szabályokat egyaránt tartalmazó – külön népszavazási törvény szabályozza, valamint egyes szabályok miniszteri rendeletek szintjén jelennek meg.

A választási eljárásra vonatkozó szabályozás kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy az anyagi- és eljárásjogi szabályokat – egészen a népképviselői választójogot megvalósító 1848. évi V. törvénycikk elfogadásától kezdve – hosszú időn keresztül ugyanabban a törvényben szabályozták.³⁵ Az anyagi és eljárásjogi szabályok ugyanazon törvényben való megjelenése kapcsán azonban akadt kivétel is: a Tanácsköztársaság idején megalkotott 1918. évi I. néptörvény a népkormányt hatalmazta fel a választási eljárás szabályok meghatározására.³⁶ Kivételt képeztek továbbá a Friedrich István nevéhez köthető választójogi rendeletek. Ezenfelül 1922-ben szabályozták még rendeleti úton a választójogot, de ekkor szintén azonos jogszabályban tárgyalták az anyagi jogi és az eljárásjogi kérdéseket.³⁷ Eredetileg még az 1989. évi, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény is tartalmazott eljárásjogi szabályokat,³⁸ a helyzet az 1997. évi C. választási eljárásról szóló törvény elfogadásával megváltozott. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának anyagi jogi szabályait ekkor az 1990. évi LXIV. törvény szabályozta, míg az európai parlamenti választásokra vonatkozó anyagi jogi szabályozás jelenleg a 2003. évi CXIII. törvényben foglal helyet. A választások kapcsán az anyagi jogi, továbbá az eljárásjogi szabályokat a mai napig külön törvényekben szabályozzák. Mielőtt azonban ezekre rátérnénk, szükséges vetni egy pillantást a fejezetben vizsgált eljárások jellegére, illetve azok céljára.

³⁴ DEZSŐ Márta (2007): Népszavazás és népi kezdeményezés. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 180–182.

³⁵ A magyar választójogi szabályozás 1848 és 1989 közötti alakulásáról bővebben lásd: ÁCS Nándor (2013): A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In CSERNY Ákos szerk.: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére.* Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó Zrt. 19–40.

³⁶ 1918. évi I. néptörvény a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogokról 8. §-a.

³⁷ A m. kir. minisztérium 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelete, az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról.

³⁸ 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 10–56. §-a.

2.2. A választási, népszavazási eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Annak ellenére, hogy az Ákr. szabályozási koncepciójában a kivett eljárások száma csökkent a Ket.-hez képest, a választási eljárás és a népszavazás-kezdeményezési és a népszavazási eljárás továbbra is kivett eljárásnak minősülnek. Boros Anita arra hívja fel a figyelmet, hogy az ilyen eljárások kivett eljárásként való szabályozásának indoka, hogy azok valójában nem a közigazgatási joghoz, hanem más jogághoz tartoznak.³⁹ Kovács András György a kivett eljárások kapcsán rávilágított arra, hogy azok – így a választási eljárás, illetve a népszavazás-kezdeményezése, valamint a népszavazási eljárás is – a törvény által szabályozott hatósági ügy fogalmi körébe tartoznának, és kivett eljárásként való szabályozásuk hiányában az Ákr. szabályai szerint kellene lefolytatni ezeket az eljárásokat is.⁴⁰ Az Ákr. meghatározása szerint ugyanis hatósági ügy „[a]z, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti”.⁴¹ Kovács a fejezetünkben vizsgált eljárásokat a kivett eljárások azon csoportjába sorolja, amelyek az Ákr. hatósági dogmatikai fogalmának való megfelelés tekintetében határesetnek tekinthetők, így a jogalkalmazási bizonytalanságok elkerülése igényli az Ákr. hatályának kizárását.⁴²

A választási eljárás a választópolgárok egyik alapjogának, méghozzá a választójog gyakorlásának kereteit biztosító eljárási szabályokat tartalmazza,⁴³ és ugyanígy a népszavazás is az egyik alapvető politikai jog gyakorlását jelenti, amely jog az egész eljárás során védendő.⁴⁴ Ezt az érvet nem csupán a szakirodalomban hangsúlyozzák, hanem az Alkotmánybíróság is kifejtette gyakorlatában, hogy a választójog mint alapjog érvényesülését (azon belül a szavazatok egyenértékűségét) olyan fontos eljárási szabályok hivatottak biztosítani, mint például a jelölésre vagy a jogorvoslatra vonatkozó szabályok.⁴⁵ A testület a népszavazáshoz való jog kapcsán is hangsúlyozta azt, hogy az az Alkotmányból eredő politikai jog, ennek következtében pedig biztosítandó a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen az Alkotmánybíróságnál benyújtható alkotmányossági panasz lehetősége.⁴⁶ A választási eljárás a választójog mint alapjognak érvényesülését és gyakorlását biztosító voltából fakad többek

³⁹ BOROS Anita (2012): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, CompLex. 48.

A választási és a népszavazási eljárásról mint kivett eljárásról a Ket. rendszerében lásd még: PATYI András (2012): A hatósági eljárás és jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 79–80.; Ákr. 8. § (1) bekezdése.

⁴⁰ KOVÁCS András György (2018): 8. § [Általános és különös eljárási szabályok viszonya]. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer. 87–88.

⁴¹ Ákr. 7. §-a.

⁴² KOVÁCS 2018, 88.

⁴³ Lásd: ORBÁN Balázs András (2013): *Közjogi mérlegen a választási eljárási törvény*. In CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András szerk.: *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. 83.

⁴⁴ CSINK Lóránt (2016): *Közvetlen demokrácia*. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. (Ötödik, átdolgozott kiadás.) Budapest, HVG-ORAC. 189.

⁴⁵ 22/2005. (VI.17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 248–253.

⁴⁶ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331., 332.

között az is, hogy a Nemzeti Választási Iroda autonóm államigazgatási szervként működik.⁴⁷ Varga Zs. András hangsúlyozza továbbá azt, hogy a közigazgatás kontrollmechanizmusai közül a nép általi kontroll tekinthető az egyik legfontosabb, de mégis kivételesen gyakorolt kontrollmechanizmusnak, ennek pedig két fő megnyilvánulási formája van, méghozzá ad 1. a nép általi hatalomgyakorlás kivételesen gyakorolt, közvetlen módja, a népszavazás, ad 2. a nép általi hatalomgyakorlás közvetett módja, a választás.⁴⁸ Ha pedig e két jogintézmény ilyesfajta kontrollmechanizmus-jellegét szem előtt tartjuk, szükségesnek tűnik a választási és a népszavazási eljárások kivett eljárásként történő szabályozása, valamint a Nemzeti Választási Iroda autonóm államigazgatási szerv jogállása.

A vizsgált eljárások számos okból igénylik az Ákr. szabályaihoz képesti különleges eljárást, hiszen jelentős mértékben eltérnek a klasszikus hatósági ügyektől, amelyek közül a területi korlátok miatt csupán egy-egy példa szemléltetesszerű kiragadására van módunk. Az egyik fontos különbség éppen abban nyilvánul meg, hogy a választási eljárás és a népszavazási eljárás egésze nem egy egyedi ügy eldöntésére, hanem a közhatalmi szervek választópolgárok összessége általi létrehozatalára, illetőleg a választópolgárok általi közvetlen hatalomgyakorlásra irányul. A választásokra emellett rendszeres időközönként sor kerül, ám ez az időköz az Alaptörvényben meghatározott, főszabály szerint választástípustól függően négy vagy öt év. Ugyanakkor természetesen egyedi ügyek eldöntésére is sor kerül a választási eljárás keretein belül, ilyen például a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok kérelemre történő névjegyzékbe vétele vagy a kampányszabályok megsértése miatti bírság kiszabása. A választási eljárás különlegessége továbbá az, hogy a választási eljárás megindítása nem kérelemhez kötött, a választásokat egy semleges szereplő, az államfő tűzi ki az Alaptörvény felhatalmazása alapján és annak keretei között, a választási eljárási törvény pedig ehhez, az államfő által kitűzött naphoz képest határoz meg számos határidőt. A kérelmek választási eljárásban betöltött szerepe kapcsán kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság kifejezetten alaptörvény-ellenesnek minősítette a választói névjegyzékbe vétel kérelemhez kötését (előzetes regisztráció), és azt csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok, illetve a nemzetiségi választópolgárok esetében tartotta elfogadhatónak, mivel az ő esetükben a névjegyzékbe vétel iránti kérelem (illetve a nemzetiségi névjegyzékbe vétel iránti kérelem országgyűlési választásokra való kiterjesztése iránti kérelem) révén biztosítható a választójoguk gyakorlása.⁴⁹ A választójoggal rendelkező állampolgárok különleges helyzetben vannak az általában vett ügyfelekhez képest, hiszen míg utóbbiakkal szemben rendszerint az állami szervek, hatóságok gyakorolnak közhatalmat, addig a népszavazási eljárás esetében maguk a választójoggal rendelkező állampolgárok közvetlen hatalomgyakorlásáról beszélhetünk, míg a választási eljárás esetében a nép közvetett hatalomgyakorlása, illetve minden közhatalmi tevékenység alapjának megteremtése történik. A választási eljárás kapcsán speciálisnak tekinthető még a szankciók alkalmazásának kérdése, ugyanis míg a választópolgárokkal szemben nem alkalmaznak szankciót a választási szervek, addig a jelöltállító szervezetekkel és a jelöltekkel szemben mód van

⁴⁷ Lásd: LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. (A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai. III. kötet.) Budapest, Dialóg Campus. 96–99.

⁴⁸ VARGA Zs. András (2018): *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete*. (A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai. VII. kötet.) Budapest, Dialóg Campus. 79.

⁴⁹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABK 2013. január, 15., 50.

akár bírság kiszabására is. Ezen eljárások kapcsán kiemelten fontos hangsúlyozni a rövid jogorvoslati határidők fontosságát, hiszen az okozott jogsérelem orvoslása nem volna lehetséges az Ákr.-ben lefektetett határidők és egyéb szabályok szerint. E kérdésre azonban a fejezet későbbi részében még visszatérünk.

A választási eljárás legfontosabb célja annak biztosítása, hogy a választójog választópolgárok általi gyakorlása eredményeképpen, a választópolgárok akaratának megfelelően, az Alaptörvényben és a választási eljárási törvényben lefektetett alapelvek érvényesülése mellett létrejöjjenek a megválasztott közhatalmi szervek, békés, szabályozott körülmények között folyjék a hatalomváltás, megteremtődjön minden közhatalmi tevékenység legitimációjának alapja, és a nép választott képviselői gyakorolni tudják a rájuk ruházott hatalmat. A népszavazás legfőbb célja pedig a nép általi közvetlen hatalomgyakorlás kereteinek biztosítása, amely hatalomgyakorlás során hozott döntés köti az Országgyűlést. Mindez az országgyűlési választás, illetve az országos népszavazás kapcsán azt jelenti, hogy azok keretei között a végrehajtó hatalmi ágon kívüli hatalmi ág, méghozzá a törvényhozó hatalom választópolgárok általi befolyásolása történik, összetételének meghatározása, illetőleg döntési jogkörének korlátozása, az Országgyűlés által meghozandó döntés közvetlen befolyásolása révén.

A választások kapcsán az anyagi és eljárásjogi szabályok külön törvényekben találhatók meg, méghozzá úgy, hogy külön-külön sarkalatos törvény tartalmazza az országgyűlési képviselők (a továbbiakban: Vjt.), a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek (a továbbiakban: Övj.), továbbá az európai parlamenti képviselők választásának (a továbbiakban: Epvjt.) – az Alaptörvényben lefektetettekén túli – szabályait. E választásokhoz kapcsolódóan az eljárásjogi szabályokat már egy közös, a választási eljárásról szóló törvényben (a továbbiakban: Ve.) fektették le. A választási eljárásról szóló törvény azonban nem csupán eljárásjogi normákat tartalmaz, hanem hatásköri, feladatköri és szervezeti szabályok is megtalálhatók benne. Ugyanakkor egyes fontos, miniszteri rendeletekben megjelenő szabályok is érintik a kérdést, amelyek közül a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről szóló 17/2013. (VII.17.) KIM rendelet kapcsán egyes kérdésekre a későbbiekben még visszatérünk. A népszavazás, illetve annak kezdeményezése kapcsán elmondható, hogy az országos népszavazásra vonatkozó anyagi jogi szabályok elsősorban az Alaptörvényben találhatók meg, a választási eljárási törvényhez képest speciális eljárásjogi szabályokat pedig a népszavazás-kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló törvény tartalmazza. Utóbbi azt jelenti tehát, hogy ezen eljárásokban a Ve. mögöttes jogszabályként van jelen, szabályait ezen eljárásokban is alkalmazni kell, ha az Nsztv. nem tartalmaz ahhoz képest speciális szabályokat. A népszavazási eljárás kapcsán is elmondható, hogy számos részlet-szabály miniszteri rendeletek szintjén szabályozott. A helyi népszavazás kapcsán pedig egyes kérdéseket az egyes helyi önkormányzatok szabályoznak rendeleti úton.⁵⁰

A népszavazási és a választási eljárásban – minthogy politikai alapjogok érvényesüléséről, illetőleg a közigazgatás kontrollmechanizmusairól van szó – kiemelten fontos a jogorvoslat szerepe, és annak kapcsán az eltérő jogorvoslati rend mellett Ákr. szabályaihoz képest jóval rövidebb határidők meghatározása. Utóbbi mellett a legfőbb érv az, hogy a választási eljárás során szenvedett jogsérelem kapcsán a reparációra csak igen rövid ideig

⁵⁰ Lásd: Nsztv. 32–34. §.

van lehetőség, s ha a jogorvoslati kérelmek elbírálásának határideje nem lenne kellőképpen rövid, a jogorvoslat képtelen volna ellátni funkcióját.

Ami a népszavazási eljárás kapcsán felmerülő hatékonysági kérdéseket illeti, a szabályozás legfőbb hiányossága a versengő, azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések kapcsán meghatározott „benyújtási moratórium” vonatkozásában előforduló visszaélések lehetőségében volt megragadható, amely hiba orvoslására a jogalkotó módosította az Nsztv.-t.⁵¹

A választási eljárásról szóló törvény hatékonysága kapcsán elmondható, hogy a 2014. és 2018. évi választásokon több probléma is adódott, ám ezek orvoslására a 2018-ban alakult új országgyűlés hamar intézkedéseket tett, és a választási eljárásról szóló törvényt számos ponton módosította.⁵² Az országgyűlési képviselők kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló törvény módosítása mellett az újonnan bevezetett szabályok egyik legfontosabb célja a már többször módosított Ve. a jogalkalmazói tapasztalatok tükrében átfogó felülvizsgálata, a választások lebonyolításával kapcsolatos nehézségek kezelése, a választópolgárok joggyakorlásának megkönnyítése és a szavazás megszervezésének kiszámíthatóvá tétele. A javaslat indokolása olyan célokat jelöl meg, mint a jogszabály összhangba hozatala más jogszabályokkal, a jogalkalmazás egységesítése, a joghézagok kitöltése, a hatékony jogorvoslat és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének elősegítése, a jogalkalmazási bizonytalanságok kiküszöbölése vagy a megelőző két választáson – az átjelentkezéssel történő szavazás kapcsán – felmerült problémák orvoslása.⁵³ A választási eljárási törvény kapcsán benyújtottak és módosításokkal azóta el is fogadtak egy új módosító javaslatot, amelynek legfőbb célja az európai parlamenti választásokon való választójog biztosítása volt a harmadik országban tartózkodó magyar állampolgárok számára, ami eljárásjogi szempontból azért tekinthető relevánsnak, mert már az európai parlamenti választások kapcsán is meg kell szervezni a harmadik országban tartózkodó állampolgárok szavazását. Eljárásjogi szempontból szintén fontosnak tekinthető, hogy a javaslat a jogorvoslatra vonatkozó szabályok – a Kp. hatálybalépése miatti – módosítását is célul tűzte ki.⁵⁴ Mivel a választási eljárásra vonatkozó szabályok a rendszerváltás óta fokozatosan forrtak ki, többek között az Alkotmánybíróság gyakorlata eredményeképpen, amely a hatályos – és a közelmúltban átfogóan felülvizsgált – választási eljárási törvényben is megjelenik, jelen pillanatban sem túlszabályozottság, sem alulszabályozottság nem figyelhető meg e tekintetben. A népszavazási eljárás kapcsán elmondható, hogy a rendszerváltás idején tapasztalható kifejezett alulszabályozottsághoz képest napjainkra jelentős mértékű előrelépések történtek, bár arra vonatkozóan megoszlik a szakirodalom álláspontja, hogy a népszavazási törvény 2016. évi módosítása mennyiben elégséges a korábbi szabályozási anomáliák kiküszöbölésére.

⁵¹ 2016. évi XLVIII. törvény a népszavazás-kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról. Lásd: ERDŐS Csaba (2017): A versengő népszavazási kezdeményezések szabályozásának változásai. In CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt szerk.: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 650–662.

⁵² 2018. évi XXXVI. törvény egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról.

⁵³ T/714. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról. 58–79. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/00714/00714.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

⁵⁴ T/2941. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/02941/02941.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

Ami a választási, illetve a népszavazási eljárás közigazgatási bíráskodáshoz fűződő viszonyát illeti, a Ve. fentebb említett módosítása kapcsán benyújtott javaslat kimondja, hogy „a választási bizottság másodfokú határozatát, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság határozatát az ügyben érintett természetes vagy jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt támadhatja meg”.⁵⁵ Ehhez azonban szükség lett volna arra, hogy a választási eljárásban a fellebbezési jogot kimerítsék, vagy a fellebbezési jog a Ve. rendelkezései alapján kizárt legyen. A módosító javaslat azt is tartalmazta, hogy a bíróságnak az egyszerűsített per szabályai szerint kell eljárnia azzal, hogy a per általános szabályok szerinti folytatását nem rendelheti el az eljárásban.⁵⁶ A törvény végleges szövegéből azonban ez a rendelkezés, illetve a fellebbezésre és a keresetlevél benyújtására vonatkozó részek jogtechnikai okokból kimaradtak.⁵⁷ A Kp. a záró rendelkezései között ugyanis rendezi a terminológiai problémákat, azaz kimondja, hogy ahol jogszabály a polgári eljárásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetét rendeli alkalmazni, azon közigazgatási perrendtartást, ahol pedig jogszabály bírósági felülvizsgálatot tesz lehetővé, azon közigazgatási pert kell érteni.⁵⁸ Emellett a kihirdetésre váró, a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és átmeneti rendelkezéseiről szóló törvény alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2019. december 31-én szűnnek meg.⁵⁹ A bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla, míg a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására a Kúria jogosult, még hozzá nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban.⁶⁰ A rövid jogorvoslati határidőre vonatkozó fentebbi említés a felülvizsgálatra is értendő, ugyanis a Ve. hatályos szövege szerint a bíróságnak három napon belül kell döntenie.⁶¹ A bíróság döntésével szembeni alkotmányjogi panasz befogadásáról pedig három napon belül döntenie kell az Alkotmánybíróságnak, és a befogadásról való döntéstől számított újabb három napon belül el kell bíráltnia a panaszt.⁶² A népszavazási eljárásban már hosszabb jogorvoslati határidőket határoztak meg (3 helyett 5 nap). Ennek kapcsán a 23/2015. (VI. 17.) AB határozat mondta ki azt, hogy nem merül fel semmilyen, a választási eljáráshoz hasonlóan rövid jogorvoslati határidőket megalapozó vagy elfogadhatóvá tévő alkotmányos érték vagy cél, mint a választási eljárás esetében.⁶³ A helyi népszavazások kapcsán a törvénytől, míg az országos népszavazás kapcsán a Kúria rendelkezik felülvizsgálati hatáskörrel.⁶⁴ Az Alkotmánybíróság pedig az Országgyűlés népszavazást elrendelő, továbbá kötelezően elrendelendő népszavazás

⁵⁵ T/714. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról 11. §-a.

⁵⁶ T/714. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról 11. §-a.

⁵⁷ T/2941/7. Összegző módosító javaslat 4. pont. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/02941/02941-0007.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 21.); valamint a 2018. évi CXIII. törvény egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról.

⁵⁸ Kp. 157. § (7) bekezdése.

⁵⁹ T/3354. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról 20. §. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/03354/03354.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 21.)

⁶⁰ Ve. 229. §-a.

⁶¹ Ve. 228. § (2) bekezdése.

⁶² Ve. 233. §-a.

⁶³ CSERNY Ákos – PÉTERI Attika (2017): *Választójogi és népszavazási kommentárok*. Budapest, Wolters Kluwer. 507.

⁶⁴ Nsztv. 28–30. §; 56–68. §-a.

elrendelését elutasító határozatát bárki indítványára felülvizsgálhatja, ám csupán az Alaptörvénnyel való összhang, illetve a törvényesség tekintetében.⁶⁵

Végül, de nem utolsósorban, a választási eljárás hatékonyságának kapcsán fontos hangsúlyozni azt, hogy több olyan nehézség is előfordulhat, amely a választási igazgatás szervezetrendszerén kívülről érkezik, és egyes hatósági nyilvántartások vezetése során elkövetett hibákból fakadhat. A központi névjegyzéket ugyanis a magyarországi lakóhellyel rendelkezők tekintetében a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adatai alapján állítják össze, és az abban szereplő esetleges hibák átmerülnek a központi névjegyzékbe. A Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) által vezetett másik nyilvántartás a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartása, amelyről szintén elmondható, hogy adatait másik két nyilvántartás – méghozzá a gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartása és a bünyügyi nyilvántartás – alapján állítják össze, és ha ezen nyilvántartásokban szereplő adatokban esetlegesen hiba fordul elő, az szintén megjelenik a választási szervek által vezetett nyilvántartásokban, viszont orvoslásukra csak azokon kívül kerülhet sor. Ennek megfelelően kiemelten fontos lehet annak elősegítése, hogy amennyiben e nyilvántartásokba téves adatokat jegyeznek be, azokat rövid határidőn belül javítsák ki, mint ahogyan a választási eljárásban is rövid határidők garantálják a hatékony jogorvoslatot.

2.3. Összegzés

A választási eljárás, a népszavazás-kezdeményezése és a népszavazási eljárás tehát az Ákr. hatálya alól kivett eljárások közé tartoznak, s kivett eljárásként való szabályozásukat a szakirodalom szerint az indokolja, hogy az Ákr. hatósági dogmatikai fogalmának tekintetében határesetnek tekinthetők, és a jogalkalmazási bizonytalanságok elkerülése érdekében szükséges az Ákr. hatályának kizárása. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznunk, hogy a kivett eljárásként való szabályozás szükségességét további indokok is alátámasztják. Ilyen például, hogy a fejezetben vizsgált eljárások egyes alapvető politikai jogok, méghozzá a választójog és a népszavazáshoz való jog gyakorlásához köthetők, ami a nép általi hatalomgyakorlás főszabály szerinti közvetett és kivételes közvetlen gyakorlását jelenti. Mindemellett a fentebb elemzett eljárások a közigazgatás egyfajta kontrollmechanizmusának is tekinthetők. A választási eljárás legfőbb célja mindezeknek megfelelően a választópolgárok közvetett hatalomgyakorlásának, a közhatalmi szervek létrehozatalának, a képviselők nép általi felhatalmazásának és a békés keretek közötti hatalomváltás megvalósítása, míg a népszavazási eljárásnak legfőbb célja a nép közvetlen hatalomgyakorlásának szabályozott keretek között történő biztosítása.

Azt is láthattuk, hogy ezen eljárások – az általános szabályokhoz képest – eltérő módon való szabályozását a jogorvoslat eltérő módja és az ahhoz kapcsolódó rendkívül rövid határidők jellemzik. A választási bizottságnak például a fellebbezés beérkezésétől számított három napon belül döntenie kell annak elbírálásáról.⁶⁶ Ennek oka nem csupán az, hogy az eljárások keretében a nép általi hatalomgyakorlás történik, s a választójog és a népszavazáshoz való jog mint alkotmányban lefektetett alapvető jog gyakorlása folyik,

⁶⁵ 2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról 33. § (1) bekezdése.

⁶⁶ Ve. 228. § (1) bekezdése.

hanem az is, hogy az általános választásokat például minden szerv esetében csak bizonyos időközönként rendezik meg, és a rövid határidőn belül nem orvosolt jogséremlmek tartósan érvényesülnek, reparálhatatlanok lehetnek. Ezek mellett több, a különleges szabályozást indokolttá tevő körülményt is feltártunk.

Felváztoltuk az is, hogy a népszavazás-kezdemenyyezési és a népszavazási eljárást illetően az azonos tárgykörben benyújtott népszavazási kérdések kapcsán felmerülő szabályozási problémákat orvosolták. A többször módosított és két általános országgyűlési választáson, egy általános helyi önkormányzati választáson és nemzetiségi önkormányzati választáson, valamint egy európai parlamenti választáson megmérettetett választási eljárási törvényt a tapasztalatok alapján átfogó módon módosították, amelynek egyik legfőbb célja a választási eljárás hatékonyabbá tétele, a jogalkalmazási bizonytalanságok kiküszöbölése, továbbá az átjelentkezéssel történő szavazásnál felmerült problémák orvoslása volt.

Végül arra is ráirányítottuk a figyelmet, hogy a választási, továbbá a népszavazás-kezdemenyyezési, népszavazási eljárás hatékonyságát – és azok keretében az alapjogok hatékony érvényesülését – a választási igazgatási szervezeten kívüli tényezők is befolyásolhatják. Ennek kapcsán legfőképpen bizonyos állami nyilvántartásokban (személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, bűnügyi nyilvántartás, gondnokoltak nyilvántartása) szereplő esetleges hibák jelenthetnek problémát, mivel azok áttemelésre kerülnek a központi névjegyzékbe, illetőleg a választójoggal nem rendelkező választópolgárok nyilvántartásába, ám a hibák orvoslására a választási szerveknek nincs lehetősége, a jogorvoslatra a választási igazgatóson kívüli szerveken keresztül van lehetőség, ennek során viszont nem érvényesülnek a választási eljáráshoz hasonlóan szoros határidők. Így kiemelten fontos lehet annak elősegítése, hogy amennyiben e nyilvántartásokba téves adatokat rögzítenek, azokat rövid határidőn belül javítsák, ahogy a választási eljárásban is rövid határidők garantálják a hatékony jogorvoslatot.

3. Az adó-, valamint a vámigazgatási eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás⁶⁷

Jelen fejezet kizárólag az állami adó- és vámhatóság, azaz a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) eljárásai szemszögéből vizsgálja az eljárásokat, az önkormányzati adóhatóságok eljárásait nem tárgyalja.⁶⁸

3.1. Az adó-, valamint vámigazgatási eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei⁶⁹

Az adóigazgatási eljárás fejlődésének dogmatikai alapjait célszerű a közigazgatási hatósági eljárás első kódexének, az Et. elfogadásának időpontjához viszonyítottan vizsgálni. A pénzügyi közigazgatás az egyik legrégebbi igazgatási ágazat, így nem meglepő, hogy

⁶⁷ Az alfejezet – a 3.1. alfejezet kivételével – Bokor Csaba írása.

⁶⁸ Az adóigazgatási eljárási szabályozás általános jellemzőinek többsége azonban vonatkozik az önkormányzati adóhatóságok tevékenységére is.

⁶⁹ Az alfejezet Boros Anita írása.

az adók kivetésének és beszedésének szabályai is régmúlta tekintenek vissza. Az Et.-re figyelemmel, vizsgálatainkat az abszolutizmus korától kezdjük, amikor is önálló szakapparátussal létrejött az adóhatóság, noha az adómegállapítási eljárások tekintetében a feudális berendezkedés élt tovább,⁷⁰ majd a polgári állam első évtizedeiben „négy országos pénzügyi igazgatóság [...] alá tartoztak a kerületi pénzügyi igazgatóságok és az adóhivatalok. Ez a struktúra (immár a magyar pénzügyminiszter alá rendelve) a kiegyezést követően is fennmaradt.”⁷¹ A pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról szóló 1889. évi XXVIII. törvénycikk már számos eljárásjogi rendelkezést is tartalmazott. A pénzügyi igazgatóságok az egyenes és közvetett adók, a közvetlenül lerovandó illetékek és az egyenes adók módjára beszedendő kincstári követelések kezelése (könyvelés, befizetés, elengedés és végrehajtás útján való biztosítása) körében többek között engedélyezhették a különböző fizetési halasztásokat, az adó- és vámhitelt, vámkedvezményeket. Dönthettek az olyan kérelmekről, amelyek „a közadók kivetésére szükséges vallomások és egyéb kivetési adatok benyújtására, valamint adókedvezményi igények bejelentésére törvény vagy rendelet által kitűzött határidő elmulasztásának elnézése végett adatnak be [...], illetve a közadók behajtásával megbízott törvényhatósági, községi (városi) és állami közegek által a zálogolás és árverés körül követett eljárás ellen benyújtott panaszok felett; [...] elmarasztalják az állami, törvényhatósági vagy községi (városi) közegeket, illetőleg a magánosokat a közvetett adók és jövedékekre vonatkozó törvények és szabályok alapján kiszabandó pénzbírságokban; a bélyeg- és illetékekre vonatkozó törvények és szabályok, valamint a közvetlenül lerovandó illetékek kezeléséről szóló 1881. évi XXXIV. törvénycikk 10. §-ának c) pontja alapján kiszabandó pénzbírságokban; [...] ellenőrzik a községek (városok) közegeit mindazon teendőkben, miket azok egyes adónemek kivetése, a kivetési adatok gyűjtése, az egyenes adók könyvelése, nyilvántartása, beszedése és behajtása, valamint az egyenes adók módjára beszedendő közvetett adók, illetékek, kincstári és egyéb tartozások behajtása körül törvény, szabály és ezek alapján kiadott rendeletek szerint teljesíteni tartoznak; a főszolgabírákat (szolgabírákat) mindazokra nézve, miket ők az adóügyek pontos ellátása és az adóbehajtás rendes menete érdekében végezni kötelesek, törvény vagy szabály, vagy pénzügyministeri rendelet alapján.”⁷² „[A] pénzügyigazgatóságnak e célból kiküldött tisztviselője a pénzügyminister által kiadandó utasítás rendelkezéséhez képest s annak korlátain belül a tapasztalt rendellenességek s az akár állami vagy törvényhatósági, akár pedig községi (városi) közegek által elkövetett törvénytelenések megszüntetése iránt, ha az intézkedésre a pénzügyigazgatóság illetékes, annak nevében lehetőleg azonnal a helyszínen intézkedik; ha pedig az intézkedésre nem a pénzügyigazgatóság illetékes, vagy pedig a kiküldöttnek hatáskörét meghaladó ügyről van szó, a pénzügyigazgatóságnak jelentést tesz. Ugyancsak a pénzügyminister által kiadandó utasítás rendelkezéseihez képest s annak korlátain belül köteles a pénzügyigazgatóság kiküldött tisztviselője a magánfeleknek az állami, törvényhatósági vagy községi adókra s az egyenes adók módjára beszedendő egyéb tartozásokra vonatkozó panaszait felvenni s azok tekintetében a fentebb meghatározott módon vagy

⁷⁰ SZABÓ Ildikó (2017): Az adómegállapítás jogtörténeti kialakulása és fejlődése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 1. sz. 49.

⁷¹ KÉPES György (2013): A kormány és a központi igazgatás. In KÉPES György szerk.: *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*. Budapest, ELTE Eötvös – Eötvös Loránd Tudományegyetem. 154.

⁷² Lásd a hivatkozott törvénycikk 8. §-át.

azonnal intézkedni, vagy pedig a további eljárás megindítása végett a pénzügyigazgatóságnak jelentést tenni. A pénzügyigazgatóság kiküldötteinak a kiadandó pénzügyministeri utasítás rendelkezései szerint s annak keretén belül hozott határozatai és tett intézkedései a pénzügyigazgatóság saját határozatainak és intézkedéseinek természetével és joghatályával birnak, s úgy a magánfelek, mint a felebbviteli és egyéb hatóságok és hivatalok által is ilyenekül fogadandók s bírálandók el.”⁷³ Ezt követően a közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és pénzügyi törvényszékek felállítása iránt az 1868. évi XXI. törvénycikk már sokkal részletesebb eljárási szabályokat tartalmazott, így többek között a közadók kivetéséről, befizetéséről, a közadók biztosításáról és behajtásáról, a szolgabírók, az adóhivatalok, a községi előjárók és a pénzügyi igazgatóságok közötti hatáskörök megosztásáról, a végrehajtási eljárás során az esküdtek kiküldéséről, a zálogolás és az árverési eljárás szabályairól, valamint a pénzügyekben felmerülő panaszok elbírálására jogosult pénzügyi törvényszékekről. A pénzügyi igazgatóságok székhelyén felállított tizenhat első folyamodási törvényszék három bírói tagból és egy jegyzőből álló testületként döntöttek minden olyan ügyben, amelyek tárgyát az egyenes adókra, jövedékekre, a fogyasztási adókra vagy az illetékekre vonatkozó törvények megsértése képezte, és bírságolást vont volna maga után. Mind az államkincstár, mind a panaszos fél az első folyamodási törvényszékek határozata ellen felfolyamodási jogorvoslattal élhetett.

A felfolyamodási panaszok a Buda-Pesten működő pénzügyi feltörvényszék hatáskörébe tartoztak. A pénzügyi feltörvényszék határozata ellen további jogorvoslatnak nem volt helye, és az ítélete a kézbesítéstől számított harminc napon belül végrehajtható volt.⁷⁴ Ennek szabályait a közadók kezeléséről szóló 1909. évi XI. törvénycikk fejlesztette tovább, amely szerint „az egyenes adókat a törvényhatóságok, a községek (városok), a kir. adóhivatalok és az adókető bizottságok közreműködésével a kir. pénzügyigazgatóságok kezelik. [...] A pénzügyigazgatóságoknak egyenes adóügyi összes teendőit Budapest fő- és székváros területén a kir. adófelügyelő végzi.”⁷⁵ [...] Az adóketés összes előmunkálatait, valamint a bevallásoknak a vonatkozó törvények rendelkezéséhez képest leendő gyűjtését a községek (városok), a pénzügyminister által megállapított módon, a pénzügyigazgatóságnak, a főszolgabírónak és a polgármestereknek felügyelete alatt [...] saját közegeik által teljesítik. A pénzügyigazgatóság, főszolgabíró (polgármester) vagy ezeknek a helyszínen megjelenő kiküldöttei kötelesek az adóketés összes előmunkálatainak menetét hivatalból ellenőrizni, s ha azokban hiányokat találnak, a fennforgó akadályok elhárítása iránt intézkedni. Ha az ellenőrzés teljesítésére illetékes hatóság azt tapasztalja, hogy az adóketési munkálatok a pénzügyminister által kitűzött határidőben meg nem indíttatnak vagy be nem fejeztetnek, szükség esetén a munkálat teljesítésére, a hibás közeg vagy végső sorban a község (város) költségén, más alkalmas egyéneket rendel ki. A költségekben való elmarasztalásról szóló határozat ellen a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságához, ennek határozata ellen pedig a pénzügyministerhez van felebbezésnek helye.”⁷⁶ [...] Az egyenes adókat egyénenként a községi (városi) közegek, a pénzügyigazgatóságok és az adókető bizottságok vetik ki.”⁷⁷ [...] Az egyenes adókra vonatkozó ketési lajstromokat a királyi

⁷³ Lásd a hivatkozott törvénycikk 11. §-át.

⁷⁴ Lásd a hivatkozott törvény 97–107. §-át.

⁷⁵ Lásd a hivatkozott törvény 1. §-át.

⁷⁶ Lásd a hivatkozott törvény 2. §-át.

⁷⁷ Lásd a hivatkozott törvény 3. §-át.

pénzügyigazgatóságok érvényesítik.⁷⁸ A fellebbezési hatóságok az általános kereseti adóra és a jövedelemadóra nézve a jövedelemadóról szóló törvény 55. §-a értelmében alakítandó adófelszámolási bizottság; egyéb egyenes adókra s az egyenes adók körében kirótt bírságokra nézve, valamint általában a pénzügyigazgatóságoknak egyesek egyenes adóügyeiben, adó- és illetékhalasztási ügyeiben, vagy a borítal- és huszfogyasztási adók ráutalása iránt hozott minden határozataira nézve a közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága.”⁷⁹ A törvény igen részletes szabályokat tartalmazott a fellebbezésre vonatkozóan.⁸⁰

A közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága „utolsó fokon határoz mindazon felebbezések felett, melyek a kir. pénzügyigazgatóságnak a házalók és a külföldi utazók által fizetendő kereseti adó beszédese tárgyában hozott elsőfoku határozatai ellen nyújtnak be,⁸¹ a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának az előző (19.) § alá nem eső véghatározatai ellen, nemkülönben a közigazgatási bizottságnak határozatai ellen, azokban az esetekben, a melyekben az 1896. évi XXVI. tc. vagy más törvény, avagy törvényes rendelkezés panaszjogot biztosít, a közigazgatási bírósághoz intézendő panasznak, egyéb esetekben pedig a pénzügyminiszterhez intézhető felebbezésnek van helye. A közigazgatási bírósághoz intézendő panaszokra nézve az 1896. évi XXVI. törvénycikknek, a pénzügyminiszterhez intézhető felebbezésekre nézve pedig a jelen törvénynek rendelkezései irányadók.”⁸²

E törvény továbbfejlesztéseként fogadták el aztán⁸³ a közadók kezeléséről szóló 1923. évi VII. törvénycikket, amely már részletesen meghatározta az adóigazgatási határozatok kézbesítésének, a végrehajtási eljárás felfüggesztésének, az állami közegek kirendelésének szabályait is, de például külön fejezetben rendelkezett a végrehajtási eljárás szabályairól, és kimondta, hogy általános határozatok közadók módjára behajtandó minden követelést a pénzügyigazgatóság, az állampénztár és a főszolgabíró (polgármester) felügyelete alatt a község (város) hajtja be.⁸⁴ Ez a rendszer kisebb módosításokkal az 1940-es évek végéig működött. Majd a hatvanas évektől az adóigazgatási eljárás újrászabályozására került sor, főként rendeleti szintű jogszabályok formájában. Ezek közül kiemelendő az adóigazgatási eljárásról szóló 50/1987. (X. 14.) MT rendelet, valamint az ezt módosító 83/1988. (XII. 15.) MT rendelet, továbbá az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény végrehajtásáról rendelkező 23/1979. (VI. 28.) MT rendelet.

Az adóigazgatási eljárásról szóló 50/1987. (X. 14.) MT rendeletet az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és szervei hatáskörébe tartozó adók, állammal szemben fennálló egyéb pénzügyi kötelezettségek, állami költségvetésből kiutalt juttatások bejelentése, megállapítása, nyilvántartása, bevallása, megfizetése, kiutalása, kezelése, ellenőrzése során kellett alkalmazni.

Az elsőfokú adóhatóság a magánszemélyek ügyeiben – kivéve a társulati adó és a társulati különadó alá tartozó magánszemélyeket – a fővárosi, megyei adófelügyelőség,

⁷⁸ Lásd a hivatkozott törvény 4. §-át.

⁷⁹ Lásd a hivatkozott törvény 9. §-át.

⁸⁰ Lásd a hivatkozott törvény 13. §-át.

⁸¹ Lásd a hivatkozott törvény 19. §-át.

⁸² Lásd a hivatkozott törvény 19. §-át.

⁸³ Lásd ehhez: MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 260.

⁸⁴ Lásd a hivatkozott törvény 31. § (1) bekezdését.

minden más ügyben a fővárosi, megyei adó- és ellenőrzési igazgatóság volt.⁸⁵ A rendelet számos anyagi jogi szabály mellett – a hatáskör és illetékesség szabályain túl – meghatározta az idézés, a határozat, illetve az adótartozás végrehajtásának szabályait is. Ezeket a szabályokat pontosította és ismételte meg lényegében az adóigazgatási eljárásról szóló 129/1989. (XII. 20.) MT rendelet.

Az említett rendeletek az Áe.-től való eltérés tekintetében mindössze arra utaltak, hogy az adótartozás végrehajtására az Áe. pénzüsszeg behajtására vonatkozó rendelkezéseit kellett alkalmazni.

A rendszerváltást követően az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény részletesen meghatározta az adóigazgatási eljárás szabályait, és egyúttal módosítva az Áe.-t is akként rendelkezett, hogy az Áe.-t az adóügyekben csak akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény aztán önálló fejezetben szolt – igen alapos részletességgel – az adóigazgatási eljárásról, és azon belül a hatósági eljárás szabályairól. Ez utóbbi keretében meghatározta a hatósági adómegállapítás szabályait a bejelentés, bevallás alapján, az adómegállapítás egyes eseteit, a fizetési halasztás és részletfizetés, valamint az adómérséklés engedélyezésének szabályait, az adóhatóság határozatának módosítására és visszavonására, a fellebbezésre, az új eljárásra utasításra, a felügyeleti intézkedésre, a súlyosítási tilalomra, valamint az adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezéseket. A törvény emellett részletesen szabályozta a végrehajtási eljárás szabályait is.

Az Ákr. és az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény 2018. január 1-jétől aztán új alapokra helyezte az adóhatósági eljárások és az Ákr. viszonyát. Az előbbihez fűzött miniszteri indokolás szerint „az adóigazgatási eljárás önálló eljárásjogi kódexszé válik, hiszen az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya az adóigazgatási eljárásra nem terjed ki [...]”. Vagyis arra nem kapunk választ, hogy a korábbi szabályozási metodikával ellentétben miért került kiemelésre az adóigazgatási szabályozást az Ákr. hatálya alól. Az eddigi normatív szabályokat áttekintve megállapítható, hogy a polgári időszak első kodifikációitól kezdve az adóigazgatás részletes normatív szabályrendszerrel rendelkezett. Ez azt követően is megmaradt, hogy elfogadásra került az első magyar közigazgatási eljárási törvényünket.

Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint „az általános közigazgatási rendtartás ezért csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (a szabálysértési eljárás, a választási eljárás, a szuverenitással való szoros összefüggései miatt a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint az állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a mintaadó európai közigazgatási eljárásjogi törvényekhez hasonlóan az adóigazgatási eljárás) vesz ki a hatálya alól. [...] Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – az eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye indokolja.”

Ahogy látható, az Ákr. nemcsak az adó, hanem a vámigazgatási eljárás szabályait is a kivett eljárások közé sorolja. A rendszerváltást követően a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény, majd a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXXVI. törvény rendelkezései voltak irányadók. Az utóbbi szerint,

⁸⁵ Lásd a hivatkozott rendelet 2. §-át.

ha a közösségi vámjog, valamint e valamely kérdésben nem rendelkezik, vámigazgatási ügyekben az Áe. rendelkezéseit kellett alkalmazni.⁸⁶

Az uniós vámjog végrehajtásáról szóló 2016. évi XIII. törvény akként rendelkezett, hogy ha a Vámkódex 5. cikk 2. pontja szerinti vámjogszabályok valamely eljárási kérdésben nem rendelkeznek, vámigazgatási eljárásokban a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. végrehajtásról szóló rendelkezései, továbbá az eljárás megindítására, az ügyintézési rendelkezésre, elektronikus irat előterjesztése esetén az ügyintézési határidő kezdetére vonatkozó szabályai az említett törvény hatálya alá tartozó eljárásokban nem voltak alkalmazhatók.⁸⁷

3.2. Az adó-, valamint vámigazgatási eljárás közigazgatási eljárási jogi jellegzetességei

Az Alkotmánybíróság meghatározása szerint az adójogviszony olyan *sajátos pénzügyi jogi tartalmú közjogi jogviszony*, amelyben az állam jogalkotási aktussal megállapítja az adórendszert, és az adót jogalkalmazási aktusok sorozatával behajtja [16/1996. (V. 3.) AB határozat]. Az adóigazgatási eljárás *hatósági jellege* önmagában a *jogintézmény alapvető céljából* következik. Egy jogállamban a természetes és egyéb személyek (például gazdasági társaságok) tulajdonjogát korlátozó, különböző típusú elvonások egyértelműen egy, az adóhatóság és az adózók jogait és kötelezettségeit világosan meghatározó *eljárási jogi szabályozási rendszer* kialakítását indokolták. Tekintettel arra, hogy a társadalmi, gazdasági, politikai stb. változás állandó jellegű, ez a *szabályozási igény* folyamatosan fennáll. (Az elvonó jellegből következően a jogintézmény hatósági jellege nemcsak az úgynevezett jogállami időszakra jellemző, hanem az azt megelőző történeti időszakokra is, tehát egyértelműen meghatározóak a *történelmi hagyományok*.)

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) XXX. cikk (1) bekezdése szerint: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének *megfelelően mindenki hozzájárul* a közös szükségletek fedezéséhez.” Az Alaptörvény 40. cikke szerint: „A *közteherviselés* és a nyugdíjrendszer *alapvető szabályait* a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében *sarkalatos törvény*”⁸⁸ határozza meg.”⁸⁹ Az *arányos mértékű közteherviselési kötelezettség* a jogalkotó által törvényekben⁹⁰ meghatározott egyes *adónemekben* ölt konkrét formát. A szintén folyamatosan változó, az adóeljárási rendelkezések mögött meghúzódó *anyagi adójogi szabályozás* – a különböző politikai, gazdaságpolitikai, társadalmi stb. szempontokra, igényekre tekintettel (lásd például a különböző adómentességeket, az adóalap csökkentésének lehetőségeit stb.) – igen terjedelmes. A költségvetési bevételek szempontjából jelenleg legfontosabb adónemek az általános forgalmi adó, a személyi jövedelemadó, a jövedéki adó, valamint

⁸⁶ Lásd a hivatkozott törvény 2. § (5) bekezdését.

⁸⁷ Lásd a hivatkozott törvény 2. §-át.

⁸⁸ Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése szerint: „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁸⁹ E jogszabály a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, amely külön fejezetben tartalmazza a közteherviselés alapvető szabályait.

⁹⁰ Lásd a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. § (1) bekezdését.

a társasági és osztalékadó.⁹¹ Eljárásjogi szempontból *adóként kezeljük* a különböző járulékokat,⁹² valamint a különböző illetékfajtákat⁹³ is.⁹⁴ Az adóigazgatási eljárási szabályok – a több mint 60 központi adónem mellett – eljárási hátterét képezik az önkormányzati adóknak is.

Az adó- és a vámigazgatási eljárás az *Ákr. hatálya alól kivett eljárásnak* minősül. A kivett eljárások „körébe azok az eljárások tartoznak, amelyek jellegükénél fogva olyan sajátos szabályrendszer alapján érvényesülnek, amelyek nem rendezhetők egy általános eljárási törvény minden más eljárásra is irányadó rendjében. [...] Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – *az eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye* indokolja.”⁹⁵

A *jogszabályi környezetet, a jogforrási hierarchián* belüli egyes jogforrási szinteket vizsgálva megállapítható, hogy *az adóigazgatási eljárás szabályozása többszintű*. 2018. január 1-jétől az adóigazgatási eljárás szabályozásának alapját *három ágazati törvény* képezi: az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.), az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.), valamint az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.). Ez utóbbi törvény sajátossága – ami az adóvégrehajtások előírásaira korábban is jellemző volt –, hogy a NAV a végrehajtási eljárások során nemcsak az adóigazgatási eljárás szabályait alkalmazza, hanem háttérjogszabályként a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény egyes rendelkezéseit is.⁹⁶ (Emellett – különösen 2018. január 1-jétől – eljárásjogi rendelkezéseket tartalmaznak egyes *anyagi adójogi törvények* is.)

A törvényi szintű előírásokat *rendeleti szintű szabályozás* egészíti ki, amelyek közül a legfontosabb az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet.

Az adóigazgatási eljárásnál ismertetett jellemzők többsége a vámigazgatási eljárásra is vonatkoznak (hatósági jelleg, jogintézmény célja, elvonó jelleg, jogállami szabályozás, történelmi hagyományok). A nemzeti adónemek többségével szemben azonban a *nemzeti vámbevételek* különleges jellemzője, hogy azok a *vámunióból* következően ténylegesen az *Európai Unió tradicionális saját forrását* képezik, és csak 20%-át tarthatják meg – beszedési költség címén – a tagállamok.⁹⁷

Amint azt a Vtv., illetve az azt megelőző két vámtörvény elnevezése is egyértelműen tükrözi, hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozását követően a vámtörvények rendelkezései

⁹¹ Ezen adónemek jogszabályi hátterét az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, a jövedéki adóról szóló 2016. évi LXVIII. törvény, valamint a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény képezik. 2017. évben az ezen adónemekből származó – a kiutalásokat követően megmaradt (nettó) – költségvetési bevételek a következőképpen alakultak: általános forgalmi adó 3525 milliárd forint, személyi jövedelemadó 1920 milliárd forint, jövedéki adó 1022 milliárd forint, társasági és osztalékadó közel 625 milliárd forint [*Nemzeti Adó- és Vámhivatal évkönyve 2017* (2018). 10.].

⁹² 2017. évben a NAV által vezetett számlákra befizetett társadalombiztosítási járulék bevételei elérték a 4257 milliárd forintot [*Nemzeti Adó- és Vámhivatal évkönyve 2017* (2018). 10.].

⁹³ Lásd az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt.

⁹⁴ Lásd az adózás rendjéről szóló 2017. évi CLII. törvény 6. § (2) bekezdése a) pontját.

⁹⁵ Lásd az Ákr. 8. §-ához fűzött indokolást.

⁹⁶ Lásd az Avt. 3. §-át.

⁹⁷ A Tanács 2014. május 26-i 2014/335/EU, Euratom-határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről Preambulum (5) bekezdés, 2. cikk (1) bekezdés a) pont, (3) bekezdés. (Az adók közül az általános forgalmi adó képezi részét a tradicionális saját forrásoknak.)

az uniós (közösségi) jogi előírások végrehajtását segítik. Ebből következően a vámigazgatási eljárásokban alkalmazott anyagi és eljárásjogi szabályok rendszere igen összetett, mert az elsődleges szabályok uniós szinten megalkotott rendeletekből állnak, amelyek közvetlenül hatályosak és alkalmazandóak a tagállamokban.⁹⁸ A vámigazgatási eljárásokban tehát az alkalmazandó elsődleges normákat a *terjedelmes uniós joganyag* jelenti, amelyre ráépül a tagállamonként változó terjedelmű *nemzeti szabályozás*. A vámjogi szabályozás tekintetében tehát mindig elsődleges és közvetlenül alkalmazandó az *Európai Unió vámjogi szabályozása*, amely azt is jelenti, hogy a nemzeti szabályozás az uniós szinten nem szabályozott kérdésekre terjedhet ki,⁹⁹ és azzal nem lehet ellentétes.¹⁰⁰ Ebből következően a magyar jogalkotónak – az adóigazgatási eljárásoktól eltérően – a *vámigazgatási eljárások szabályozási területén kisebb mozgástere van* (érdemi kérdésekben lényegében nincs).

A vámigazgatási eljárásokban elsődlegesen alkalmazandó uniós vámjogszabály a 2013. október 30-tól hatályos, de csak 2016. május 1-jétől alkalmazandó, az Európai Parlament és a Tanács 2013. október 9-i 952/2013/EU rendelete az Unió Vámkódex létrehozásáról (a továbbiakban: Unió Vámkódex), amely *átstrukturálta a vám eljárások korábbi rendszerét*, mégpedig az egyszerűség, az áttekinthetőség érdekében.¹⁰¹ Az Unió Vámkódex a korábbinál sokkal több eljárásjogi rendelkezést tartalmaz, amelynek célja a 28 tagállam által végrehajtandó különböző eljárások összehangolása (harmonizációja).¹⁰²

Amint arra fentebb már utaltam, az Ákr. az adóigazgatási eljárás mellett *kivett eljárásként* kezeli a vámigazgatási eljárást is. A Vtv. megalkotásának egyik indoka éppen az volt, hogy *önálló eljárási szabályokat* kell létrehozni a vámigazgatási eljárásokra vonatkozóan is, ami a jogalkotás során a továbbiakban is szükséges *eljárásjogi rendelkezések átültetését* jelentette,¹⁰³ a vámjogszabályok által képezett speciális környezethez igazítva.¹⁰⁴ Az Ákr. szabályozása miatt tehát a *nemzeti vámjogi rendelkezéseket* ki kellett egészíteni további eljárásjogi szabályokkal is.¹⁰⁵ Az új szabályozás alapján a korábbi hármas szintű tagolás (uniós rendeletek – nemzeti vámjogszabályok – Ket.) kétszintűvé vált.¹⁰⁶ (A Vtv. által meghatározott néhány esetben továbbra is az Ákr. előírásait kell alkalmazni, azonban ezek a törvényi rendelkezések nem a NAV által a vámigazgatási eljárás keretében elvégzett eljárási cselekményeket szabályozzák.¹⁰⁷)

Az *uniós vámjog egysége*¹⁰⁸ megköveteli a *vámhatóságok egységes eljárását*, amelynek leginkább látható vetülete a *gazdálkodók felé az igen széles hatókörű vámellenőrzés*.¹⁰⁹

⁹⁸ KURUNCZI Zoltán (2017a): A nemzeti vámjogszabályok változásai 2018. január 1-jétől. *Adóvilág*, 21. évf. 13–14. sz. 56.

⁹⁹ Lásd például a vámtartozás közlésének formájára vonatkozóan az Unió Vámkódex 102. cikk (1) bekezdésében adott felhatalmazást. SÁBIÁN Zsolt – SZABÓ András (2018): A vámellenőrzések és az áruátengedést követő ellenőrzések tapasztalatai. *Adó*, 32. évf. 8–9. sz. 104.

¹⁰⁰ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 98.

¹⁰¹ KURUNCZI Zoltán (2017b): A vámraktárakra vonatkozó szabályok az uniós vámjogban. *Adó*, 31. évf. 6. sz. 41.

¹⁰² KURUNCZI 2017a, 56.

¹⁰³ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 101.

¹⁰⁴ KURUNCZI 2017a, 59.

¹⁰⁵ KURUNCZI 2017a, 56.

¹⁰⁶ KURUNCZI 2017a, 56.

¹⁰⁷ Szakhatóság eljárása [Vtv. 44. § (3)], a vámtanácsadók nyilvántartásba vételét végző szervezet (Pénzügyminisztérium) általi eljárás [Vtv. 208. § (4)].

¹⁰⁸ Lásd az Unió Vámkódex 1. cikk (1) bekezdés második mondatát.

¹⁰⁹ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 98., 100.

Vámellenőrzésre sor kerülhet a vám eljárás során (az országhatáron utasforgalomban történő vámellenőrzések,¹¹⁰ illetve a kereskedelmi forgalomra irányuló vámellenőrzések) vagy annak befejezését követően. Ez utóbbi esetkör – mint bonyolultabb, fajsúlyosabb ügyeket¹¹¹ – az Unió Vám kódex *áruátengedést követő ellenőrzésként*¹¹² nevesíti.¹¹³ A vám eljárások egyszerűsítése és gyorsítása érdekében tett európai uniós és nemzeti törekvések abba az irányba mutatnak, hogy – az elektronikus vám- és az egyszerűsített eljárások térnyerésével egyidejűleg – az alapeseti vám eljárások folyamatából egyre inkább e típusú ellenőrzésekre helyeződjen a hangsúly.¹¹⁴

Az adóigazgatási eljárás szabályozásának hatékonyságát vizsgálva két nagy területet érdemes megvizsgálnunk, egyrészt a *szabályozás szerkezetét*, másrészt a *szabályozás terjedelmét*.

Amíg a vámigazgatási eljárásra vonatkozó joganyag szerkezetében egyfajta *jogalkotási koncentráció* figyelhető meg, amely feltehetően elősegíti a gyakorlati jogalkalmazás során felmerülő jogértelmezési kérdések hatékonyabb megválaszolását,¹¹⁵ addig az adóigazgatási eljárásban nem került sor egy *egységes adóeljárási kódex* megalkotására. A jogalkotó ugyan megteremtette az *adóeljárási szabályozás tartalmi egységét*, azonban a szabályozás szerkezete lépcsőzetesen tagolttá vált.

E szerkezeti tagoltság egy *sajátos jogalkotási igényre* vezethető vissza. A jogalkotási folyamat során ugyanis a jogalkotónak *három nagy elvárásnak* kellett megfelelnie, illetve ezen elvárásokat egymással összhangba hoznia. Egyrészt a *jogpolitikai elvárásnak* megfelelően létre kellett hoznia egy egyszerűbb szabályozást. Másrészt a *jogalkalmazás gyakorlati szempontjaira* tekintettel indokolt volt megtartania a jól bevált adóigazgatási eljárási rendelkezéseket. Harmadrészt az adóigazgatási eljárások *kivett jellegére* tekintettel a szükséges változtatásokkal integrálni kellett az adóeljárás szabályrendszerébe az Ákr. adóeljárások során is alkalmazható előírásait.¹¹⁶ Ennek végeredménye lett a már ismertetett, három törvény egy kormányrendelet összetételű szabályozási rendszer.

A szabályozás terjedelmét, a túl- vagy alulszabályozottság kérdését vizsgálva megállapítható, hogy maga az adóigazgatási eljárás egy igen *sokrétű és összetett eljárás*, következképpen szabályozása igen terjedelmes és részletes, amely részben az anyagi jogi jogszabályok sokszínűségére¹¹⁷ és az adónemek magas számára vezethető vissza. Ezek az előírások magukban foglalják az adózói lét teljes időszakát a bejelentkezéstől, illetve az adószám megállapításától kezdve az adószám törléséig, ideértve a különböző, más közigazgatási eljárásokban is megtalálható „hagyományos” és az adóeljárás specifikus különleges eljárásokra vonatkozó szabályokat.

¹¹⁰ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 101.

¹¹¹ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 103.

¹¹² A befejezett ellenőrzések száma a 2017. évben 7461 volt [*Nemzeti Adó- és Vámhivatal évkönyve 2017* (2018). 42.].

¹¹³ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 100.

¹¹⁴ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 101.

¹¹⁵ KURUNCZI 2017a, 70.

¹¹⁶ Ez utóbbi nagy előnye, hogy megszüntette az azonos vagy hasonló jogintézményre vonatkozó általános közigazgatási és speciális adóeljárási rendelkezések szükségszerű egymásra vetítéséből eredő jogértelmezési nehézségeket.

¹¹⁷ Például az általános forgalmi adó nemzeti szintű szabályozását szintén erősen meghatározza az uniós joganyag.

Ezzel összefüggésben látszólag indokoltnak tűnik az *egyszerűbb jogi szabályozás kialakítására irányuló jogpolitikai szándék*, amely azonban az ok-okozati összefüggésen belül csak az okozatra, a következményre van tekintettel, és nem veszi figyelembe a széles körű szabályozás kialakulásának, illetve kialakításának okát, a valós életviszonyok által előidézett tényleges helyzeteket. Ezen élethelyzetek által felvetett jogalkalmazói kérdésekre adott jogalkotói válaszok azonban fontos részét képezik az *adóigazgatási eljárási szabályozás szerves fejlődésének*.

Egyrészt egy jogállamban alapvető elvárás az adózói (ügyféli), valamint adóhatósági jogok és kötelezettségek egyértelmű meghatározása. A jogbiztonság iránti elvárás tehát önmagában növeli az adóigazgatási eljárási és tulajdonképpen minden hatósági szabályozás terjedelmét. A másik, lényegesebb oldal, hogy az egyre aprólkosabb adóigazgatási eljárási szabályozás kialakulásának elsődleges oka nem a jogkövető, illetve jogkövető magatartásra törekvő, hanem a *csalárd módon eljáró adózók* magatartása, amely újra és újra kihívások elé állítja a jogalkalmazó adóhatóságot.

A NAV elsődleges feladata a *központi költségvetés bevételeinek biztosítása*,¹¹⁸ az adóigazgatási eljárás szabályozása – ideértve a NAV szolgáltató jellegével összefüggő jogintézményeket is – pedig elsődlegesen e cél megvalósulását szolgálja. A különböző bevételeltitkoló magatartások, azaz az *adóelkerülés elleni küzdelem*, valamint ezzel összefüggésben az *adófizetési hajlandóság*, az úgynevezett *adómorál* tartós javítása és az elért eredmények hosszú távon történő fenntartása a *meglévő jogintézmények továbbfejlesztését* (a szabályozás finomhangolását), valamint *újabb jogintézmények létrehozását* indokolta – és feltehetően indokolja a jövőben is. Csak néhány példa a teljesség igénye nélkül: adóregisztrációs eljárás, adóbiztosíték, adószám-törölés, adózók minősítése, elektronikus közúti áruforgalom ellenőrzőrendszer, online számla adatszolgáltatás, speciális szankciók stb. Tekintettel arra, hogy e jogintézmények többnyire az adózók jogait korlátozzák, illetve újabb kötelezettségeket telepítenek az adózókra, ezért részletes szabályozásuk feltétlenül indokolt. Fontos kiemelni azt is, hogy az utóbbi években a *NAV szolgáltató jellegének erősítése markánsan megjelent*. Ez egyrészt az eddig nem kötelező jelleggel nyújtott szolgáltatások törvényi kötelezettségként történő megfogalmazását, másrészt új jogintézmények bevezetését (például támogató eljárás, mentorálás stb.) eredményezte, amely szintén megnövelte az eljárási joganyag mennyiségét. A jelentkező igények függvényében indokolt lehet e tevékenységi kör további bővítése is, ez viszont maga után vonja új szabályok megalkotását.

Továbbá az *adóperek gyakorlati tapasztalatai* egyértelműen azt mutatják, hogy egyes adózók és jogi képviselőik több esetben látszólagos vagy az adózói visszaélészerű magatartásra tekintettel bekövetkező eljárási hibákra tekintettel próbálják elérni az egyébként anyagi jogilag megalapozott NAV-határozatok megsemmisítését. E körben különösen jellemző volt a kézbesítési és képviseleti szabályok „joghézagainak” kihasználása, továbbá az adóellenőrzések elhúzására irányuló magatartás.

A visszaélészerű magatartásokkal szemben nem minden esetben nyújt segítséget a jogalkalmazás számára az *általános*, illetve *adózási alapelvek* megléte sem – így különösen a rendeltetésszerű joggyakorlás, amely a közjogban (és így az adójogban is) mindennek az alfája¹¹⁹ –, mivel „az alapelvek mindig általánosan megfogalmazott, a jogalkalmazást

¹¹⁸ Lásd a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 13. § (1) bekezdését.

¹¹⁹ Lásd a Kúria Kfv.I.35.721/2011/6. számú ítéletét.

segítő szabályok, amelyek a törvény egyéb rendelkezéseivel összefüggésben és mindig a konkrét adójogviszonyban érvényesülnek”.¹²⁰ Az *alapelvek szubszidiárius jellegéből* tehát az következik, hogy amennyiben a jogvita tételes jogszabály alkalmazásával megítélhető, úgy a döntést erre kell alapozni.¹²¹

Az adóigazgatási eljárás és a *közigazgatási bíráskodás* viszonyát vizsgálva – szintén az adóperekhez kapcsolódóan – elmondható, hogy a NAV – illetve egyik jogelőde szerve az APEH¹²² – és a bíróságok kapcsolata több évtizedes múltra tekint vissza. A NAV mint alperes ellen induló, illetve folyamatban lévő, évente többeszes nagyságrendű adóperek¹²³ folyamatosan a *bíróági joggyakorlat* előterében tartják az adóigazgatási eljárást. Ezek a közigazgatási perek egyfokúak, a NAV véglegessé vált döntése ellen előterjesztett kereset megalapozottsága kérdésében a perre illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt, amelynek határozata ellen nincs helye fellebbezésnek.¹²⁴ A bíróság jogerős ítélete, illetve a tételesen meghatározott egyéb határozata ellen a Kúria előtt rendkívüli jogorvoslat (felülvizsgálat, perújítás) kezdeményezhető, amely a NAV gyakorlatában túlnyomórészt a felülvizsgálati pereket jelenti. Az adóperek közül mind számosságukat, mind a perérték nagyságrendjét tekintve kiemelkednek az *általános forgalmi adó levonási jog gyakorlásával összefüggő jogviták*.

Az adóigazgatási eljárás szabályozásához képest a vámigazgatási eljárási szabályok hatékony alkalmazását *kevésbé nehezíti a többszintű nemzeti szabályozás*. A nehézséget a terjedelmes és igen részletes uniós joganyag megfelelő alkalmazása jelenti, amely viszont *nem tartozik nemzeti jogalkotói jogkörbe*. A fentiekben már említettem, hogy az uniós jogalkotók is folyamatosan törekszenek a vámigazgatási szabályozás és a vámigazgatási eljárások egyszerűsítésére, értelemszerűen a gazdasági élet összetett folyamatai által is meghatározott korlátokra tekintettel.

Álláspontom szerint az *adóigazgatási eljárások egyszerűsítése és hatékonyabbá tétele* két síkon képzelhető el. Egyrészt a *jogszabályi környezet megváltoztatása* útján, amelynek megvalósítására elsősorban a jelenlegi adónemek számának csökkentésével, esetleg egyes adónemek összevonásával, valamint az adónemekre vonatkozó speciális, illetve kivételszabályok megszüntetésével kerülhetne sor. Ennek kézzelfogható eredménye lenne a napi szintű ügyintézésben is megjelenő *adózói adminisztráció csökkenése*. Az *egységesebb anyagi jogi szabályozás* megteremtése adózási szempontból értelemszerűen eltérően érintené az egyes adózói csoportokat. Tekintettel arra, hogy az ilyen irányú változtatásoknak jelentősebb költségvetési kihatása is lehet, ezért ez a szűk értelemben vett adópolitikán túlmutató nemzetgazdasági kérdés is.

Az adóeljárások egyszerűbbé tételének másik lehetséges irányát a *digitalizáció fejlődésében rejlő lehetőségek folyamatos kihasználása* jelenti, amely a NAV digitális

¹²⁰ Lásd az Alkotmánybíróság 1093/B/1997. AB határozatát.

¹²¹ Lásd a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.32.332/2013/7. számú ítéletét.

¹²² Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal.

¹²³ 2017. év végén az előző évről áthúzódó eljárásokkal együtt 3663 peres eljárás volt folyamatban a közigazgatási és munkaügyi bíróságok előtt, amelyek túlnyomó többsége adóper volt. A Kúria előtt folyó felülvizsgálati eljárások száma is több százas nagyságrendű [*Nemzeti Adó- és Vámhivatal évkönyve 2017* (2018), 57.].

¹²⁴ A közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatásköre a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 12. § (1) bekezdésén alapul, míg a rendes perorvoslati lehetőség kizártságának jogalapját ugyanezen törvény 99. § (1) bekezdése és az Air. 130. §-a teremti meg.

szolgáltatásainak további fejlesztésével valósítható meg, és amely minden tisztességes adózó érdekét szolgálná. Idetartozik például az online ügyintézési lehetőségek bővítése, különösen az adózó és adóhatósági ügyintéző közötti, kapcsolatfelvételt nem igénylő, „automatikus” eljárások bevezetése, illetve a NAV digitális adatvagyonra meghatározott részének (például online számlaadatok) rendelkezésre bocsátása az adózók számára (modern, felhasználóbarát adatbázisok létrehozásával).

A nemzeti vámigazgatási eljárások uniós jogi előírások által meghatározott jellegére, valamint a vámigazgatási eljárások csaknem teljes mértékben elektronikus útra terelésére tekintettel ezen eljárásokkal kapcsolatban külön javaslat megfogalmazását nem tartom indokoltnak.

3.3. Összegzés

Az adó-, valamint vámigazgatási eljárások – számuknál és költségvetési volumenüknél fogva – sajátos színteret képeznek a közigazgatási eljárásokon belül. Alkalmazásuk során a gyakorlati élethelyzetek folyamatosan kihívások elé állítják a hatósági jogalkalmazókat, és összetett szabályozási környezetet generálnak. A folyamatosan változó életviszonyok az eljárásoknak dinamikus jelleget kölcsönöznek, az egyes ügyek kezelésével összefüggésben folyamatosan felmerülő jogalkalmazási kérdések a szabályozás állandó felülvizsgálatát, szükséges esetekben továbbfejlesztését indokolják.

4. A menekültügyi és idegenrendészeti eljárások¹²⁵

4.1. A menekültügyi és idegenrendészeti eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A menekültügyi eljárás a közigazgatási jog és a nemzetközi jog által szabályozott hatósági eljárás, amely a menekült és a menedékes státus elismerésére irányul. Ha visszatekintünk a múltba, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a külföldiek tartózkodásnak átfogó és modern szabályozása – a 19. század végén, a 20. század elején – szinte minden európai országban egységesen alakult ki.¹²⁶ Napjainkban a bevándorlás szabályozása kardinális jelentőségű jogterület, azonban ez nem mindig volt így. Arra a kérdésre, hogy ez a jogterület korábban miért csak marginális jelentőséggel bírt, arra több választ is találunk. Egyrészt Európában a 19. század második felében a kontinensen belüli népmozgások elhanyagolható jelentőségűek voltak. Másrészt ebben az időszakban a meghatározó gazdaságpolitikai irányzat a merkantilizmus volt. Ez a gazdaságpolitikai nézet a bevándorlás előnyeit inkább támasgatta, és hangsúlyozta annak előnyeit. Harmadrészt az államokban uralkodó szabadelvű felfogás nem is igazán tartotta fontosnak ennek a jogterületnek a szabályozását. Ebben az időben a *külföldi* fogalomra sem találunk még egységes definíciót, ugyanis csak

¹²⁵ Az alfejezet Szólik Eszter és Tóth Tamás írása.

¹²⁶ WETZEL Tamás (2009): A magyar migrációs jog története. *Iustum Aequum Salutare*, 5. évf. 2. sz. 205–217.

a nemzetállamok kialakulása után kezdték el az egyes országok megalkotni az állampolgársági törvényeiket.¹²⁷

Az első idegenrendészeti törvény Magyarországon 1903-ban, Tisza István miniszterelnöksége idején született. Az országgyűlési jegyzőkönyvek megerősítik, hogy a kor gondolkodói együtt kívánták rendezni a be- és kivándorlás és az útlevelügy kérdését, de a migrációt kiváltó okokat is orvosolni akarták. Az első idegenrendészeti eljárást szabályozó törvényből fontos kiemelni, hogy 24 órás szálláshely-bejelentési kötelezettséget írt elő a külföldieknek, míg a lakhatási szándékot a megérkezésétől számított 15 napon belül kellett az idegennek jeleznie.¹²⁸

Az 1903. évi V. törvénycikk az évtizedek során kisebb módosításokon ugyan átesett, de így is egészen 1954-ig hatályban volt, végül a 17/1954. (III. 10.) MT rendelet¹²⁹ hatályon kívül helyezte. Az ezt követő évtizedek gyakorlata a korábbinál már sokkal szigorúbb szempontok szerint kívánta szabályozni az idegenrendészeti eljárásokat.

A második világháború után az idegenrendészeti eljárásokért az 1946-ban újjáalakult *Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal* (a továbbiakban: KEOKH) volt a felelős, amely Budapesten elsőfokú, míg országosan másodfokú hatóságként járt el.¹³⁰ A KEOKH-nak a második világháború alatt jelentős menekültáradattal kellett megbirkóznia, amelynek eleget is tett. Magyarország 1944-ig nagyon sok ember számára relatíve a béke szigete volt, sok lengyel, francia, zsidó és cseh menekült érezhette biztonságban magát itt. Éppen ezért 1944 márciusában, a német megszálláskor, a Gestapo egyik első dolga volt a KEOKH ellenőrzés alá vonása, és az emigránsok őrizetbe vétele. 1946-ban – a rendőrség újjászervezésének keretében – hozták létre újra a KEOKH-ot, de az idegenrendészeti eljárások rövidesen átkerültek az *Államvédelmi Hatóság* (a továbbiakban: ÁVH) hatáskörébe, és annak 1956-os feloszlásáig oda is tartoztak. A második világháború után menekültek és hontalanok tízezreinek kellett a tartózkodási jogosultságát rendezni, azonban 1949-től gyakorlatilag megszűnt az idegenforgalom, leereszkedett a vasfüggöny. Az ÁVH megszűnése után a KEOKH visszakerült a Belügyminisztériumhoz.

Az 1960-as évektől az idegenforgalom ugrásszerűen megnövekedett, amely a korábbi szabályok megváltoztatását hozta magával. Ezért a nyugati országok esetében 1964. október 1-től bevezették a könnyített vízumkiadást. A külképviseletek és a KEOKH határki-rendeltségei ezek után a saját hatáskörükben adhattak ki vízumot, amely egyre gyakoribb jelenség lett.¹³¹

Az igazi fordulóponthoz a rendszerváltást követően az 1993. évi LXXXVI. törvény¹³² megalkotásával következett be a magyar idegenrendészet történetében. Ez a törvény többnyire európai mintára készült, s megteremtette az egységes európai rendszer kiépítésének lehetőségét. Az idegenrendészeti eljárásokat újra törvényi szinten szabályozták. A jogszabályok

¹²⁷ BERÉNYI Sándor – TARIÁN Nándor (1905): *A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése*. Budapest, Grill. 14.

¹²⁸ WETZEL 2009, 205–217.

¹²⁹ A külföldiek be- és kivándorlásáról, az ország területén való tartózkodásáról szóló 17/1954. (III. 10.) számú minisztertanácsi rendelet.

¹³⁰ Lásd: 1930. évi törvénycikk indoklása a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903. évi V. törvénycikk rendelkezéseinek módosításáról.

¹³¹ BOZSIK János (1966): A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája. *Belügyi Szemle*, 4. évf. 5. sz. 18.

¹³² 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásukról és bevándorlásáról.

előnye, hogy megjelentek a törvényi garanciák, és több anomália is megszűnt. Megjelentek további jogszabályok a menekültként elismertek hazai jogállásáról, a kérelmezők és az elismertek ellátását szervező befogadóállomásokról, valamint a menekültekre vonatkozó támogatási rendről. Az 1989 tavaszán a Belügyminisztérium egyik főosztályaként létrejött Menekültügyi Hivatalt 1993-ban Menekültügyi és Migrációs Hivatallá bővítették, országos hatáskörű szervként, de a Belügyminisztérium szervezetén belül.¹³³

2000. január 1-jén létrehozták a Belügyminisztérium alá tartozó Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt¹³⁴ (a továbbiakban: BÁH). Ezzel a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos ügyekben – néhány eljárás kivételével – egy szervezethez koncentrált a hatáskörök döntő többsége. A BÁH látta el a hatáskörébe utalt állampolgársági, idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat, a BÁH 2000. január 1-jétől az idegenrendészeti jogalkalmazás tekintetében másodfokon, majd 2002. január 1-jétől első fokon járt el.

2017. január 1-től a BÁH hatáskörébe tartozó állampolgársággal, anyakönyvezéssel és névváltoztatással kapcsolatos feladatok ellátását a Miniszterelnökség, illetve Budapest Főváros Kormányhivatala vette át, így 2017. január 1-től a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal elnevezést a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal váltotta fel.¹³⁵

4.2. A menekültügyi és idegenrendészeti eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A közigazgatási hatósági eljárásokat szabályozó kodifikációkról megállapítható, hogy a törvény tárgyi hatályát tekintve az alábbi szabályozási metódust alkalmazták: az egyes eljárási törvények (Et., Áe., Ket., Ákr.) meghatározták a kivett eljárásokat, illetve azokat az eljárásokat, amelyeket részben eltérő szabályok szerint lehetett lefolytatni, illetve azokat az eljárástípusokat, amelyekben az adott törvény csak háttérjogszabályként funkcionált. A menekültügyi és az idegenrendészeti eljárások és az egyes eljárási törvények tárgyi hatályának kapcsolata a kodifikációk során folyamatosan változott az alábbiak szerint:

1. táblázat

*A menekültügyi és idegenrendészeti eljárások
és az egyes eljárási törvények tárgyi hatályának kapcsolata (1957–2018)*

Szabályozási módszer	Et.	Áe.	Ket.	Ákr.
Kivett eljárás				X
Részben eltérő szabályok				
Eljárási törvény csak háttérjogszabály	X	X	X	

Az Et. hatálybalépésekor az 1. §-ában a törvény tárgyi hatálya és a vizsgált eljárások vonatkozásában akként rendelkezett, hogy az államigazgatási szervek a nem magyar állampolgárok államigazgatási ügyeiben – ha nemzetközi szerződés vagy jogszabály másként

¹³³ Menekültügy Magyarországon (2001). *Political Capital*, 2001. 10. 26. Elérhető: https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=457 (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

¹³⁴ 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet, jogelőd a Menekültügyi és Migrációs Hivatal.

¹³⁵ 361/2016 (XI.) Korm. rendelet a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalról 7. §-a.

nem rendelkezett – az államigazgatási eljárás általános szabályait alkalmazták. Tehát a törvény eltérést engedett a szabályaitól a nem magyar állampolgárokra vonatkozó eljárásokat illetően.¹³⁶

Az Áe. hatálybalépésekor ez a szabályozás nem változott, 1999-ben a törvény úgy rendelkezett, hogy az Áe. szabályait csak akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezett, a menedékjogi és idegenrendészeti ágazatokhoz tartozó, tevékenységekre vonatkozó ügyek esetén is.¹³⁷ Ekkor már külön nevesítették a menedékjogi és idegenrendészetet mint eljárástípust.

A Ket. hatálybalépésekor hasonlóan rendelkezett, így annak 132. §-a – annak közlőny-állapota – szerint a külföldiek beutazásával és magyarországi tartózkodásával kapcsolatos eljárásokban, valamint a menedékjogi eljárásokban a Ket.-et csak akkor kellett alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény nem állapított meg eltérő szabályokat.

A Ket-Novella 2009 őszén az ágazati törvény módosításának megfelelően pontosítva már a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárásokról, valamint a menedékjogi eljárásról szólt.¹³⁸

Az Ákr. jelentős változást hozott a szabályozási metódusban a tekintetben, hogy felsorolja a kivett eljárások körét, majd bármilyen jogszabály számára lehetővé teszi a szabályaitól való eltérést – feltéve, hogy azt az Ákr. kifejezetten lehetővé teszi –, illetőleg lehetővé teszi bármilyen jogszabály számára, hogy a szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapítson meg. Az Ákr. csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást vesz ki a hatálya alól, így az Ákr. 8. § (1) bekezdésének *d)* pontja a menekültügyi és idegenrendészeti eljárást az Ákr. hatálya alól kivett eljárásnak minősíti.¹³⁹ Megfigyelhető, hogy a hatályos törvényünk az eljárástípus megfogalmazását tekintve visszatér az Áe.-ben bevezetett elnevezéshez.

Az Ákr. indoklása szerint az úgynevezett kivett eljárások között csupán olyan eljárások feltüntetése indokolható, amelyek egyébként hatósági eljárások lennének, azonban valamely szakmai indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető a törvény szabályainak alkalmazása. Az elmúlt évek kihívásaira figyelemmel célszerű – ahogyan azt a későbbiekben taglalt jogi szabályozók is alátámasztják – a menekültügyi és idegenrendészeti eljárásokra olyan sajátos szabályok kialakítása, amelyek hatékonyan szolgálják az eljárásokhoz kapcsolódó alapelvek érvényesülését.

Mind a menekültügyi eljárásokat, mind pedig az idegenrendészeti eljárásokat szabályozó törvény sarkalatos törvény az Alaptörvény értelmében.¹⁴⁰ A hatósági eljárások alapvető célja a köz- és a magánérdek összhangjának megteremtése,¹⁴¹ azonban mind a menekültügy, mind az idegenrendészet területének olyan fontos kívánalmának is meg kell felelnie, mint például Magyarország nemzetközi kötelezettségei, a nemzetközi jog általánosan elismert alapelvei, az Európai Unió menekültpolitikája, a nemzeti migrációs

¹³⁶ Lásd ehhez: FONYÓ 1976, 885.

¹³⁷ Áe. 3. § (6) bekezdése.

¹³⁸ BOROS Anita (2013): *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis. 42.

¹³⁹ Lásd részletesen az Ákr. Indoklását, valamint: BOROS Anita (2018): *A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. I. Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf. 1. sz. 4.

¹⁴⁰ Magyarország Alaptörvényének XIV. cikk (1), valamint (5) bekezdése alapján.

¹⁴¹ Lásd részletesen az Ákr. Indoklását.

hagyományok, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség fokozatos létrehozásában való közreműködés.¹⁴²

Jelenleg a menedékjogot szabályozó menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény négy átfogó módosításon ment keresztül 2015–2017 között,¹⁴³ amelyhez számos rendelet is kapcsolódik, így például külön rendelet szabályozza a menekültügyi eljárás részletes szabályait, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, az okmányokra vonatkozó rendelkezéseket, de miniszteri rendelet szabályozza a menekültügy szervezeti rendszerének felépítését, feladatait és működési rendjét, illetve a menekültügyi nyilvántartást, valamint számos egyéb fontos területet is.¹⁴⁴

A hivatkozott törvény VI/A. Fejezete tartalmazza az alkalmazandó általános eljárási szabályokat, felsorolja az Ákr. azon részeit, amelyeket a törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Így például a törvényben az általános ügyintézési határidő 30 nap, amelyet a hatóság vezetője legfeljebb 21 nappal meghosszabbíthat.¹⁴⁵

A menekültügyi eljárás azért is sajátos, mert a *menekültügyi eljárás célja* annak megállapítása, hogy a menedékkérelmet előterjesztő személy jogosult-e a menekült- vagy oltalmazotti státuszra, esetében a visszaküldés tilalma fennáll-e, a visszaküldés tilalmának fenn nem állása esetén kiutasítható, illetve kitoloncolható-e, valamint a dublini átadás keretében átadható-e.¹⁴⁶ A törvény ebben a fejezetben számos olyan eljárási szabályt is említ, amely az Ákr.-tól eltérő, speciális elemeket tartalmaz, így például megfogalmazza, hogy az elismerését kérő csak személyesen járhat el,¹⁴⁷ az eljárás során kötelező az elismerését kérő személyes meghallgatása,¹⁴⁸ az ügyet fogvatartott esetén soron kívül kell elintézni stb.¹⁴⁹ A törvény külön fejezetben szabályozza – nagy fokú részletességgel – a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárást, önálló fejezetben a menedékes elismerésére irányuló eljárást, illetve a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre vonatkozó eljárást, valamint külön fejezetet szentel az adatkezelés és nyilvántartás szabályainak.

A menedékjogról szóló törvény végrehajtási rendelete a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet*. A rendelet részletesen határozza meg a törvényben meghatározott eljárásokhoz kapcsolódó szabályokat, számos esetben hivatkozik a törvény meghatározott részeire. A rendelet a törvényhez hasonlóan külön fejezetben szabályozza a menekülti, oltalmazotti, valamint menedékes jogállásra vonatkozó eljárásokat. Így a VI. Fejezetben szól a menekültügyi eljárás általános

¹⁴² Lásd ehhez a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény preambulumát.

¹⁴³ Az első Módtv. a 2015. évi CXXVII törvény, a második Módtv. a 2016. évi XXXIX. törvény, a harmadik Módtv. a 2017. évi XX. törvény, a negyedik Módtv. a 2017. évi CXLIII. törvény. A módosítás főbb okait lásd a későbbiekben.

¹⁴⁴ Lásd részletesen az alábbi végrehajtási rendeleteket: a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet, a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet, a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet, az Eurodac II. rendelet szerinti eljárásokhoz kapcsolódó feladatok végrehajtásáról szóló 47/2015. (VIII. 6.) BM rendelet, a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) Korm. rendelet.

¹⁴⁵ A törvény 32/G. § (2) bekezdése.

¹⁴⁶ A törvény 33. §-a.

¹⁴⁷ A törvény 35. § (2) bekezdése.

¹⁴⁸ A törvény 43. § (1) bekezdése.

¹⁴⁹ A törvény 35/§-a.

szabályairól, a VII. Fejezetben a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárásról, a VIII. Fejezetben pedig a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárást szabályozza. 2017-ben új alfejezettel egészült ki a rendelet: a VII/A. Fejezet szól a a törvényhez hasonlóan – a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén alkalmazandó szabályokról.¹⁵⁰

A rendeletben szintén számos olyan speciális jogintézményt találunk, amely indokoltta teszi a menekültügyi eljárás az Ákr. hatálya alól kivett eljárásként való minősítését, így például a rendelet speciális rendelkezéseket állapít meg a családtagok közösen benyújtott kérelme, a menekültügyi őrizet, a dublini eljárás, a kísérő nélküli kiskorú, fogva tartott külföldi által benyújtott kérelem, járványügyi helyzetnek megfelelő orvosi vizsgálatok, repülőtéren eljárásokra vonatkozó egyedi szabályok stb. vonatkozásában.¹⁵¹

Az *idegenrendészet* területét a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a továbbiakban: Szmvtv.), valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) szabályozza. Az idegenrendészeti eljárások célja az Európai Közösséget létrehozó szerződésben biztosított szabad mozgás és tartózkodás joga gyakorlásának biztosítása, valamint a magyar állampolgárok magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagjai tekintetében az egyenlő bánásmód megteremtése.¹⁵² Az Szmvtv. meghatározza az idegenrendészethez kapcsolódó főbb rendelkezéseket és eljárási szabályokat, így külön fejezetben említi a beutazás, valamint a tartózkodás jogához, a bejelentési kötelezettségek és a tartózkodási jogot igazoló okmányokhoz, a szabad mozgás és tartózkodás jogának közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból történő korlátozásához, illetve csupán két paragrafus erejéig az eljárás közös szabályaihoz, valamint az adatkezeléshez kapcsolódó szabályokat.

A Harmtv. rendkívül terjedelmes jogszabály, amelynek IX. Fejezete foglalkozik az eljárási szabályokkal, megfogalmazza, hogy mi minősül idegenrendészeti hatósági ügynek, így: idegenrendészeti hatósági ügy:

- a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos valamennyi eljárás, amely során az idegenrendészeti hatóság döntésével az ügyfél jogát, kötelezettségét és jog-sértését megállapítja, tény, állapot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti;
- az az eljárás, amely során az idegenrendészeti hatóság hatósági ellenőrzést végez;
- a hontalanság megállapítása iránti eljárás;
- a meghívólevél hatósági záradékolása iránti eljárás;
- a közrendvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos eljárás.¹⁵³

A Harmtv. a menekültügyi eljárásokhoz hasonlóan szintén számos speciális szabályozást tartalmaz, amely az Ákr.-től eltér, így például a helyszíni ellenőrzés vonatkozásában az idegenrendészeti hatóság jogosult a családi együttélés feltételeit, körülményeit is vizsgálni.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Lásd részletesen: a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletet.

¹⁵¹ Lásd részletesen: a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet vonatkozó részeit.

¹⁵² Szmvtv. preambuluma.

¹⁵³ Harmtv. 86/A. § (1) bekezdése.

¹⁵⁴ Lásd részletesen: Harmtv. 88/D. § (3) bekezdését.

Az idegenrendészet szabályozásához szintén több rendelet is kapcsolódik, így például külön rendelet szabályozza a repülőtéri tranzitterületen tartózkodásra kötelezett harmadik országbeli állampolgárok ellátásának szabályait, a hontalanság megállapítására irányuló eljárás részletes szabályait, de az összevont engedélyre vonatkozó eljárásokat stb. is.¹⁵⁵ Az idegenrendészeti eljárásokhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletek a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet, valamint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 25/2007. (V. 31.) IRM rendelet.

A 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet az általános rendelkezések körében kijelöli az idegenrendészeti hatóságokat, a VIII/A. Fejezet az eljárási szabályokat foglalja össze, így szól a kiskorú, valamint a tanú meghallgatásának módjáról, a költségek megfizetésének módjáról, a zár alá vétel speciális szabályairól, a kérelem benyújtásának, valamint a kézbesítés, közlés mikéntjéről, habár korántsem olyan részletességgel, mint azt a törvény teszi, mindösszesen hat paragrafus erejéig.

Az IRM rendelet mellékleteiben több olyan formanyomtatványt találunk, amely elősegíti a jogalkalmazói munkát.

Magyarországot földrajzi elhelyezkedése miatt az irreguláris migránsok¹⁵⁶ mindenekelőtt tranzitútvonalnak tekintik. Ebből adódóan a menedékkérelmek számának alakulása szorosan összefügg az Európai Unió többi tagállamában, a klasszikus befogadóállamokban megjelenő irreguláris migránsok és potenciális menedékkérők számának alakulásával. A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal 7 regionális igazgatóságának 24 kirendeltsége fogadja és intézi a külföldi ügyfelek évről évre növekvő számú ügyeit. A Hivatal éves ügyforgalma meghaladja az 1,2 milliót.¹⁵⁷

Az elmúlt években – a tömeges bevándorlás hatására – a menedékkérelmek száma jelentősen megemelkedett. Amíg 2012-ben mindössze 2157 kérelmet nyújtottak be a menekültügyi

¹⁵⁵ Lásd részletesen például az alábbi rendeleteket: a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 25/2007. (V. 31.) IRM rendelet, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások díjáról szóló 28/2007. (V. 31.) IRM rendelet, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalról szóló 361/2016. (XI. 29.) Kormányrendelet, a Magyar Köztársaság területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának egyes szabályairól szóló 87/2004. (X. 4.) ESzCsM rendelet, a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának nem összevont kérelmezési eljárás alapján történő engedélyezéséről, az engedélyezési kötelezettség alóli mentességről, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi központjának az összevont kérelmezési eljárásban való szakhatósági közreműködéséről, valamint a Magyarországon engedélymentesen foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának bejelentéséről, és a munkabér megtérítéséről szóló 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet.

¹⁵⁶ Illegális határátlépés vagy az adott ország területén engedély nélkül való tartózkodás esetén beszélünk irreguláris migrációról.

¹⁵⁷ Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (é. n.): *Általános tudnivalók a menekültügyi eljárásról*. Elérhető: www.bmbah.hu/jomla/index.php?option=com_k2&view=item&id=421:menekultugyi-eljaras&lang=en (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

hatóságnak, addig 2013-ban 32 034, 2014-ben 62 014, 2015-ben pedig már közel 178¹⁵⁸ ezer kérelmet, 76 különböző országból. Ugyanebben az évben a legnépszerűbb befogadó-államban, Németországban közel 1 000 000 db volt a menedékjogi kérelmek száma.

Magyarországon a menedékjogi kérelmek számának drasztikus mértékű növekedése miatt egyre inkább szükség volt az eljárás megreformálására, így például 2015. augusztus 1-től több pontban is módosították a menedékjogról szóló törvényt.¹⁵⁹ A módosítás bevezette és lehetővé tette a gyorsított eljárás alkalmazását olyan esetekben, amikor a kérelmezők hamis adatokat vagy hamis okiratot szolgáltatnak a hatóságnak, illetve szándékosan titkolják el okmányaik meglétét vagy biztonságos harmadik országból érkeztek. Ezekben az esetekben nem szükséges lefolytatni a 60 napos eljárást. A Kúria megállapította, hogy a hamis adat és a hamis (hamisított) okirat egymást nem fedő kategóriák. A hamis okirat benyújtása megdönthető vélelmet jelent arra nézve, hogy hamis adat vagy tény közlésére került sor. Az idegenrendészeti hatóság a hamis okirat alapján okszerűen vonhatja le azt a következtetést, hogy az okirattal igazolt adat hamis. Az ügyfél azonban bizonyíthatja, hogy a hamis okiratban szerepelt adat valós.¹⁶⁰ Az államhatár védelméről szóló törvény¹⁶¹ módosításával bevezettek egy új fogalmat: a tranzitzónát. Lényege, hogy – hasonlóan a repülőtéri tranzithez – ugyan az adott állam felségterületén van, de az országba való belépés idegenrendészeti szempontból nem valósul meg. A törvénymódosítással lehetővé vált a menedékjog iránti kérelmek benyújtása már a tranzitzónákban is. Ilyen esetben a kérelem elbírálása gyorsított helyszíni elbírálásban történik.

2016-ban az Országgyűlés az eljárás tovább gyorsítása érdekében újabb lépéseket tett, és elfogadta a *T/10526 számú törvényjavaslatot*.¹⁶² Ez a javaslat határozott a határon lefolytatható menekültügyi eljárások bővítésének köréről. A törvénymódosítás lehetővé tette, hogy azok az illegális határátlépők, akik nem követtek el olyan bűncselekményt, mint például embercsempészet vagy erőszakos határátlépés, a rendőrség figyelmeztetésben részesíti, majd visszaszállítja a tranzitzónába, ahol lehetőségük nyílik arra, hogy menedékjogi kérelmüket benyújthassák. Fontos megjegyezni, hogy az eljárási határidő leteltével a törvény nem alkalmaz kiutasítást az érintett kérelmezővel szemben.

Magyarország tranzitjellegéből adódóan azok, akik a migrációs hullám csúcspontjában, nyújtottak be kérelmet, többségében az eljárás végét meg sem várva elhagyták az országot, és másik tagállamban is adtak be kérelmet. Ebben az időszakban Magyarországon volt a legalacsonyabb azoknak az ügyeknek az aránya, amelyekben meg lehetett hozni a döntést, vagyis a menedékkérő elérhető volt az eljárás későbbi szakaszában is. A benyújtott menedékjogi kérelmek körülbelül 1%-át bíralták el. Ezzel szemben – az Európai Unió tagállamaihoz viszonyítva – a benyújtott kérelmek tekintetében Magyarország a nyolcadik

¹⁵⁸ A BMH Statisztikai kiadványfüzete, Statisztikák 2012, 2013, 2014, 2015 év. Elérhető: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

¹⁵⁹ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.

¹⁶⁰ A Kúria 18/2018. számú közigazgatási elvű határozata.

¹⁶¹ 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárőről, 15/A. §-a.

¹⁶² T/10526. számú törvényjavaslat a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról.

legnépszerűbb állam volt.¹⁶³ 2017-ben és 2018-ban ez az arányszám megváltozott. A változás hátterében legfőképpen az áll, hogy a benyújtott kérelmek száma jelentős mértékben lecsökkent, és a döntéshozatal is hatékonyabban működik, mint korábban. 2017-ben összesen 3397 menedéjog iránti kérelmet nyújtottak be, amelyből 1291¹⁶⁴ esetben született jogerős elsőfokú döntés.

A statisztikai adatok alapján 2018 első negyedében összesen 241 513 db tartózkodásra jogosító engedélyt állított ki Magyarország. Az Szmtv. alapján benyújtott kérelmek száma 5700 db, míg a Harmtv. alapján kiállított kérelmek száma 23 077 db volt, amelyből a legtöbbet (22 430 db-ot) tartózkodási engedély kiadás okán munkavállalás (13 701 db-ot) céljából nyújtottak be. A hatóságok különböző kényszerintézkedéseket is alkalmaznak az eljárás során, amely nagyfokú felkészültséget és hatóságok közötti együttműködést is igényel. A kényszerintézkedések statisztikai számai a következőképp alakultak: kiutasításra 244 esetben került sor, őrizetbe vételre (menekültügyi/ idegenrendészeti őrizetre) 77 esetben, kijelölt helyen tartózkodás elrendelésére 356 esetben, míg 108 esetben a kitoloncolás eszközét alkalmazták a hatóságok. A menedékkérők száma a vizsgált időszakban összesen 342 db volt (négy hónap alatt), a kérelmezők számottevő része afgán, illetve iraki állampolgár volt. A hatóságok döntései a menedékkérelmek kapcsán a következőképpen alakultak: 35 esetben sor került menekültként történő elismerésre, 2332 esetben oltalmazotti státusz megállapítására, míg 12 esetben befogadott státuszt ítélt meg a hatóságok. Azonban 326 kérelmet elutasítottak, 103-at pedig megszüntettek, ami a pozitív elbírálású kérelmekhez képest számottevőnek mondható.¹⁶⁵

Bár a benyújtott kérelmek mutatószámai csökkentek az elmúlt pár évben, az ügyintézés még mindig jelentős terhet ró a hatóságokra, mind az ügyek száma, mind pedig azok speciális – közbiztonsági kérdéseket is felvető – jellege okán.

4.3. Összegzés

A fentiekre figyelemmel megállapítható, hogy mind a menekültügyi, mind pedig az idegenrendészeti eljárások kiemelt jelentőségűek a hazai, nemzetközi és uniós jog területét tekintve is, illetve olyan speciális sajátosságokat foglalnak magukban, amelyek szükségessé teszik azok kivett eljárásként való szabályozását, valamint részletes és jól kimunkált szabályainak összefoglalását annak érdekében, hogy azokat megfelelően, hatékonyan és eredményesen lehessen alkalmazni.

A jogszabályok rendszerében történő eligazodást nagymértékben nehezíti az évek során terjedelmessé vált, túlrészletezett, folyamatosan változó jogszabályok alkalmazása, valamint az, hogy azokban számos olyan rendelkezést találunk, amely hivatkozik egy vagy több kapcsolódó jogszabályra, tehát annak ismerete nélkül az nem vagy csak nehezen alkalmazható.

¹⁶³ Number of (non-EU) asylum seekers in the EU and EFTA Member States, 2016 and 2017. (Elérhető: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_\(non-EU\)_asylum_seekers_in_the_EU_and_EFTA_Member_States,_2016_and_2017_\(thousands_of_first_time_applicants\)_YB18.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_(non-EU)_asylum_seekers_in_the_EU_and_EFTA_Member_States,_2016_and_2017_(thousands_of_first_time_applicants)_YB18.png))

¹⁶⁴ A BMH statisztikai kiadványfüzete, Statisztikák 2017. év. Elérhető: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

¹⁶⁵ 2018. első félévi hatósági statisztika (OSAP 1229) (2018). Elérhető: www.kormany.hu/hu/dok?page=5&type=308#!DocumentBrowse (A letöltés dátuma: 2018. 11. 18.)

Fontos lenne olyan jogi szabályozási rendszer kialakítása, amely megkönnyíti az azokban való eligazodást – mind az ügyintéző, mind pedig a kérelmező vonatkozásában –, ezáltal növelve az eljárás hatékonyságát.

Ahogy az a fentiekben ismertetett statisztikai adatokból is látható, a jogalkotónak olyan szabályozás kidolgozására kell(ett) vállalkoznia, amely alkalmas arra, hogy szem előtt tartva számos jogi és eljárásjogi alapelvet, megfelel mind a hazai, mind az uniós, mind pedig a nemzetközi elvárásoknak és biztonságpolitikai elveknek. Ahhoz, hogy ezek az eljárások hatékonyak legyenek, nélkülözhetetlen az ügyintézők számának növelése, figyelemmel a megnövekedett ügyteherre, valamint a folyamatos képzése, hiszen olyan új kihívásokkal kell megküzdeniük, amelyek már túlmutatnak az eljárási törvényeken, és egy újfajta speciális, komplex szabályozást követelnek. Így például az elektronikus ügyintézés amely túlmutat az elektronikusan elérhető formanyomtatványon, az online időpontkérés lehetőségén és az információk elektronikus rendelkezésre bocsátásán – térnyerése ezen a területen is nagymértékben javíthatná az ügyintézés hatékonyságát, azonban azt a jogi szabályozókban előírt kötelező személyes eljárás és meghallgatás nehezíti, így az arra vonatkozó szabályokat – biztonsági kérdéseket is szem előtt tartva – úgy kell kidolgozni, hogy megfeleljenek a fentiekben említett komplex elvárásoknak, elveknek. Észtországban – a digitális kormányzás egyik élenjáró államában – például alkalmazzák a kormány által kibocsátott azonosítókártyát, az úgynevezett e-Residency kártyát, amely alkalmas arra is, hogy biztonságosan kössön szerződéseket – digitális aláírás biztosításával –, indítson tranzakciókat egy külföldi ügy, hogy fizikailag nem tartózkodik ott.¹⁶⁶ Megfontolandó lehet továbbá a határátkelőhelyeken az embercsempészettel szembeni rendőri fellépés erősítése, valamint a tranzitónák számának növelése.

5. A versenyfelügyeleti eljárások¹⁶⁷

5.1. A versenyfelügyeleti eljárás szabályozástörténete, dogmatikai előzményei

A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) jár el azokban a versenyfelügyeleti ügyekben, amelyek elbírálása nem tartozik bíróság hatáskörébe. A GVH független, autonóm államigazgatási szerv, nincs alárendelve a kormánynak, költségvetése is önálló fejezetben különül el. A GVH csak az Országgyűlésnek alárendelt, számára feladatot csak törvény írhat elő. A GVH ellátja a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben (a továbbiakban: Tpv.) és az egyéb ágazati jogszabályokban meghatározott és hatáskörébe utalt versenyfelügyeleti feladatokat, illetve az uniós jog által meghatározott tagállami hatáskörbe utalt versenyfelügyeleti feladatokat.

A GVH elsődlegesen versenyfelügyeleti ügyekben jár el. A GVH autonóm államigazgatási szerv, így sajátos, más közigazgatási szervektől eltérően szervezett struktúrában működik, ettől függetlenül eljárására a mindenkor közigazgatási eljárási jogszabályt

¹⁶⁶ Lásd részletesen: www.leapin.eu/articles/e-residency (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

¹⁶⁷ Az alfejezet Nánay János írása.

(Áe., Ket., Ákr.) kiegészítő jelleggel megfelelően alkalmazni kell.¹⁶⁸ A közigazgatási eljárások általános szabályai alóli kivétel jellegét az indokolja, hogy a Versenytanács eljárása inkább bírósági eljárásra hasonlít, ami a polgári peres eljárás szabályainak megfelelő alkalmazását igényelhetné, ugyanakkor a versenyfelügyeleti eljárás vizsgálati szakaszához viszont inkább a közigazgatási eljárásjogi szabályok illeszkednek jobban, mivel ez alapvetően közigazgatási jellegű tevékenység. Mindezt színesítik olyan, a büntetőeljárás világába tartozó jogintézmények, mint például a kvázi nyomozati jogkör vagy a rajtaütések lehetősége. A különféle jogterületi kapcsolódások miatt nem véletlen, hogy a jogalkotó a versenyfelügyeleti eljárásra – mint sajátos köztes eljárásra – mindig is külön eljárási szabályok megalkotását tartotta szükségesnek az anyagi jogi jogszabály (Tpv.) keretein belül. A külön eljárási szabályok helyenként az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) rendelkezéseit veszik át, helyenként eltérő speciális rendelkezéseket írnak elő, helyenként pedig a polgári peres eljáráshoz hasonlóan szabályoznak bizonyos kérdéseket (például: eljárási képviselő).

Összefoglalva, a versenyfelügyeleti eljárás meghatározott specifikumokkal rendelkező közigazgatási hatósági eljárás. A Tpv. a versenyfelügyeleti eljárás szabályainak körében (44. § – 84/F. §) egyszerre ad eligazítást a speciális köztes eljárás egyes kérdéseiben, illetve rendezi az Ákr. szabályainak alkalmazását, a közigazgatási eljárásjoggal való kapcsolatot. Az Ákr. rendelkezéseit a versenyfelügyeleti eljárásban csak kiegészítő jelleggel kell alkalmazni, abban az esetben, ha a Tpv. nem írta elő az Ákr.-tól eltérő speciális szabály alkalmazását.

5.2. A versenyfelügyeleti eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A versenyfelügyeleti eljárás egyedi sérelmek, kifogások rendezésére nem alkalmas. A versenyfelügyeleti eljárások fogyasztói (vagy versenytársaktól, civil szervezetektől érkező stb.)

¹⁶⁸ 46. § (1) „A versenyfelügyeleti eljárásra az e törvényben foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Ákr. rendelkezéseit a versenyfelügyeleti eljárásban akkor kell alkalmazni, ha azt e törvény kifejezetten előírja.

(2) Az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni az e törvényben foglaltakkal összhangban

- a) az eljárás alapelveire,
- b) a képviselet általános szabályaira és a meghatalmazásra,
- c) a hatáskör vizsgálatára, a hatásköri vitára,
- d) a megkeresésre,
- e) a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási védelmére, a támogatóra,
- f) – az eljárás résztvevőinek az eljárással összefüggő kérelmei vonatkozásában – a kérelemre, annak tartalmára, előterjesztésére és elbírálására, a hiánypótlásra, a kérelem visszautasítására, a kérelem nyomán indult eljárás megszüntetésére és felfüggesztésére,
- g) az eljárási cselekményről való értesítésre,
- h) az eljárási cselekmények rögzítésére, valamint
- i) a határozatra és végzésre, a döntés véglegességére, kijavítására és kiegészítésére vonatkozóan.

(3) Az Ákr. rendelkezéseinek alkalmazásakor

- a) elsőfokú döntés alatt a vizsgálónak a versenyfelügyeleti eljárás során hozott végzését, illetve az eljáró versenytanácsnak a b) pont hatálya alá nem tartozó döntését,
- b) másodfokú döntés alatt az eljáró versenytanácsnak a vizsgáló végzésével szembeni fellebbezési eljárásban hozott végzését kell érteni.”

jelzések (panasz vagy bejelentés), összefonódás-bejelentés és a GVH saját észlelései alapján hivatalból indított eljárások. A versenyfelügyeleti eljárás indításának feltétele – a fúziós eljárások kivételével – a valószínűsíthető jogsértés és a hivatal fennálló hatásköre, illetve a Tptv. esetében az a további feltétel, hogy a versenyfelügyeleti eljárás megindítását – így a vizsgálat elrendelését – a közérdek hatékony védelme is indokolja.

A versenyfelügyeleti eljárás rendszerint a szakmai irodák vizsgálóinak eljárásával indul. A vizsgáló megszüntetheti a hivatalból indított – nem az összefonódások vizsgálatára irányuló – versenyfelügyeleti eljárást, ha a vizsgálat során beszerzett bizonyítékok alapján nem állapítható meg törvénysértés, és az eljárás további folytatásától sem várható eredmény.

Amennyiben a vizsgáló a versenyfelügyeleti eljárást nem szünteti meg végzéssel, az ügy iratai a vizsgálati jelentéssel együtt a GVH döntéshozó szervéhez, a Versenytanácshoz kerülnek. Az eljáró Versenytanács a vizsgáló jelentésének kézhezvételét követően

- megszüntetheti a versenyfelügyeleti eljárást,
- az aktát visszaadhatja a vizsgálónak további vizsgálat, új ügyfél eljárásba vonása vagy az eljárás kiterjesztése érdekében,
- ideiglenes intézkedést rendelhet el.

Amennyiben nem kerül sor a fenti intézkedésekre, az eljáró versenytanács megküldi az eljárás alá vont ügyfélnek az ügyre vonatkozó előzetes álláspontját. Az előzetes állásponttal egyidejűleg felhívja nyilatkozattételre az ügyfelet arról, hogy kéri-e tárgyalás tartását.

Az eljáró versenytanács akkor tart tárgyalást, ha azt az ügyfél kéri vagy az eljáró versenytanács – a tényállás tisztázása érdekében – szükségesnek tartja. A versenytanács tárgyalása rendszerint nyilvános, ugyanakkor az eljáró versenytanács indokolt végzéssel a tárgyalásról vagy annak egy részéről a nyilvánosságot kérelemre vagy hivatalból kizárhatja.¹⁶⁹

Az eljáró versenytanács határozatában a Tptv. 76. §-a szerinti szankciókat alkalmazhatja, indokolt esetben bírságot is kiszabhat.¹⁷⁰

A versenyfelügyeleti eljárás ügyintézési határidői ügýtípusonként eltérők, illetve indokolt esetben meghosszabbíthatók. A versenyfelügyeleti eljárás során a vizsgáló és az eljáró versenytanács többféle eljárási cselekményt végezhet: jogsegéllyel, tanúmeghallgatással, szakértő kirendeléssel élhet, adatot, dokumentumokat, nyilatkozatokat kérhet az eljárás alá vontaktól és másoktól is, szemlét és indokolt esetben – előzetes bírói engedély alapján – helyszíni kutatást tarthat.¹⁷¹

A tényállás tisztázása érdekében bármely személy vagy szervezet köteles a szükséges felvilágosítást írásban is megadni, illetve a vizsgálat tárgyával összefüggő iratokat a GVH-nak megküldeni. A tényállás tisztázása során a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács a Tptv., illetve az Ákr. tényállás tisztázásával, tanúmeghallgatással, szakértővel és szemlével kapcsolatos szabályait alkalmazza.

Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, valamint üzletfelek megtévesztése, jogsértő összehasonlító reklám, illetve megtévesztő reklám esetén nem indítható vizsgálat,

¹⁶⁹ Tptv. 66. §-a szerint.

¹⁷⁰ A bírság összegének felső határa legfeljebb az érintett vállalkozás, illetve annak a vállalkozáscsoportnak az előző üzleti évben elért nettó árbevétele tíz százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja.

¹⁷¹ A versenyfelügyeleti eljárás során felhasználható bizonyítási eszközök részletes szabályait a Tptv. 64–65/E §-ai tartalmazzák.

ha az elkövetés óta három év eltelt. Versenykorlátozó megállapodás, erőfölénnyel való visszaélés, illetve összefonódás vizsgálatára irányuló eljárás esetén öt év az elévülési idő, ami a magatartás tanúsítását, valamint az összefonódás végrehajtását követően kezdődik. Ha a jogsértés folyamatos magatartással valósul meg, az elévülési határidő a magatartás abbahagyásakor kezdődik.

A következőkben a versenyfelügyeleti eljárások két legnagyobb típusát, a hivatalból és a kérelemre induló versenyfelügyeleti eljárások hasonlóságait, eltéréseit elemezzük.

Ad a) A kérelemre induló versenyfelügyeleti eljárások

- A GVH hatáskörébe tartozó, a Tptv. vagy az uniós versenyszabályokba, illetve a kereskedelmi törvénybe ütköző magatartás észlelése esetén bárki panasszal vagy bejelentéssel fordulhat a GVH-hoz, amely a hivatalt segítő fontos piaci jelzés lehet, s a GVH döntése szerint vizsgálat elrendelését eredményezheti. Mind a panasz, mind a bejelentés benyújtása illetékmentes. Mivel a GVH eljárásai hivatalból indulnak, a panaszos vagy bejelentő még akkor sem válik ügyféllé, ha a beadványa alapján rendelt el vizsgálatot a GVH, s rá a Versenytanács döntése nincsen kihatással.
- *A bejelentést* a GVH által közzétett űrlap megfelelő kitöltésével lehet tenni, amelynek a bejelentő az űrlap GVH-hoz történő benyújtásával tesz eleget. A GVH vizsgálóinak két hónap – fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra vonatkozó bejelentés esetén 30 nap – áll rendelkezésére annak elbírálására, hogy egy bejelentésben sérelmezett magatartással összefüggésben indokolt-e versenyfelügyeleti eljárás megindítása. Ha a bejelentés alapján nem indul eljárás, akkor az erről hozott végzést a bejelentő a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per keretében támadhatja meg.
- *A panasz* benyújtásával mindenféle formai kötöttség nélkül lehet jelezni a GVH felé, ha valaki a Tptv. megsértését észleli. A panasz – mint beadványforma – választásának előnye az egyszerűség, a formai és tartalmi kötöttségek hiánya, így panasz lehet akár egy kézzel írt beadvány, levél, e-mail stb. is. Ennek következménye ugyanakkor, hogy a panasz elbírálása is egyszerűbb eljárásban történik.

Ad b) A hivatalból induló versenyfelügyeleti eljárások

A GVH a hatáskörébe tartozó, a Tptv.-ben és az uniós versenyszabályokban tilalmazott piaci magatartások, így az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolása, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és a versenykorlátozó megállapodások, valamint az egyéb törvények alapján a hatáskörébe tartozó jogsértés (gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat) feltételezett megvalósulása esetén hivatalból rendel el vizsgálatot.

A vizsgálat elrendelésére okot adó magatartást a GVH maga is észlelheti hivatalból, de panasz vagy bejelentés benyújtásával bárki felhívhatja arra a figyelmét. Fontos megjegyezni, hogy a panasz, illetve a bejelentés benyújtása nem eredményezi automatikusan versenyfelügyeleti eljárás megindítását. A GVH minden esetben vizsgálja a panasz és bejelentés

konkrét tartalmát, azonban csak abban az esetben rendeli el a vizsgálatot, ha az észlelt tevékenység, magatartás vagy állapot a Tpv. (vagy a Tpv. és az uniós versenyjog) rendelkezéseit sértheti, az eljárás lefolytatása a GVH hatáskörébe tartozik és a közérdek védelme szükségessé teszi a hivatal fellépését. Kartellügyekben az eljárás hivatalból történő megindítását engedékenységi kérelem benyújtása előzheti meg.

A GVH három hónap alatt hoz döntést a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat, illetve a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása miatt induló ügyekben. Ez az időtartam – indokolt esetben – legfeljebb két alkalommal, egyenként legfeljebb két hónappal meghosszabbítható. A hivatalnak hat hónap alatt kell lezárnia a versenyt korlátozó megállapodások és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés vizsgálatára induló eljárásokat, ez a határidő – indokolt esetben – két alkalommal, esetenként hat hónappal hosszabbítható meg.

Az ügyek érdemében hozott határozatában az eljáró versenytanács különféle megállapításokat tehet, szankciókat alkalmazhat a jogsértőkkel szemben.¹⁷²

A kötelezettségvállalás intézménye révén komolyabb beavatkozás nélkül is elérhető a kívánt hatás. Ha az eljárás során az eljárás alá vont vállalkozás maga vállalja, hogy összhangba hozza magatartását a jogszabályokkal, és a közérdek hatékony védelme ily módon biztosítható, akkor az eljáró versenytanács határozattal teszi kötelezővé a vállalat teljesítését – az eljárás egyidejű lezárásával –, anélkül, hogy kimondaná a jogsértés megtörténtét; ez a megoldás a vállalkozásra nézve is előnyös.

A GVH a bírság kiszabása helyett sokkal hatékonyabbnak és fontosabbnak tartja, hogy a vállalkozások részéről kialakuljon a jogkövető magatartás. Ennek előmozdítása érdekében a GVH bírság kiszabása helyett csupán *figyelmeztetést* alkalmaz akkor, ha a jogsértés elkövetője olyan kis- és középvállalkozás, amely először követett el versenyjogsértést, és az nem ütközik az EUMSZ. 101. és 102. cikkébe. Fontos azonban, hogy kőkemény kartellek megvalósítása esetén – azaz ha a jogsértés közbeszerzési eljárás során az árak rögzítésével, a piac felosztásával vagy összehangolt magatartással valósul meg –, valamint akkor, ha a jogsértést sérülékeny fogyasztókkal szemben követték el, nincs lehetőség a figyelmeztetés alkalmazására.

Ad c) Összefonódások vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás

A Tpv. rendelkezései szerint az összefonódások engedélyezésének kérelmezése helyébe az összefonódás-bejelentés és annak nyomán indokolt esetben a versenyfelügyeleti eljárás

¹⁷² A Versenytanács az alábbi tartalmú határozatot hozhatja (Tpv. 76. §):

- megállapíthatja a jogsértés megtörténtét,
- elrendelheti a törvénybe ütköző állapot megszüntetését,
- megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását,
- kötelezettség teljesítését írhatja elő a vállalkozásnak, amelynek jogsértő magatartását megállapította,
- a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt induló ügyekben a megtévesztésre alkalmas tájékoztatással kapcsolatban elrendelheti helyreigazító nyilatkozat közzétételét,
- bírság kiszabásáról is rendelkezhet, illetve bizonyos feltételek fennállása esetén bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmazhat a kis- és középvállalkozásokkal szemben, vagy
- megállapíthatja, hogy a magatartás nem ütközik törvénybe.

hivatalbóli megindítása lépett. A GVH a bejelentett összefonódás vizsgálatára a törvényben meghatározott esetekben indít versenyfelügyeleti eljárást.¹⁷³

Az így megindított versenyfelügyeleti eljárás során a GVH az ügy bonyolultságától függően egyszerűsített vagy teljes körű eljárásban bírálja el az összefonódást.¹⁷⁴

Határozatában az eljáró versenytanács megállapíthatja, hogy az összefonódás – adott esetben a határozatban előírt feltétel vagy kötelezettség mellett – nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt, így az összefonódást tudomásul veszi – vagy megtilthatja az ügylet végrehajtását. A GVH az összefonódást tudomásul vevő határozatában előzetes vagy utólagos feltétel, illetve kötelezettség teljesítését is előírhatja a bejelentőknek, a versenyre gyakorolt hátrányos hatások mérséklése érdekében (például leválasztható a vállalkozás egy tevékenysége vagy előírható számára valamilyen konkrét magatartás). A végrehajtási tilalom ellenére végrehajtott, de utóbb megtiltott összefonódások esetében az eljáró versenytanács határozatában az összefonódás előtti állapot helyreállítását is elrendelheti, vagy más kötelezettséget írhat elő a hatékony verseny helyreállítása érdekében.

Ad d) *Utóvizsgálat*

A versenyfelügyeleti eljárás lezárását követően az eljáró versenytanács döntésében foglalt kötelezettségek betartását (például az előírt kötelezettség teljesítését) a GVH utóvizsgálat keretében ellenőrzi.

Fentiek alapján összefoglalható, hogy a versenyfelügyeleti eljárás már több mint két évtizede önálló, az Ákr. hatálya alól kivett közigazgatási eljárás. A GVH eljárása számos közigazgatási hatósági és számos polgári jogi, illetve büntetőjogi elemet tartalmaz, mindez egy sajátos vegyes eljárássá teszi, amit a jogalkotó speciális az anyagi jogi jogszabályban elhelyezett eljárási szabályokkal rendezett hosszú távon. A GVH szervezetileg is annyira elkülönül a közigazgatás többi szereplőjétől, ezt jól egészíti ki az Ákr. hatálya alól kivett speciális eljárási szabályrendszer megalkotása és alkalmazása. Megállapítható tehát, hogy a mostani szabályozás helyes (a legtöbb európai jogrendszer a magyarhoz hasonlóan szabályozza a versenyfelügyeleti eljárást), nem áll fenn sem a túl- sem az alulszabályozottság esete. A versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályaira a Tptv. 81–83. §-ai irányadók (az Ákr. itt is szubszidiárius jelleggel alkalmazandó).

Mivel a versenyfelügyeleti eljárás szabályait – hosszú évtizedek joggyakorlati tapasztalatai alapján – a jogalkotó több körben finomhangolta, illetve azok az uniós versenyjogi szabályokkal is maradéktalanul összhangban vannak, így nem szükségeszerű az eljárási szabályok módosítása.

5.3. Összefoglalás

A GVH autonóm közigazgatási szerv, amelynek elsődleges tevékenysége a beérkezett panaszok és bejelentések alapján, illetve hivatalból versenyfelügyeleti eljárások indítása

¹⁷³ A versenyfelügyeleti eljárás megindításáról a Tptv. 64. § (4) bekezdése rendelkezik.

¹⁷⁴ Fentiekén túl a GVH versenyfelügyeleti eljárást indít a 64. § (4)–(6) bekezdések szerinti esetekben is.

és lefolytatása a verseny tisztaságának megőrzése és a versenykorlátozó piaci magatartások felderítése és kiszűrése érdekében. A versenyfelügyeleti eljárás szabályai speciális, köztes eljárási szabályok, amelyekben egyaránt megtalálhatók polgári eljárásjogi, közigazgatási eljárásjogi és büntető eljárásjogi elemek is, így érthető, hogy a jogalkotó a versenytörvény megalkotásakor speciális, az Ákr. hatálya alól kivett eljárási szabályokat hozott létre, így a Tptv. részletes eljárási jogi szabályokat tartalmaz a versenyfelügyeleti eljárás megindítására és lefolytatására, jogorvoslatára. Ezek a szabályok teremtik meg a jogterület ágazati koherenciáját és egységét, igazodva a szervezeti függetlenséghez is.

6. A Magyar Nemzeti Bank Ákr.-ben nevesített eljárásai mint sajátos közigazgatási eljárások¹⁷⁵

6.1. A Magyar Nemzeti Bank Ákr.-ben nevesített eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 2017. évi CXCI. törvénnyel¹⁷⁶ hatályba lépő rendelkezései alapján az Ákr. hatálya nem terjed ki a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra. Mivel az MNB-nek az Ákr. hatálya alól kivett eljárása valamennyi hatósági eljárást magában foglalja, így az MNB-nek nincs olyan hatósági eljárása, amely az Ákr. hatálya alá tartozna.

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény explicite meghatározza azon eljárások körét, amelyekben az MNB hatósági eljárások szabályai szerint jár el. Az MNB hatóságként jár el:

- a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete feladatkörben,¹⁷⁷ az MNBtv. 39. § (1) és (3) bekezdésében meghatározott törvények (a továbbiakban: pénzügyi ágazati törvények) hatálya alá tartozó személyek, szervezetek, valamint tevékenységek feletti folyamatos felügyelet gyakorlása;

¹⁷⁵ Az alfejezet Kolozsi Pál Péter írása.

¹⁷⁶ Az Országgyűlés 2018. február 20-án döntött a 2017. évi CXCI. törvény módosításáról. A jogszabály a Pénzügyi Stabilitási Tanács működésével kapcsolatos kérdéseket rendezte, a Pénzügyi Stabilitási Tanács által meghozott, illetőleg általa delegált hatáskörben a jegybank vezetője által kiadmányozott határozatok tartalmát nem érintette. Lásd: 2018. évi IV. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvény módosításáról, illetve a T/19862. A pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvény módosításáról szóló iromány adatai. Elérhető: www.parlament.hu (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

¹⁷⁷ Lásd: KÁLMÁN János (2015): A pénzügyi közvetítőrendszer feletti felügyelet intézményi keretei Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 1. sz. 125–138.; illetve a szélesebb összefüggések tekintetében: LENTNER Csaba (2018): A pénzügyi stabilitás követelményének egyes szabályozási és felügyeleti vetületei a magyar kereskedelmi bankszektorra. *Controller Info*, 5. évf. ksz. 22–25.

- *szanalási hatóságként* eljárva¹⁷⁸ a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló törvény szerinti jogosultság gyakorlása során;
- *felvigyázói feladatkörében*¹⁷⁹ a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény szerinti kijelölés, valamint annak visszavonása;
- az MNBtv. 4. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközzel, valamint az MNB által forgalomból bevont, de törvényes fizetőeszközzé átváltható bankjegyről és érméről *utánzat*¹⁸⁰ készítésének és készíttetésének engedélyezése és ellenőrzése;
- az MNBtv.-ben, az MNB elnöke *rendeleteiben* és az MNB határozataiban foglalt rendelkezések megtartásának ellenőrzése;¹⁸¹
- *makroprudenciális feladatkörében*¹⁸² a globálisan és egyéb rendszerszinten jelentős hitelintézetekre, befektetési vállalkozásokra vonatkozó tőkepuffer és a rendszerkockázati tőkepuffer képzésére való kötelezés során.

A történeti előzmények tekintetében indokolt kiemelni az alábbiakat: 2009. október 1-től 2011. december 31-ig a 2001. évi LVIII. törvény 29/A. § alapján az MNB – az e törvényben meghatározott eltérésekkel – a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései szerint járt el

- a jegybanki ellenőrzés,
- a hitelintézeti elszámolóházak üzletszabályzata és szabályzatai, valamint módosításuk jóváhagyása,
- a Hpt. alapján az MNB engedélyezési hatáskörébe tartozó kiegészítő pénzügyi szolgáltatások engedélyezése, valamint ezen engedélyek visszavonása,
- a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló 2003. évi XXIII. törvény szerinti kijelölés, valamint annak visszavonása,

¹⁷⁸ Lásd: FÖLDÉNYINÉ LÁHM Krisztina – KÓMÁR András – STRÉDA Antal – SZEGEDI Róbert (2016): Bankszanálás mint új MNB-funkció – az MKB Bank szanalása. *Hitelintézeti Szemle*, 15. évf. 3. sz. 5–26.

¹⁷⁹ A felvigyázás a fizetési rendszerek, az értékpapír-elszámolási és -kiegyenlítési rendszerek, a résztvevő intézmények, valamint az elszámolást és teljesítést biztosító infrastruktúra rendszerkockázati megközelítésű felügyelete.

¹⁸⁰ Pénzutasításnak minősül minden olyan tárgy (így például az érem, emlékérem, medál, zseton, játék- és emlékpénz) vagy képi ábrázolás, amely bankjegy vagy érme látszatát kelti, és amely a bankjegyek vagy érmék egészének, valamely részletének, egyedi képi elemeinek, illetőleg az emlékérmék tematikájának felhasználásával készül, függetlenül a mérettől, az alapanyagtól, a színtől és a megjelenített konkrét képi elemektől.

¹⁸¹ Kiemelten fontos ebben a körben a 10/2005. (VI. 11.) MNB rendelet a kötelező jegybanki tartalék kiszámításáról, illetve képzésének és elhelyezésének módjáról. A kötelező tartalékokra vonatkozó jegybanki rendeletek alapján a Magyarországon működési engedéllyel rendelkező hitelintézeteknek, illetve a külföldi hitelintézetek magyarországi fióktelepeinek forrásai meghatározott százalékában kötelező tartalékot kell elhelyezniük a jegybanknál. A tartalékkötelezettséget a hitelintézetek azáltal teljesítik, hogy az 1 hónap hosszúságú tartalékperiódusban a jegybanknál vezetett elszámolási számlájukon a tartalékkötelezettségüknek megfelelő átlagos számlaállományt tartanak fenn. A rendelet monetáris politikai jelentőségét mutatja, hogy a Monetáris Tanács 2018. szeptember 18-i döntése értelmében a kötelező tartalék az MNB irányadó eszköze.

¹⁸² SEREGDI László – SZAKÁCS János – TÖRÖS Ágnes (2015): Mikro- és makroprudenciális szabályozói eszközök európai uniós összehasonlításban. *Hitelintézeti Szemle*, 14. évf. 4. sz. 57–86.

- a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközlől utánzat készítésének és készíttetésének engedélyezése, valamint
- külön törvényben meghatározottak szerinti szakhatósági közreműködése során.

2012. január 1-től 2013. október 1-ig, azaz a 2013. évi CXXXIX. törvény hatálybalépéséig, a 2011. évi CCVIII. törvény 23. §-a szerint az MNB az e törvényben meghatározott eltérésekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései szerint járt el

- a jegybanki ellenőrzés,
- a fizetési rendszer működtetését végző szervezet üzletszabályzata és szabályzatai, valamint módosításuk jóváhagyása,
- a Hpt. alapján az MNB engedélyezési hatáskörébe tartozó kiegészítő pénzügyi szolgáltatások engedélyezése, valamint ezen engedélyek visszavonása,
- a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegeséről szóló törvény szerinti kijelölés, valamint annak visszavonása,
- a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközlől, valamint az MNB által forgalomból bevont, de törvényes fizetőeszközzé átváltható bankjegyről és érméről utánzat készítésének és készíttetésének engedélyezése, valamint
- a törvényben meghatározottak szerinti szakhatósági közreműködése során.

Az MNB hatósági eljárásaira vonatkozó hatályos szabályozás logikája a korábbi gyakorlathoz képest fordított. A jegybanktörvény pontosan meghatározza azokat az ügyfajtákat, amelyekben szükséges a részletes ágazati szabályozás,¹⁸³ majd erre tekintettel felsorolja¹⁸⁴ az Ákr. azon szabályait, amelyeket alkalmazni kell az (1) bekezdésben meghatározott eljárásokban. Ez a megoldás egyértelműsíti, hogy melyek az Ákr.-nek azon eljárássemleges szabályai, amelyekhez képest nem szükséges további ágazati szabályozás megalkotása, és hogy az eljárásokban az Ákr. ezen szabályait alkalmazni kell. Ezzel elősegíti, hogy a hatóság és az ügyfelek számára könnyen meghatározható legyen az alkalmazandó norma. Az MNB pénzügyi közvetítő rendszer felügyelete jogkörében végzett felügyeleti ellenőrzési tevékenységét külön nevesítik.¹⁸⁵

6.2. A Magyar Nemzeti Bank Ákr.-ben nevesített eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

2009. október 1-től a hatósági ügyek felsorolása változott az MNBtv.-ben, amire azért volt szükség, mert az MNB nem közigazgatási szerv, hanem törvény által, nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezetként közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított szerv, és ekként hatósági ügyköreit az MNB törvénynek kell meghatároznia.

¹⁸³ Lásd az MNBtv. 46. § (1) bekezdését.

¹⁸⁴ Lásd az MNBtv. 46. § (2) bekezdését.

¹⁸⁵ Lásd az MNBtv. 48. § (1) bekezdés e) pontját.

Ezt megelőzően hatósági ügyei a jegybanki ellenőrzésre korlátozódtak, amelynek keretében az MNBtv., a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvénynek az MNB engedélyezési hatáskörébe tartozó kiegészítő pénzügyi szolgáltatások végzésének feltételeire vonatkozó rendelkezései (azaz az elszámolásforgalom és pénzfeldolgozás), továbbá az MNB elnöke rendeleteinek megtartására terjedt ki, azzal, hogy szankcionálási jogköre korlátozott volt. Azaz jogszabálysértés, illetőleg a jegybanki előírások megsértésének megállapítása esetén az MNB a jegybanki ellenőrzés hatálya alá tartozó szervezet, illetve természetes személy figyelmét hívhatta fel a tapasztalt jogszabálysértésre, továbbá megkereshette a PSZÁF-ot intézkedés végett, vagy fegyelmi, szabálysértési, polgári, büntető- vagy egyéb eljárást kezdeményezhetett.

2009. október 1-től azonban a 2001. évi LVIII. törvény 29/A. §-a alapján az MNB-nek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseinek alkalmazásával hatósági jogkörei kibővültek, a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló 2003. évi XXIII. törvény szerinti kijelölés, valamint annak visszavonása, a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszköztől utánpótlás készítésének és készíttetésének engedélyezésére. 2009 októberétől jelentős változást jelentett továbbá az is, hogy a törvény megteremtette az MNB önálló bírságolásának lehetőségét.

Az MNB hatósági hatáskörébe tartozó ügyekben a pénzügyi közvetítőrendszer kiemelt fontossága és védelme miatt, valamint az ágazati sajátosságokból fakadóan volt indokolt nagyobb teret biztosítani az ágazati szabályozásnak. A terület szigorú szabályozottságára tekintettel az Ákr.-nek az általánosság minimumára törekedő szabályozása nehezen lenne alkalmazható az MNB eljárásaiban. Ilyen sajátosságok például

- *az ügyfelek speciális jellege,*
- *az eljárások bonyolultsága,*
- *hosszabb eljárási határidők vagy*
- *a végrehajtás kérdései.*

Az MNB-nek a fent felsorolt hatósági eljárásai és ellenőrzései során az MNBtv.-ben és

- ad a) a fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárásban a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvényben, a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló törvényben, továbbá az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló törvényben,
- ad b) a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló törvényben, valamint
- ad c) a pénzügyi ágazati törvények szerinti ügyfajtára irányadó különös eljárási szabályokban

nem szabályozott kérdésekben kell megfelelően alkalmazni az Ákr. egyes, az MNBtv.-ben taxatív meghatározott rendelkezéseit.¹⁸⁶

¹⁸⁶ MNBtv. 46. § (2) bekezdése.

Ezen túl az Ákr.-nek a *kérelem visszautasítására* vonatkozó szabályait azzal az *eltéréssel* kell alkalmazni, hogy a kérelmet az MNB 15 napon belül utasíthatja vissza, valamint a kérelem visszautasításának akkor is helye van, ha

- az eljárásra az MNB-nek nincs joghatósága;
- az MNB-nek nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye;
- a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul;
- jogszabály a kérelem előterjesztésére határidőt vagy határnapot állapít meg, és a kérelem idő előtti vagy elkésett;
- a kérelem nyilvánvalóan nem az előterjesztésére jogosulttól származik;
- a kérelem tartalmából megállapítható, hogy az ügy nem hatósági ügy.

Az ügyfél hivatalbóli eljárásban való *adatszolgáltatási* kötelezettségére MNB-specifikus szabályok vonatkoznak. Adatvédelem tekintetében szükséges rögzíteni, hogy a tényállás tisztázásához milyen személyes vagy védett adatokat kell szolgáltatnia az ügyfeleknek és az eljárásban közreműködő személyeknek. Az MNB eljárásaiban a bank- vagy biztosítási titok, illetve az általuk vezetett számlák tulajdonosainak személyes adatai gyakran felmerülhetnek a tényállástisztázás körében.

A kérelem előterjesztésének körében fontos kiemelni, hogy a személyes és a kormányablaknál történő előterjesztés kizárt, az adott ügytípusok tekintetében a külön törvények tartalmazzák a kérelem tartalmi elemeit és a benyújtandó mellékleteket.

Az ügyintézési határidő tekintetében az MNB eljárása egyrészről hosszabb, másrészről – szemben az Ákr. bruttó eljárási időtartamával – több eljárási cselekmény időtartamát nem számítja bele az ügyintézési határidőbe. A hiánypótlás ideje is hosszabb az Ákr.-hez képest. Ennek oka, hogy az MNB eljárásai jóval bonyolultabbak az átlagos hatósági eljárásokhoz képest. Ezenfelül mivel az ügyintézési határidő tekintetében nem kell alkalmazni az Ákr. szabályait, ezért a törvény tartalmazza a határidő-számításra vonatkozó egyéb szabályokat is. Különbösg továbbá, hogy az MNBtv.-ben rögzítik – a hatályos szabályozásnak megfelelően –, hogy az ügyintézési határidő a hiánypótlás befejezésétől kezdődik, összhangban az európai uniós jogi előírásokkal.

Az *eljárás szünetelésére, felfüggesztésére és megszüntetésére* vonatkozó szabályok esetében is az MNBtv. szabályai alkalmazandók, nem az Ákr. előírásai. Az eljárások bonyolultságára, összetettségére és súlyára tekintettel indokolt ezen szabályokat az Ákr.-hez képest részletesebben meghatározni. A kizárási szabályok tekintetében a törvény szubjektív okot határoz meg az eljárási résztvevők kizárására, továbbá tartalmazza a kizárás bejelentésére, elbírálására és a fennállta esetére követendő szabályokat.

A törvény az *iratbetekintési jog* tekintetében határoz meg szabályokat úgy, hogy a jelenleg hatályos piacfelügyeleti szabályokat áthelyezi a közös rendelkezések közé. Az iratbetekintési jog korlátozásának legfőbb oka, hogy az MNB eljárása során általában az iratok üzleti, bank- vagy biztosítási titkokat tartalmaznak, ezért kérelemre az MNB elrendelheti, hogy a másolat- vagy kivonatkészítés jogát, illetve az iratbetekintési jogot csak képviselő útján lehet gyakorolni. Természetesen az iratbetekintési jog korlátja még a tényállás tisztázásának védelme is, amennyiben az ügy iratainak ügyfél vagy egyéb résztvevő általi megismerése veszélyeztetné a bizonyítás sikeres lefolytatását.

Döntésre vonatkozóan az MNBtv. az Ákr.-nél részletesebben tartalmazza annak tartalmát, bizonyos esetekben van lehetőség egyszerűsített döntés meghozatalára is. A döntések

írásba foglalásának szabályait is tartalmazza. A véglegesség tekintetében az Ákr. szabályait kell alkalmazni.

Az Ákr.-ben szabályozott *biztosítási intézkedés, ideiglenes biztosítási intézkedés* köréhez képest az MNBtv.-ben eddig a piacfelügyeleti eljárás tekintetében, a törvényben vázoltak pedig egységesen minden jogérvényesítési eljárás tekintetében irányadó módon szélesebb esetkört és az MNB működéséhez jobban illeszkedő eszköztárt határoznak meg. Az MNB pénzügyi szervezetek és piacok feletti felügyeleti jogköréből adódóan szükséges az MNB részére vészhelyzetekben szélesebb mozgásteret biztosítani a követelések körét illetően, valamint a működéséhez illeszkedő eszköztárt meghatározni.

A törvényben megjelenő ideiglenes intézkedés más hatókörű, mint az Ákr.-ben szabályozott intézmény. Az Ákr.-ben szabályozott ideiglenes intézkedés alapvetően olyan, közvetlenül a kárelhárításhoz szükséges lépéseket ölel fel, amelyek az adott hatóság vagy akár más hatóság jogkörébe tartoznának, de a kárelhárítás miatt okvetlenül szükségesek. Az MNBtv.-ben szabályozott jogintézmény ezzel szemben speciális intézkedések sorát hívja fel, hiszen az ágazati jogszabályokban megbúvó, adott esetben elsődlegesen nem kárelhárító jellegű intézkedések is alkalmazhatók, figyelembe véve az ágazati sajátosságokat. Ez messze-menőig indokolható és szükséges lehet a pénzügyi szervezeteket illetően.

A *kézbeszítésre és a döntés közlésére* vonatkozó szabályok tekintetében, az Ákr.-hez képest eltérés a saját kézbeszítés szabályai, valamint a hirdetményi közlés esetén a nagyszámú ügyféllel járó eljárásokra szabályozott esetek. Ez összhangban áll az ágazati sajátosságokkal, mivel gyakoriak az MNB hatáskörébe tartozó ügyekben.

Tekintettel arra, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer résztvevőivel szembeni *végrehajtási intézkedések* az egész gazdaságra is hatással lehetnek, ezért az Ákr. végrehajtási szabályai alapvetően nem alkalmazhatók csupán az eljárási bírságok és díjak behajtására. A prudens működés fenntartása miatt szükséges az MNB bizonyos döntései elleni közigazgatási perben az *azonnali jogvédelem kizárása*. Az MNB saját hatáskörben, ha indokoltnak tartja és a pénzügyi közvetítőrendszer prudens működését nem veszélyezteti, dönthet úgy, hogy a döntés végrehajtását felfüggeszti erre irányuló kérelem nélkül a bíróság jogerős döntéséig.

A *jogorvoslati jog* tekintetében az Ákr. szabályait kell alkalmazni a fellebbezés és a felügyeleti intézkedés kivételével, ezek az eljárások az MNB esetében felettes szerv hiányában nem értelmezhetők. A bíróság megváltoztatási jogkörének kizárása a Kp. szabályaitól való eltérés miatt szükséges. A döntés végrehajtásának felfüggesztése esetében – az önkéntes teljesítés esetén – utólag nem érvényesíthető a közhatalommal okozott kárfelelősség.

Az MNB által lefolytatott ügyek bonyolultságára és súlyára tekintettel szükséges ügytípusonként meghatározni az *ügyintézési határidő* meghosszabbításának lehetőségét, hosszát és számát. Indokolt kiterjeszteni a témavizsgálatra is a vizsgálati jelentés elkészítésének mellőzésére vonatkozó esetet. Az MNB jogszabálysértés megállapításának hiányában az ellenőrzési eljárást megszünteti.

Mind a jelenleg hatályos jogszabályi környezetben létező, mind az Ákr.-ben szereplő jogintézmény a hatósági eljárás mellett a *hatósági ellenőrzés*. Az Ákr. azonban eltér a jelenlegi szabályozástól a hatósági ellenőrzés lezárása tekintetében, ugyanis jogsértés megállapítása esetén kötelezővé teszi a hatósági eljárás megindítását. Az MNB-nek a jogszabályban vagy hatósági döntésben foglalt előírások megsértése esetén lehetősége van az egyszerűsített szabályok alkalmazásával járó ellenőrzés egyszerűsített lezárására, amennyiben az előírások megsértése megfelelő garanciák mellett ilyen módon is orvosolható. Ez összhangban van

a bürokráciacsökkentéssel kapcsolatos általános jogpolitikai elvekkel, valamint egyszerűségénél, átláthatóságánál, gyorsaságánál és hatékonyságánál fogva egyszerre szolgálja az ügyfelek és a hatóság érdekeit.

Az MNB a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete feladatkörben a hatósági eljárások mellett *folyamatos felügyeletet* is ellát. A pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete feladatkörbe tartozó hatósági eljárások a következők:

- engedélyezési eljárás,
- ellenőrzési eljárás,
- fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárás,
- piacfelügyeleti eljárás és
- felügyeleti ellenőrzés.

A folyamatos felügyelet során az MNB megfelelően mérlegeli döntéseinek a magyar pénzügyi közvetítőrendszerre, továbbá az Európai Unió érintett pénzügyi rendszereire gyakorolt lehetséges hatását, figyelembe véve az adott időpontban rendelkezésre álló információkat. Olyan időszakokban, amikor a pénzügyi piacokat rendkívüli mozgások jellemzik, az MNB figyelembe veszi tevékenységei lehetséges prociklikus hatásait.

Az MNB a felügyeleti tevékenységét és a szanálási jogosultságát helyszíni ellenőrzéssel, a rendszeres és rendkívüli adatszolgáltatásból származó adatok, az MNB részére megküldött dokumentumok, valamint a hivatalosan ismert tények ellenőrzésével és elemzésével végzi. Ezzel együtt is megilleti az a jog, hogy valamely felügyeleti hatósági eljárásában vagy folyamatos felügyelés keretében jogszerűen megszerzett iratot, adatot, dokumentumot vagy egyéb bizonyítási eszközt más felügyeleti hatósági eljárásában és a folyamatos felügyelés során is felhasználhatja, feltéve, hogy az így megszerzett és kezelt – akár személyes adatot tartalmazó vagy annak minősülő – irat, adat, dokumentum vagy egyéb bizonyítási eszköz más eljárásban történő felhasználása az adott eljárás során a tényállás tisztázásához és az eljárás lefolytatásához szükséges. Az MNB felhívására a feladat ellátásához kért, a tevékenységére vonatkozó tájékoztatást megadni, a hatósági eljárás tárgyával összefüggő adatot, beszámolót, bizonylatot, vizsgálati anyagot, a számviteli nyilvántartásait, szabályzatait, az egyes ügyletekhez kapcsolódó dokumentációit, a legfőbb szerve, az ügyvezető és ellenőrző szerve előterjesztéseit, e szervek ülésének jegyzőkönyveit, a könyvvizsgáló írásos észrevételeit, a könyvvizsgálói jelentést, a belső ellenőrzés jelentéseit, jegyzőkönyveit, továbbá az előbbiekből fel nem sorolt egyéb kimutatást az MNB által meghatározott formában el kell készíteni és rendelkezésére bocsátani.

Felügyeleti hatáskörben eljárva az ellenőrzési, a fogyasztóvédelmi ellenőrzési és a piacfelügyeleti eljárással, valamint a felügyeleti ellenőrzéssel kapcsolatban az MNB az előre ütemezett ellenőrzések tárgyát, az ellenőrzési időszakot, az ellenőrzések ütemezését, eszközét, az ellenőrzések szempontrendszerét, valamint a folyamatos ellenőrzési feladatot tartalmazó *ellenőrzési tervet* készít.¹⁸⁷ Az MNB az ellenőrzési tervben foglaltak, valamint az ellenőrzési

¹⁸⁷ Az MNB a prudenciális ellenőrzések éves tervét a jogszabályi előírások alapján teszi közzé. Az MNB mikrop-
rudenciális és fogyasztóvédelmi területe 2019-re vonatkozó ellenőrzési tervéhez kapcsolódó kiemelt szempont-
jainak meghatározása az alábbiak figyelembevételével történt: (1) az elmúlt időszak felügyelési tapasztalatai,
(2) az európai felügyeleti hatóságok és testületek döntéseiből, ajánlásaiból, munkaterveiből adódó felügyelési
feladatok, (3) az azonosított makropudenciális kockázatok, (4) magyar jogszabályok megjelenésével, módosi-
tásával kapcsolatos új felügyeleti feladatok. Az MNB 2019. évi prudenciális ellenőrzési tervét lásd: [www.mnb.
hu/letoltes/2019-evi-nyilvanossagra-hozando-ellenorzesi-terv-20181116.pdf](http://www.mnb.hu/letoltes/2019-evi-nyilvanossagra-hozando-ellenorzesi-terv-20181116.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

tervben nem szereplő, de az ellenőrzési időszakban lefolytatott ellenőrzések végrehajtásáról, a levont következtetésekről a következő ellenőrzési időszak lezárása előtt ellenőrzési jelentést készít, amely tartalmazza legalább az ellenőrzések számát, az ellenőrzések eredményét, a megállapított jogsértések típusait, továbbá egyéb statisztikai adatokat.

Az MNB-t az általa hivatalosan ismert tények alapján *kivételes intézkedést* is alkalmazhat közvetlenül:

Ad a) a pénzügyi ágazati törvények hatálya alá tartozó személy, szervezet esetén az adott tevékenységre vonatkozó jogszabály szerinti intézkedést, kivételes intézkedést alkalmazza, illetve bírságot szab ki.

Ad b) egyéb személlyel, szervezettel szemben pedig:

- felhívja az előírások pontos, határidőben történő betartására;
- határidő kitűzésével kötelezi a szükséges intézkedések megtételére, a feltárt jogszabálysértés és a hiányosságok megszüntetésére;
- kötelezi intézkedési terv kidolgozására és végrehajtására, akár a megtett intézkedésekről való beszámolási kötelezettség mellett;
- előírja rendkívüli, illetve visszamenőleges adatszolgáltatás teljesítését;
- elrendeli a forgalomban lévő törvényes fizetőeszközzel, valamint az MNB által forgalomból bevont, de törvényes fizetőeszközzé beváltható bankjegyről és érméről engedély nélkül készített utánzatok megsemmisítését;
- bírságot szab ki;
- fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

Az MNB intézkedése megállapításánál az MNBtv.-ben meghatározott szempontokat veszi figyelembe, amelyek szerint az MNB az intézkedések alkalmazásánál tekintettel van:

- a szabályszegés vagy mulasztás súlyosságára;
- a cselekménynek a biztonságos működésre vagy a piacra gyakorolt hatására;
- a cselekménynek a pénzügyi ágazati törvények hatálya alá tartozó személyekre és szervezetekre, valamint annak tagjaira vagy ügyfeleire gyakorolt hatására;
- a cselekménynek a pénzügyi intézményrendszer más tagjaira gyakorolt hatására;
- a szabályszegéssel vagy a mulasztással előidézett kockázatra, a kár mértékére, illetve a sérelemdíj-követelés alapjául szolgáló személyiségi jogsérelem nagyságára és a kárenyhítési hajlandóságára;
- a felelős személyek által az MNB-vel kapcsolatban tanúsított együttműködésre;
- az intézkedéssel érintett személy jó- vagy rosszhiszeműségére, az általa a szabályszegéssel vagy a mulasztással elért vagyoni előnyre és az elkerült vagyoni hátrányra;
- az intézkedés alapjául szolgáló adatok, tények, információk eltitkolására, illetve annak szándékára;
- a szabályok megsértésének ismétlődésére és gyakoriságára.

Az MNB hatósági eljárásainak jelentős többsége felügyeleti feladatkörbe tartozik, illetve abba illeszthető, ideértve a jegybanki ág által folytatott hatósági eljárásokat is. Kivételt kiemelten az MNB statisztikai tevékenységével kapcsolatos ellenőrzés és szankcionálás jelenthet, bár a felügyeleti feladatok ellátását támogató adatszolgáltatások ellenőrzése, az azzal

kapcsolatos intézkedés alkalmazása is lehet felügyeleti jellegű. Ugyancsak nem tartoznak az MNBtv. 4. § (9) bekezdése szerinti felügyelet hatáskörébe, illetve felügyeleten kívüli tevékenységként külön nevesíti az MNBtv. 45. § d) pontja a forgalomban lévő törvényes fizetőeszközt, valamint az MNB által a forgalomból bevont, de törvényes fizetőeszközzé beváltható bankjegyről és érméről engedély nélkül készített utánzatokkal kapcsolatos engedélyezési, ellenőrzési eljárást. Ugyanebbe a körbe tartozik az MNBtv. 4. § (9) bekezdése szerinti felügyelet körén kívüli eljárás, a rendszer kijelölése és annak visszavonása, amelyet szintén a felügyeleten kívüli tevékenységként külön nevesít az MNBtv. 45. § d) pontja.

A *hatályos szabályozás egységes* az MNB által folytatott valamennyi hatósági eljárás vonatkozásában, ami elősegíti a hatékony jogalkalmazást. Az egységes szabályozási rendszer összhangban van a felügyeleti feladatok MNB-be való integrációjával, illetve a működési kockázatok minimalizálását is elősegíti, hiszen egyes jegybanki szervezeti egységek nemcsak felügyeleti hatáskörbe, hanem jegybanki feladatkörbe tartozó hatósági eljárásokat is folytathatnak.¹⁸⁸

6.3. Összegzés

Az Ákr. hatálya alól kivett jegybanki eljárások valamennyi MNB-s hatósági eljárást magukban foglalják, így az MNB-nek nincs olyan hatósági eljárása, amely az Ákr. hatálya alá tartozna. Az MNB hatósági eljárásainak jelentős többsége felügyeleti feladatkörbe tartozik, illetve abba illeszthető, ideértve a jegybanki ág által folytatott hatósági eljárásokat is. Az MNB hatósági hatáskörébe tartozó ügyekben a pénzügyi közvetítőrendszer kiemelt fontossága és védelme miatt, valamint az ágazati sajátosságokból fakadóan volt indokolt nagyobb teret biztosítani az ágazati szabályozásnak. A terület szigorú szabályozottságára tekintettel az Ákr.-nek az általánosság minimumára törekedő szabályozása nehezen lenne alkalmazható az MNB eljárásaiban. Ilyen sajátosságok az ügyfelek speciális jellege, az eljárások bonyolultsága, a hosszabb eljárási határidők vagy a végrehajtás kérdései. A *hatályos szabályozás egységes* az MNB által folytatott valamennyi hatósági eljárás vonatkozásában, ami elősegíti a hatékony jogalkalmazást.

7. Az állampolgársági eljárás¹⁸⁹

7.1. Az állampolgársági eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Az *állampolgársági eljárás* az egyik legrégebbi eljárás a külön tartott eljárások között. A polgári állam első releváns normatív szabálya a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvénycikk volt, amely számos, ma is meghatározó anyagi jogi rendelkezés mellett eljárásjogi szabályokat is tartalmazott, így például kimondta, hogy „[a] magyar állampolgárság megszerzése végett a kellőleg felszerelt folyamodvány

¹⁸⁸ Erről lásd részletesen: Magyar Nemzeti Bank (2018): *A Magyar Nemzeti Bank Szervezeti és Működési Szabályzata*. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/mnb-szmsz-2018-január-1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

¹⁸⁹ Az alfejezet Boros Anita írása.

azon törvényhatóság első tisztviselőjéhez (alispán, polgármester), illetőleg a határvidéken azon járási hivatal vagy városi tanácshoz nyújtandó be, a melynek területén illetőleg kerületében folyamodó lakik. [...] A hatóság a folyamodványt és mellékleteit megvizsgálja, esetleg folyamodót a hiányzó szükséges okiratok pótlására utasítja s azon esetben, ha az okiratok alakja vagy tartalma ellen aggály merül fel, az illető hatóságoktól felvilágosítást kér s az iratokat indokolt véleménye kíséretében a belügyministerhez illetőleg a horvát-szlavon-dalmát bánhoz, vagy a határvidéki országos hatósághoz felterjeszti.”¹⁹⁰ Hasonló eljárási rendelkezéseket tartalmazott a törvénycikk a honosítással kapcsolatban is, amely kapcsán az említett eljárási szabályokat kellett alkalmazni azzal, hogy „[a]kik Magyarország és Fiume területén laknak: a belügyminister, azokra nézve, a kik Horvát-Szlavonországok területén laknak, a horvát-szlavon-dalmát bán illetőleg a határvidéki országos hatóság határoz s azon esetben, ha a kérelemnek helyt ad, az illető részére honosítási okiratot állít ki, minden egyes esetben azonban a kellő nyilvántartás végett a miniszerelnök tudomására hozandó. [...] A honosítási okiratban világosan kiteendő, hogy a honosított a magyar állampolgárok közé felvétetik s a 7. § esetében neijének és azon gyermekeinek nevei is felemlitendők, a kikre a honosítás kiterjed. A honosítási okirat a felterjesztést tevő hatósághoz leküldetvén, ez a határozatról a 9. §-ban megnevezett illetékes hatóságot értesíti, mely a folyamodót az eskü (fogadalom) letétele napjának meghatározása mellett tudósítja. Az eskü a törvényhatóság első tisztviselője a határvidéken pedig a járási főnök, illetőleg a polgármester vagy helyetteseik előtt teendő le.”¹⁹¹ A törvénycikk az állampolgárság elvesztésére és visszaszerzésére vonatkozó eljárási szabályokat is meghatározta. Szabályait a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvénycikk emelte át, amely önálló fejezetben rendelkezett vegyesen az anyagi és eljárási szabályokról a magyar állampolgárság megszerzése, az állampolgárság elvesztése és a visszahonosítás tárgykörében. E jogszabályt egészítette ki a magyar állampolgárságról szóló 1948. LX. törvénycikk hatálybaléptetése és végrehajtása tárgyában címet viselő 600/1949. (I. 23.) BM rendelet, amely a törvény hatálybalépésének napja mellett meghatározta a magyar állampolgárság fennállásának és elvesztésének tanúsítására, a honosításra, a visszahonosításra, az elbocsátásra, illetve az állampolgárságtól megfosztásra vonatkozó eljárási szabályokat is.

1945. június 18-án, az 5.070/1945.M.E. számú rendelet a magyar állampolgárság ideiglenes igazolása tárgyában rendelkezett. Eszerint azok a személyek, akik az 526/1945.M.E. számú rendelettel hatályon kívül helyezett revíziós törvények alapján szerezték meg annak idején a magyar állampolgárságot, és állandó lakhelyük Magyarország 1937. december 31-én fennállott határain belül volt, a magyar hatóságok (bírószágok) előtti eljárás során állampolgárságuk szempontjából további rendelkezésig a magyar állampolgárokkal egy tekintet alá esnek. Az igazolványt kérelemre adták ki az illető állandó lakóhelye szerinti önkormányzatok.

Időközben *elkészült az Et. tervezete is, amely nem szerepeltette a kivett eljárások között az állampolgársági eljárást*, noha az Et. után közvetlenül az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény következett az akkori törvényalkotási ügyrendben. Ez a törvény már igyekezett külön fejezetben összegyűjteni az eljárási rendelkezéseket, amely nagyobb részt sikerült is az eljárási alapelvek és a hatáskör és illetékesség szabályait taglaló

¹⁹⁰ Lásd a hivatkozott törvénycikk 9–10. §-át.

¹⁹¹ Lásd a hivatkozott törvénycikk 11–13. §-át.

fejezetben. A törvény akkor kimondta: „A magyar állampolgárságnak honosítással, illetőleg visszahonosítással való megadása, valamint elbocsátással vagy megfosztással való megszüntetése a Népköztársaság Elnöki Tanácsának hatáskörébe tartozik. A honosításra, visszahonosításra, elbocsátásra, valamint megfosztásra irányuló javaslatokat a belügyminiszter terjeszti a Népköztársaság Elnöki Tanácsa elé. A tizenhetedik életévét betöltött férfi elbocsátására irányuló javaslatához – annak az évnek a végéig, amelyben az ötvenedik életévét betölti – a honvédelmi miniszter hozzájárulása is szükséges. Olyan bizonyítvány kiállítása, amely a magyar állampolgárság fennállását, elvesztését vagy azt tanúsítja, hogy az abban megnevezett személy a rendelkezésre álló adatok szerint nem magyar állampolgár, a belügyminiszter hatáskörébe tartozik. [...] A bizonyítvány ténymegállapításai ellen az érdekelt fél, illetőleg annak törvényes képviselője, továbbá az ügyész, valamint a gyámhatóság a fővárosi bíróságnál keresetet indíthat. A jogerős bírói határozat – amely a bizonyítási eljárás alapján megállapítja a magyar állampolgárság fennállását, illetőleg azt, hogy a megnevezett személy nem magyar állampolgár – mindenkivel szemben hatályos. A honosítás, visszahonosítás és az elbocsátás iránti kérelmet a lakóhely szerint illetékes községi, városi (fővárosi kerületi, városi kerületi) tanács végrehajtó bizottságánál kell benyújtani. Ha a honosításra örökbefogadással kapcsolatosan kerül sor, a honosítás iránti kérelmet az örökbefogadás engedélyezése iránti kérelemmel együtt a gyámhatóságnál is be lehet nyújtani. Ebben az esetben a honosítás iránti kérelmet a gyámhatóság továbbítja a belügyminiszterhez. Külföldön tartózkodó kérelmező kérelmét a tartózkodási helye szerint illetékes magyar külképviseleti hatóságnál is előterjesztheti, vagy közvetlenül a belügyminiszterhez nyújthatja be. A honosított, illetőleg visszahonosított személy állampolgársági esküt a lakóhelye szerint illetékes községi, illetőleg városi (fővárosi kerületi) tanács végrehajtó bizottságának elnöke előtt tesz. Ha a honosított, illetőleg visszahonosított személy külföldön tartózkodik, a tartózkodási helye szerint illetékes magyar külképviseleti hatóság előtt is leteheti az állampolgársági esküt, továbbá olyan módon is eleget tehet e kötelezettségének, hogy az állampolgársági eskü szövegét hitelesített aláírásával ellátva megküldi a Népköztársaság Elnöki Tanácsának.”¹⁹²

Ezeket a rendelkezéseket mindössze azért idéztük, hogy egyértelművé váljon az Et. és az akkori állampolgársági eljárásra vonatkozó eljárási szabályok milyensége.

Megjegyezzük, hogy a törvény végrehajtásáról külön jogszabály, az 1957. évi 55. törvényerejű rendelet szólt.

A rendszerváltást követően aztán elfogadták – a még ma is hatályos, bár jelentős módosításokon átesett – a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényt, amelynek 24. § (2) bekezdése kimondta, hogy „az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, az 1957. évi IV. törvényt módosító és egységes szövegét megállapító 1981. évi I. törvény 3. § (7) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: »3. § (7) E törvény hatálya a szabálysértési és az állampolgársági eljárásra nem terjed ki.«”

*Az állampolgársági eljárás ezzel a kivett eljárások körébe került.*¹⁹³

¹⁹² Lásd a hivatkozott törvény 17–20. §-át.

¹⁹³ Lásd ehhez: FARKAS Imre (1994): Az államigazgatási eljárás általános és különös szabályainak felülvizsgálata elé. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 5. sz. 291–305.

Emellett külön jogszabály rendelkezett a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről az 1990. évi XXVII. törvény formájában, és szintén találkozhatunk eljárási rendelkezésekkel a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvényben, valamint az egyes tanácsai testületi hatáskörök módosításáról szóló 1972. évi 21. törvényerejű rendeletben is.

A magyar állampolgárságról szóló törvény egyébként külön fejezetben rendelkezett az állampolgársági eljárásról, noha a többi fejezetében is fellelhető néhány további eljárási kérdést szabályozó norma.

Az állampolgársági eljárás keretében meghatározták a kérelem benyújtására, tartalmára, mellékleteire, illetve a hiányzó adatok belügyminiszter által kibocsátott felhívás útján történő pótlásának, valamint az egyes állampolgársági jogi anyagi jogi szabályok végrehajtását szolgáló rendelkezéseket.

Érdemes kiemelni, hogy az állampolgársági bizonyítvány közigazgatási hatósági jellege itt még nem vetett fel szabályozási problémákat, és a törvény előírta, hogy az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelemnek a belügyminiszter három hónapon belül eleget tett,¹⁹⁴ sőt a határidő indokolt esetben egy ízben három hónappal meghosszabbítható volt.

A törvény ugyanakkor egyértelműen kimondta, hogy a kérelem visszavonására és az eljárás megszüntetésére az Áe. 14. §-ának, a képviselőre a 18. § (1)–(3) bekezdésének, a kizárásra a 19. § (1), (3) és (4) bekezdésének, az eljárás felfüggesztésére a 37. §-ának rendelkezéseit kellett alkalmazni.¹⁹⁵ A törvény előremutató rendelkezéseket tartalmazott az adatvédelem, adatszolgáltatás témakörét illetően is. Meghatározta például az állampolgársági iratba betekintésre jogosultak körét,¹⁹⁶ a magyar állampolgárság megszerzésével kapcsolatos adatszolgáltatás szabályait.¹⁹⁷

A törvény végrehajtásáról a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet rendelkezett, amely meghatározta az állampolgársági kérelem, a honosítási és visszahonosítási kérelem, az állampolgársági eskü és fogadalom, a magyar állampolgárságról való lemondás, az állampolgársági bizonyítvány és megkeresés, valamint a határozat szabályait.

7.2. Az állampolgársági eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Ahogy arról az előző pontban már szóltunk, a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény határozza meg az állampolgársági eljárás hatályos szabályait. Láttuk, hogy a rendszerváltást követően az állampolgársági ügyek is kikerültek az Áe. hatálya alól, de azt még nem vizsgáltuk, mi történt ezzel a szabályozási viszsonnyal a Ket., majd az Ákr. idején.

A törvény hatálya vonatkozásában a Ket. 13. § (1) bekezdése már akként rendelkezett, hogy a törvény hatálya nem terjedt ki az állampolgársági eljárásra – *az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével*. Hasonlóképpen fogalmaz az Ákr. 8. § (1) bekezdésének d) pontja is.

¹⁹⁴ Lásd a hivatkozott törvény 17. § (2) bekezdését.

¹⁹⁵ Lásd a hivatkozott törvény 17. § (4) bekezdését.

¹⁹⁶ Lásd a hivatkozott törvény 18. §-át.

¹⁹⁷ Lásd a hivatkozott törvény 18. §-át.

A 2012-től sarkalatosnak minősülő 1993. évi LV. törvény hatályos szabályait áttekintve megállapíthatjuk, hogy:

- a magyar állampolgárság honosítással, illetve visszahonosítással történő megszerzésére irányuló kérelemről – a miniszter előterjesztése alapján – a köztársasági elnök dönt;¹⁹⁸
- az Alaptörvény G) cikkének (4) bekezdése szerint az állampolgárságra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, míg a 9. cikk (1) bekezdésének i) pontja értelmében Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki dönt az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben;
- a magyar állampolgárság megszerzéséről a köztársasági elnök honosítási, illetve visszahonosítási okiratot (a továbbiakban: honosítási okirat) ad ki;¹⁹⁹
- az állampolgárság megszerzésére irányuló nyilatkozatot és kérelmet, továbbá az állampolgárságról lemondó nyilatkozatot, valamint az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelmet (a törvény olvasatában együtt: állampolgársági kérelem) a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalához (a továbbiakban: járási hivatal), a fővárosi és megyei kormányhivatal integrált ügyfélszolgálati irodájához, a magyar konzuli tisztviselőhöz, illetve az állampolgársági ügyekben eljáró szervhez lehet benyújtani;²⁰⁰
- a törvény meghatározza a kérelem benyújtásának (azt a jogszabályban meghatározott adattartalommal és mellékletekkel, az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelem kivételével magyar nyelven kell benyújtani, és alá kell írni, a kérelem benyújtásakor a kérelmező személyazonosságát ellenőrizni, továbbá a kérelem adatait a csatolt okmányok adataival egyeztetni kell) és a kérelem továbbításának az alapvető szabályait;²⁰¹
- az eljárás során a képviselő az Ákr.-hez képest korlátozottabb, hiszen például állampolgársági kérelmet meghatalmazott²⁰² nem terjeszthet elő, de a korlátozottan cselekvőképes, illetve a cselekvőképtelen személy nevében a törvényes képviselője is előterjesztheti a kérelmet;²⁰³ emellett a törvény számos egyéb garanciális szabályt tartalmaz a korlátozottan cselekvőképes személyek eljárásbeli szerepét illetően (így például előírja, hogy a honosítási és visszahonosítási kérelem, valamint a lemondási nyilatkozat benyújtásakor a korlátozottan cselekvőképes személyt is meg kell hallgatni, vagy a kiskorú személy magyar állampolgárság megszerzésére irányuló nyilatkozatához és kérelméhez, magyar állampolgárságról való lemondásához főszabály szerint mindkét szülő hozzájáruló nyilatkozatát mellékelni kell);
- az állampolgársági eljárásban – a tájékoztatást kivéve – az állampolgársági ügyekben eljáró szerv elektronikus úton nem tart kapcsolatot;²⁰⁴

¹⁹⁸ Lásd a hivatkozott törvény 6. § (1) bekezdését.

¹⁹⁹ Lásd a hivatkozott törvény 6. § (2) bekezdését.

²⁰⁰ Lásd a hivatkozott törvény 13. § (1) bekezdését.

²⁰¹ Lásd a hivatkozott törvény 13–14. §-ait.

²⁰² A törvény 17. § (7) bekezdése értelmében az állampolgársági eljárásban a kérelmező helyett meghatalmazottja is eljárhat, kivéve, ha e törvény személyes eljárást ír elő. Az állampolgársági ügyekben eljáró szerv a képviselői jogosultságot megvizsgálja, és visszautasítja az olyan meghatalmazott eljárást, aki az ügyben a képviselőt ellátására nem alkalmas, vagy aki a jogosultságát nem igazolja.

²⁰³ Lásd a hivatkozott törvény 15. § (1) bekezdését.

²⁰⁴ Lásd a hivatkozott törvény 16/A. §-át.

- a köztársasági elnökhöz címzett írásbeli nyilatkozatával – a nyilatkozattétel napjától – megszerezhető a magyar állampolgárság a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén. A nyilatkozat elfogadása esetén az állampolgársági ügyekben eljáró szerv bizonyítványban igazolja az állampolgárság megszerzését, míg ha a nyilatkozat elfogadásának feltételei hiányoznak, azt az állampolgársági ügyekben eljáró szerv határozatban állapítja meg. A határozattal szemben indított közigazgatási perre a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság illetékes.²⁰⁵ Mindkettőt 60 napon belül kell kiadni, és a törvény azt is meghatározza, hogy milyen eljárási cselekmények időtartama nem számít az ügyintézési határidőbe;
- egy korábbi Ket.-es szabály köszön vissza a törvény eljárás felfüggesztésére vonatkozó szabályai között, hiszen ha az állampolgársági ügy eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, az állampolgársági ügyekben eljáró szerv az eljárást felfüggeszti. Ha a más szerv előtti eljárás megindítására a kérelmező jogosult, erre megfelelő határidő kitűzése mellett az állampolgársági ügyekben eljáró szerv felhívja. Ha a kérelmező a felhívásnak nem tesz eleget, az állampolgársági ügyekben eljáró szerv az eljárást vagy megszünteti, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, illetve tesz javaslatot a miniszternek a köztársasági elnök részére történő előterjesztésre;²⁰⁶
- szintén a hatósági eljárásban ismert szabályok szerint az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelem esetén az állampolgársági ügyekben eljáró szerv a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról, az eljárás megszüntetéséről és felfüggesztéséről, valamint az eljárási költség viselése tekintetében végzéssel dönt;²⁰⁷ emellett a törvény részletes szabályokat tartalmaz a döntés közlésére,²⁰⁸ az iratbetekintésre,²⁰⁹ a kötelező adatszolgáltatásra²¹⁰ és az iratkezelés szabályaira²¹¹ vonatkozóan is;
- a törvény az állampolgársági ügyekben eljáró szerv döntésével szemben kizárja a fellebbezést.²¹²

A hatályos szabályok alapján tehát megállapítható, hogy az állampolgársági eljárás egy olyan eljárástípus, amelynek jogági besorolása²¹³ már régóta vitatott. Vannak olyan szerzők, akik alkotmányjogi természetűnek és az államfői hatalmi ághoz tartozónak tekintik,²¹⁴ míg mások úgy vélik egyes jegyei közigazgatási természetűek.²¹⁵

²⁰⁵ Lásd a hivatkozott törvény 5/A. §-át és 17. §-át.

²⁰⁶ Lásd a hivatkozott törvény 17. § (8) bekezdését.

²⁰⁷ Lásd a hivatkozott törvény 17. § (9) bekezdését.

²⁰⁸ Lásd a hivatkozott törvény 17/A. §-át.

²⁰⁹ Lásd a hivatkozott törvény 18. §-át.

²¹⁰ Lásd a hivatkozott törvény 19. §-át.

²¹¹ Lásd a hivatkozott törvény 20. §-át.

²¹² Lásd a hivatkozott törvény 17. § (10) bekezdését.

²¹³ JAKAB András (2007): *Közjog, magánjog, polgári jog. A dogmatikatörténet Próteuszai és az új Ptk. tervezete. Állam- és Jogtudomány*, 48. évf. 1. sz. 19–20.

²¹⁴ Lásd Farkas Imre hivatkozott művét.

²¹⁵ Lásd: PAULOVICS Anita (2003): *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Miskolc, Bíbor. 86.

Ebben a vitában nehéz állást foglalni, de pusztán közigazgatási hatósági eljárási szempontból vizsgálva a kérdést az kétségtelen, hogy az állampolgársági eljárásnak számos olyan pontja van, amely a korábbi vagy a hatályos közigazgatási hatósági eljárás vonásait viseli magán.

7.3. Összefoglalás

Ahogy láttuk, az állampolgársági eljárásban alaposan kimunkált eljárási szabályok léteznek – és a hatáskörök több szerv között oszlanak meg – a polgári kor első állampolgársági törvényeitől kezdve egészen napjainkig,²¹⁶ és az 1990-es évek elejéig az állampolgársági eljárás kitűnően működött az Áe. egyes szabályainak alkalmazásával. Láttuk, hogy az eljárási terminológia, az egyes eljárási cselekmények szabályozása is számos tekintetben a közigazgatási hatósági eljárásban ismeretes szabályokon alapul, és az eljárás végén megjelennek jogkeletkeztető vagy éppen joghajító aktusok is. Összességében azt kevésbé tartjuk ügydöntő érvenek, hogy az ilyen jellegű eljárásokban egy inkább alkotmányjoginak tekinthető szerv (is) rendelkezik hatáskörökkel, hiszen a kérelem befogadását eleve közigazgatási hatósági típusú szerveknél lehet előterjesztteni, és az Ákr. is lehetővé teszi, hogy hatóságon kívüli szerv, szervezet vagy személy minősüljön az Ákr. alkalmazásában hatóságnak, ha ágazati törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására feljogosítja vagy kijelöli.

Áttekintve az eljárási szabályokat és az eddigi szabályozás karakterisztikáját, *nehéz lenne olyan alapos okot vagy okokat felsorakoztatnunk, amely az állampolgársági eljárásnak a külön tartott eljárások között való szerepeltetését indokolná. Sokkal inkább helyénvalónak tartanánk az állampolgársági eljárások körét a szubszidiárius szabályozás terrénumába helyezni, vagyis lehetővé tenni, hogy az Ákr. 8. § (2) és (3) bekezdésére figyelemmel az állampolgársági közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok az Ákr. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthassanak meg, ahol az Ákr. azt kifejezetten lehetővé teszi, illetve az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthassanak meg.*

8. Konklúzió: az Ákr. hatálya alól kivett eljárások a hatékonyság tükrében²¹⁷

Ahogy arra már utaltunk, a kivett eljárások köre jelentős átalakuláson ment át az elmúlt 60 évben. Az eljárások száma folyamatosan növekedett, ahogy azoknak a különös alaki normáknak a száma is, amelyek az általános közigazgatási eljárási kódex rendelkezéseitől eltértek. Ennek a két tényezőnek a hatása olyannyira felerősödött az elmúlt néhány évtizedben, hogy már-már a közigazgatási eljárási törvények általános jellege is megkérdőjelezhetővé vált.

²¹⁶ Lásd ehhez: ORBÁN Balázs András (2012): A névviseléshez való jog – elméletben és gyakorlatban. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 2. sz. 42–52.; FARKAS 1994, 291–305.; UGRÓCZKY Mária (1994): Az állampolgársági eljárás és az államigazgatási eljárási szabályok viszonya. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 9. sz. 536–539.

²¹⁷ Az alfejezet Boros Anita írása.

Az általános eljárási kódex hatálya alól kivett – vagy más néven *különtartott eljárások* – eltérő szabályozását már a közigazgatási eljárásjog kezdetén is az indokolta, hogy „vagy kötöttebb eljárásrendet – például szabálysértés – vagy kötetlenebb és gyorsabb ügyintézés – például devizagazdálkodás – kell biztosítani” – áll a Fonyó Gyula-féle kommentárban.²¹⁸

Az ilyen eljárások külön tartását általában az indokolja – írja Varga Zs. András, már egy Ket.-hez íródott tanulmányában –, hogy „olyan mértékű eltérést kellene engedni (ügyfelek, határidők, bizonyítékok kezelése, jogorvoslati eszközök, eljáró fórumok tekintetében) a Ket. szabályaihoz képest, hogy az kodifikációs szempontból nem lenne kezelhető”.²¹⁹

A kivett eljárások közül a *szabálysértési eljárás* volt az, amely lényegében a kezdetektől fogva saját eljárási szabályok mentén zajlott, és nem tagozódott az általános államigazgatási, majd később a közigazgatási eljárási törvény hatálya alá, hiszen már Valló József eljárási törvénytervezete is tartalmazta annak külön tartását, tekintettel arra, hogy annak szabályait – a rendőrhatalom büntetőeljárás és a községi bíraskodás – már akkor is kodifikáltan kimunkálták, és az eljárásnak teljesen más célja és alapelvei voltak, mint a közigazgatási eljárásnak,²²⁰ sőt az akkor eljárási törvények többsége sem tekintette az ilyen, kisebb súlyú, társadalomra veszélyes ügyekben lefolytatott eljárásokat tipikus közigazgatási eljárásnak.²²¹ A szakirodalom is lényegében a *büntetőjoghoz közelebb álló területként kezelte* már az első közigazgatási és szabálysértési eljárási kodifikációktól kezdve,²²² noha azzal valamennyien egyetértettek, hogy az „az államigazgatási eljárás családjában helyezkedik el”.²²³ 2012-től aztán a szabálysértési büntetendővé nyilvánítás egyfelől az Alkotmánybíróság „kriminalizációs tesztjének” hatálya alá került, másfelől pedig az Alkotmánybíróság a szabálysértési jogon kívüli közigazgatási büntetésekre is kiterjesztette a büntetőjogi legalitás elveit – fogalmaz Kis Norbert.²²⁴

A hatályos szabályozást áttekintve a legfontosabb megállapításaink az alábbiak:

- A Szabs. tv. az Ákr.-tól teljesen *eltérő terminológiát* alkalmaz az anyagi jogi szabályokat tekintve, amely természetszerűen az eljárási terminológiát is befolyásolja.
- Eltér a két jogterület az *alapelvek* (a Szabs. tv.-ben például megjelennek olyan, a közigazgatási eljárásjogban nem jellemző alapelvek, mint az ártatlanság vétele, az önvádra kötelezés tilalma, a védekezés joga vagy a szabálysértési felelősség elbírálása), az eljárás *célja*, az *eljárási jogviszony* (az Ákr. főszemélyei a hatóság és az ügyfél, míg a szabálysértési jogviszonyban – az eljáró hatóságok mellett – az eljárás alá vont személy, valamint a sértett vesz/vehet részt) tekintetében is.
- A szabálysértési eljárásban *nem kizárólag közigazgatási hatóságok rendelkeznek hatáskörrel*, hiszen a Szabs. tv. értelmében a szabálysértési elzárással is büntethető,

²¹⁸ FONYÓ Gyula szerk. (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK. 65.

²¹⁹ VARGA 2014, 321–328.

²²⁰ VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 11.

²²¹ PAULOVICS 2003, 88.

²²² SZŰCS István (1959): *A szabálysértés intézményének egyes kérdései*. Szeged, JATE. 198.

²²³ SZATMÁRI Lajos (1968): Az államigazgatás és a bíraskodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 12. sz. 1068.

²²⁴ KIS Norbert (2018): *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Budapest, Dialóg Campus. 39–40.

- valamint a törvényben meghatározott szabálysértés miatt első fokon, főszabály szerint az elkövetés helye szerint illetékes járásbíróság jár el.²²⁵
- A szabálysértési eljárás megindulása szintén eltér a közigazgatási hatósági eljárások szabályaitól, hiszen a Szabs. tv. értelmében a szabálysértési eljárás feljelentés vagy a szabálysértési hatóság vagy a bíróság hivatali hatáskörében szerzett tudomása, a helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv vagy személy általi észlelés, illetve a közlekedési baleset helyszínén folytatott szemle alapján indul meg.²²⁶
 - A két eljárástípus *számos hasonló* – noha eltérő jogalapok mentén megfogalmazott – *eljárási cselekményt ismer* (például az áttétel, az ügyek egyesítése, a kizárás, az eljárás megszüntetése, a jegyzőkönyv), sőt a tényállás tisztázásának és a bizonyítás szabályainak is számos hasonlósága felfedezhető, azonban a szabálysértési eljárás *számos sajátos bizonyítási eszközt* is nevesít (például a szembesítés vagy a felismerésre bemutatás).
 - Egészen sajátos és a közigazgatási eljárásjog számára nem ismert rendelkezéseket tartalmaz a Szabs. tv. *kényszerintézkedéseket* taglaló XI. fejezete (az elővezetés, a szabálysértési őrizet, a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, a lefoglalás, illetve a rendbírság kapcsán).
 - A szabálysértési eljárásban nem értelmezhető az automatikus döntéshozatali eljárás, a sommás és a teljes eljárás, így az *ügyintézési határidő* szabályai is sajátosan alakulnak: főszabály szerint a szabálysértési eljárást a megindulásától számított 30 napon belül be kell fejezni, kivéve, ha az ügy bonyolultsága vagy más elháríthatatlan akadály indokolta teszi, ilyenkor ugyanis az ügyintézési határidőt a szabálysértési hatóság vezetője egy alkalommal legfeljebb 30 nappal meghosszabbíthatja.²²⁷
 - A szabálysértési eljárás közigazgatási hatósági eljárástól való eltérőségét példázza a Szabs. tv. 82/D. § (1) bekezdésében intézményesített *közvetítői eljárás*, amelyet a szabálysértési hatóság vagy a bíróság székhelye szerint illetékes pártfogó felügyelői szolgálat közvetítői tevékenységet végző pártfogó felügyelője folytat le, és amely során megállapodás születhet a sértett és az eljárás alá vont személy között.
 - A szabálysértési eljárásban *sajátosan alakulnak a jogorvoslatok* szabályai is: a hivatkozott törvény 35. § (1)–(2) bekezdése értelmében a szabálysértési hatóság határozata, a bíróság végzése ellen, valamint a szabálysértési hatóság és bíróság egyéb intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt – ha a Szabs. tv. kivételt nem tesz – jogorvoslatnak van helye. Jogorvoslatok a kifogás, a fellebbezés és a panasz. A Szabs. tv. eltérő rendelkezésének hiányában a szabálysértési hatóság büntetést vagy intézkedést megállapító határozata ellen *kifogásnak*, egyéb határozata vagy intézkedése, illetve az intézkedés elmulasztása ellen *panasznak*, míg a bíróság végzése ellen *fellebbezésnek* van helye.
 - Szabálysértési jogi specifikációt tartalmaznak a Szabs. tv. helyszíni eljárásra, a szabálysértési elzárással is büntethető, valamint a bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó szabálysértésekre vonatkozó szabályokat meghatározó, a perújításra, az Alkotmánybíróság szabálysértési ügyet vagy szabálysértési ügyben alkalmazott jogszabályt

²²⁵ Lásd a Szabs. tv. 41. § (1) bekezdését.

²²⁶ Lásd a hivatkozott törvény 78. § (1) bekezdését.

²²⁷ Lásd a Szabs. tv. 81. § (2)–(3) bekezdését.

- érintő határozata alapján lefolytatandó eljárásra, a kártalanításra és a visszafizetésre, a fiatalok szabálysértéseire, a becsületsértési ügyekre, a végrehajtásra és a szabálysértési nyilvántartási rendszerre vonatkozó részek és fejezetek.
- Itt érdemes utalnunk röviden arra is, hogy 2012. február 1-jén²²⁸ bővült az akkor hatályos közigazgatási eljárási törvényünk a VI/A. Fejezettel, amely a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai címet viselte.
 - Bevezetésére – a módosító törvény kapcsán íródott miniszteri indokolás szerint – azért volt szükség, mert „a hatályos jogrendszerben az anyagi jogi bírságolási rendelkezések megállapítása során a Ket.-ben mint eljárási kódexben meghatározott keretjellegű szabályozás hiányában az egyes eljárásokban esetleges szempontrendszerek érvényesülnek. Ez a gyakorlatban aránytalan, ötletszerű, logikájában nehezen követhető, eljárási garanciákat nélkülöző, esetenként irreálisan magas bírságtételeket megállapító szankciórendszerek felállításához és alkalmazásához vezetett. Mindezek alapján vált szükségessé keretszabályok megalkotása a Ket.-ben annak érdekében, hogy egységes dogmatikai alaphoz igazodjon az ágazati bírságolási rendszer. Erre tekintettel a Ket. új VI/A. Fejezettel egészül ki [...]” Az Ákr.-ben ezek a szabályok már nem jelennek meg – helyesen. A *közigazgatási szankciók* önálló törvénybe kerültek, illetve kettőbe, hiszen átmenetileg a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény határozza meg az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén a közigazgatási hatósági ügyben érdemi döntéssel kiszabható jogkövetkezményeket, azonban e törvény hatályon kívül helyezésével együtt hatályba lép 2019. január 1-jén a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény.

*A fentiek alapján úgy véljük, hogy a szabálysértési eljárás jellegére, felépítésére, a lefolytatás körülményeire, a szabályozás régmúltjára tekintettel szükségszerű és fenntartandó a szabálysértési eljárás kiemelése az Ákr. hatálya alól.*²²⁹

A választási eljárás, a népszavazás-kezdemenyezése és a népszavazási eljárás – mint az eljárási kódexek hatálya alól kivett eljárások köre – 2005-ben került a külön tartott eljárások közé, akkor még a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására vonatkozó eljárásként. A Ket. akkori miniszteri indokolása ehhez semmilyen kommentárt nem fűzött.

Kovács András szerint „a kivett eljárások közé tartoznak – többek között – az olyan speciális eljárásfajták, amelyeket korábban az Áe. nem tárgyalt és szakirodalmi vita tárgyát képezte azok megítélése. Ezek az egyéb olyan »alkotmányos eljárások«, vagy ad hoc, illetve kvázi közigazgatási szervek eljárása, amelyeket a jogirodalom, de a gyakorlat sem sorolt

²²⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 41. § (38) bekezdése alapján.

²²⁹ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság Kpkf.II.39.356/2001. számú, Kpkf.II.25.660/1994. számú és Kpkf.II.25.466/1991. számú ítéleteit, valamint a Bács-Kiskun Megyei Bíróság, 4.Pf.21.411/1991. számú ítéletét.

a közigazgatási ügyek közé, ekként az Áe. alkalmazására sem látott jellemzően lehetőséget, noha a közigazgatási ügy alaki fogalmába akár bele is férnének. Abban különböznek azoktól az esetektől, amikor a Ket. hatályának kiterjesztéséről, jogszabály általi közigazgatási üggyé való minősítéséről van szó, hogy a Ket. közigazgatási ügy fogalmának mindenben megfelelnek. Ilyen a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Vet.), valamint ilyen a 2004. XXIX. törvénynek a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárást szabályozó részei. [...] A Vet.-tel kapcsolatosan azonban rá szeretnék mutatni arra, hogy az Áe. szabályozása idején milyen problémákat vetett fel ennek a törvénynek az alkalmazása, melynek ha mögöttes szabálya lett volna az Áe., sok probléma kiküszöbölhető lett volna. Csak egy egyszerű példa: A Vet. 77. § (1) bekezdése meghatározza, hogy ki nyújthat be panaszt, majd a panaszt elbíráló határozattal szembeni jogorvoslathoz nem határozza meg, ki terjesztheti azt elő. Ha például a helyi választási bizottság saját döntése elleni panaszt elbíráló határozat ellen kér jogorvoslatot, az igen hosszadalmas dogmatikai okfejtést kíván, miért nincs erre lehetőség. Ugyanakkor az Áe. ügyfél fogalma alapján a gyakorlat ebben a kérdésben már kialakította a megoldást, az lényegében átvehető lenne (BH 1992/431.). A Ket. alkotói már érzékelték valamit, mert a Vet.-et is a félreértések elkerülése végett megjelölték a kivett eljárások között, az ahhoz kapcsolódó, illetve ahhoz hasonló egyéb eljárásokkal együtt, egyértelművé téve – nehogy a jogalkalmazó tévedésbe essen –, hogy ezek a Ket. hatálya alól kivett eljárások, tehát egyáltalán nem alkalmazhatók annak szabályai. Persze a Ket. kommentárok továbbra is hangsúlyozzák, hogy a bevétel a bizonytalanságok elkerülése végett történt, maguk sem voltak arról meggyőződve, hogy ezeket az eljárásokat szükséges-e megjelölni, mivel azok megítélésük szerint »nyilvánvalóan« nem közigazgatási ügyek, a Ket. közigazgatási ügy fogalmába sem vonhatók, hanem közvetlenül az Alkotmányon alapuló sui generis szabályok.”²³⁰

Nos, ahogyan a fejezet szerzője kitűnően összefoglalta:

- A választási eljárás és a népszavazási eljárás az Alkotmánybíróság joggyakorlatában is kikristályosodott alkotmányos alapjogok érvényesülést szolgáló, megfelelő garanciákkal alátámasztott eljárási szabályok mentén fungálhat. Varga Zs. András a közigazgatás feletti kontrollmechanizmusok eszközeként tekint ezekre az eljárástípusokra, így ilyen értelemben kétségtelenül előnyös a kontrolláló és a kontrolláltra vonatkozó eljárási szabályok elhatárolása, amely inkább az Ákr. hatálya alól történő kiemelését támasztja alá. A vizsgált eljárások *jellegüket, céljukat* tekintve kétségtelenül nem tekinthetők klasszikus közigazgatási hatósági eljárásoknak. Ahogy a fejezet szerzője is kiemeli, az *egyedi ügyben való közigazgatási döntés hiánya*, a választási eljárás esetében az *államfő eljárást megindító aktusa*, a *választójoggal rendelkező állampolgárok jogi státusza*, az *eljárás egyes szakaszaiban alkalmazandó szankciók*, de akár az egyes közjogi tisztviselők megválasztására vonatkozó *önálló kódexek* jellege is az Ákr. mondhatni klasszikus közigazgatási eljárási szabályaitól való eltérést mutatják.
- A legszembevetőbb talán mégis a klasszikus közigazgatási hatósági eljárás és a vizsgált eljárások *jogorvoslati rendszere* közötti különbség. A 6/2017. (III. 10.) AB hatá-

²³⁰ KOVÁCS András (2007a): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény és a különös eljárási szabályok viszonyrendszere. *Magyar Jog*, 54. évf. 5. sz. 283–284.

rozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a választási eljárás, valamint a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására vonatkozó eljárás is – hasonlóan az egyéb kivett eljárásokhoz – a magyar közigazgatási rendszer keretében megvalósuló, önállóan szabályozott eljárás. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak a választási és népszavazási eljárás során, a választási bizottságok eljárásában is érvényesülnie kell.”²³¹

A fentiek és a 2005 óta kialakult szabályozási metódus, valamint az annak esetleges hiányosságait kimunkáló bírói joggyakorlatra figyelemmel célszerű a stabilizálódott helyzetet és ezzel együtt a jelenlegi szabályozási metódust fenntartani.

Ahogy a fentiekben láttuk, az adó-, valamint vámigazgatási eljárás 2018-ban került ki az eljárási kódex hatálya alól. Egyértelmű választ ennek indokoltságára nem találtunk a jogi szabályozókhoz fűzött miniszteri indokolásokban, sőt vizsgálataink során arra a következtetésre jutottunk, hogy a pénzügyi igazgatás e két területe az első eljárási kódexek elfogadása óta kiegyensúlyozott szimbiózisban fungált az éppen hatályos kódexszel. Ennek feloldására 1991 januárjában került sor elsőként, amikor is az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 100. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosítását és egységes szövegét megállapító 1981. évi I. törvény 3. §-ának (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „Ezt a törvényt a honvédelmi, devizahatósági, a külkereskedelmi igazgatási, a társadalombiztosítási és az *adóügyekben* akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik.” Ebből következően az Áe. szabályai az adóügyi szabályokhoz képest szubszidiárius viszonyban álltak, az adóügy jogszabály eltérő rendelkezése megelőzte az Áe. alkalmazását.

Ehhez aztán csatlakozott 1996 áprilisában a vámjogról, a vámjárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény alapján.²³²

„(7) Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 3. §-ának (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

(6) Ezt a törvényt a honvédelmi, a külkereskedelmi igazgatási, a társadalombiztosítási, valamint a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról és az árak megállapításáról szóló törvényekben szabályozott ügyekben, továbbá az adó-, jövedéki és a vámigazgatási ügyekben akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik.” Ezt a törvényt azzal is kiegészítette a vámigazgatási eljárás különös szabályai között,²³³ hogy a vámigazgatási eljárásban – ideértve a vámmal kiszabásra kerülő statisztikai illetékkel és forgalmi adókkal kapcsolatos eljárást is – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az e törvényhez fűzött miniszteri indokolás mindössze annyit mondott, hogy „a vámeljárássra – *speciális jellegére tekintettel* – az államigazgatási eljárás általános szabályaitól eltérő szabályokat állapít meg. A végrehajtás szempontjából *igen nagy jelentősége van az említett*

²³¹ Lásd ehhez a Fővárosi Ítéletábla 2.Kf.50.932/2010/2. számú ítéletét.

²³² Lásd a törvény 211. § (7) bekezdését.

²³³ Lásd a törvény 146. § (1) bekezdését.

eltéréseknek, mert a kérdés kevésbé rendezhető egyértelműen az államigazgatási eljárásról szóló jogszabályok egyszerű módosításával.”²³⁴

A Ket. 13. § (2) bekezdése értelmében a Ket. rendelkezéseit az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Községek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel és a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásokban csak akkor kellett alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény nem állapított meg eltérő szabályokat. A Ket. még hatályba sem lépett, máris kiegészítésre kerültek a szubszidiárius szabályokat, és aztán abban a kicsit több mint tíz évben, amíg a Ket. hatályban volt, folyamatosan duzzadt ezeknek az eljárásoknak a száma. Kovács András szerint a Ket. hivatkozott pontja „olyan általánosan fogalmaz, hogy abba a teljes állami bevételekhez, kiadásokhoz, illetve a teljes gazdasági, pénzügyi, jogi szabályozáshoz kapcsolódó jogterületek beleérthetők, kiegészítve az e) ponttal, amely az Áe. 3. § (6) bekezdésének több pontját főként a gazdaság működését meghatározó több területet egy pontba von össze. Ami a Ket. 13. § (2) bekezdés b) pontját illeti, eléggé homályos ahhoz, hogy ne csak az adóztatást, de a társadalombiztosítást, annak elsősorban bevételi oldalát érthessük alatta, beleértve továbbá a családtámogatási rendszer számos elemét és a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások igénybevételéhez kapcsolódó eljárásokat. Megállapítható, hogy ez az egy pont az Áe. 3. § (6) bekezdésének legalább négy pontját magában foglalja.”²³⁵ Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás szintén hallgat arról, hogy mi indokolta az említett eljárások teljes kiemelését a hatósági eljárási törvény hatálya alól. Mindössze arról rendelkezik, hogy „szükségessé vált az adóigazgatási eljárás szabályait tartalmazó, adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény teljes körű újraszabályozása, melynek eredményeként készült el az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény tervezete, valamint az új adózás rendjéről szóló törvény tervezete. [...] Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – az eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye indokolja.”

Noha 2018-ban az adójogi szabályozás jelentős mértékben átalakult, különösen a közigazgatási hatósági végrehajtás tekintetében, azonban mégis megfontolásra javasoljuk az Ákr. hatálya alól jelenleg kiemelt adó-, valamint vámigazgatási eljárás *szubszidiárius eljárási típusok közé történő visszahelyezését*.

A menekültügyi és idegenrendészeti eljárások szabályai az Európai Unióhoz való csatlakozásunk óta jelentős mértékben átalakultak. Ahogy a fentiekben láttuk, a szabályozás több részterületre szegmentálódik. A terület általános közigazgatási eljárási joghoz való viszonyát lényegében a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény határozta meg az 1990-es évek végén, és az Áe. szubszidiárius csoportjába sorolta az idegenrendészeti és menedékjogi ügyeket,²³⁶ amelyeket aztán átemeltek a Ket.-be is, azonban az Ákr. már módosított ezen a metodikán, és a külön tartott eljárások csoportjába sorolta a két említett eljárástípust. Ennek oka azonban az ilyen eljárások tekintetében sem fellelhető az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolásban, amely mindössze általános

²³⁴ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.27.936/1996. számú, valamint a Kfv.I.28.171/1995. számú ítéletét, illetve a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 2.Kf.20.013/1996. számú ítéletét.

²³⁵ Kovács 2007, 286–288.

²³⁶ Lásd a hivatkozott törvény 81. §-át.

jelleggel annyit említ, hogy az „ügynevezett kivett eljárások között csupán olyan eljárások feltüntetése indokolható, amelyek egyébként hatósági eljárások lennének, azonban valamely szakmai indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető a Javaslat szabályainak alkalmazása”.²³⁷

A migráció és menekültügy körében az Európai Unió eljárási szabályrendszere is lényeges átalakuláson ment keresztül – az elmúlt évek menekülthulláma okán szükségessé vált intézkedésekre figyelemmel. A Bizottság 2018 nyarán eljárást kezdeményezett Magyarország ellen az Európai Unió Bírósága előtt a magyar menekültügyi és visszatérési jogszabályok uniós joggal való kollíziója okán. A Bizottság szerint²³⁸ a magyar jogszabályok többek között azért összeegyeztethetetlenek az uniós joggal, mert a magyar jogi szabályozás nem felel meg a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv követelményeinek,²³⁹ mivel a Bizottság álláspontja szerint csak a tranzitzőnákön belül engedélyezi a menedékjog iránti kérelmek benyújtását, ahol csak korlátozott számú személy számára és túlságosan hosszú várakozási idő után teszik lehetővé a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést. Emellett a Bizottság megítélése szerint a menedékkérőknek a tranzitzőnákban a vonatkozó eljárási garanciák tiszteletben tartása nélkül történő, meghatározatlan idejű fogva tartása sérti a befogadási feltételekről szóló irányelvben meghatározott uniós szabályokat,²⁴⁰ illetve a magyar jogi szabályozás a Bizottság érvelése alapján hiányos, mivel nem biztosítja azt, hogy a kiutasítási határozatokat az egyes esetekre vonatkozóan rendeljék el, és azokban feltüntessék a jogorvoslati lehetőségeket.

Az említett eljárás mellett a Bizottság felszólítólevelet küldött Magyarországnak, többek között a menedékjog iránti kérelmek elfogadhatatlanságára vonatkozó szabályok miatt.

Tekintettel a témakör nemzetközi és hazai kiemelt jelentőségére és a migrációs hullám változó tendenciáihoz alkalmazkodni képes rugalmas szabályozás igényére, célszerűnek mutatkozik e szabályozási tárgykörök legalább szubszidiárius tárgykörben tartása.

Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy a teljes különtartás jogalkotói szándéka feloldódni látszik, hiszen az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény 2019. január 1-jétől módosította a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt és a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényt is.

²³⁷ Lásd ehhez a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.31977/2015/8. számú ítéletét, a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.30588/2014/5. számú ítéletét, a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.31084/2014/5. számú ítéletét, Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.29159/2013/5. számú ítéletét, a Fővárosi Törvényszék K.34907/2010/5. számú határozatát, a Fővárosi Törvényszék K.32431/2009/8. számú határozatát, a Fővárosi Törvényszék K.32628/2009/4. számú határozatát, a Fővárosi Törvényszék K.33000/2009/7. számú határozatát, a Fővárosi Törvényszék K.31853/2010/6. számú határozatát és a Fővárosi Törvényszék K.34471/2009/5. számú határozatát.

²³⁸ Lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 15.)

²³⁹ Az Európai Parlament és Tanács 2013/32/EU Irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról.

²⁴⁰ Az Európai Parlament és Tanács 2013/33/EU Irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.

Az előbbi esetében a törvény 92/C. §-a a következő 26. ponttal egészült ki: „Az e törvény által szabályozott eljárások során az e törvényben meghatározott eltérésekkel alkalmazni kell az Ákr. 81. § (2) bekezdés *a*) pontját.”²⁴¹

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény módosítása tekintetében pedig a 32/C. § *d)–n*) pontjai emelendők ki, amelyek szerint „Az e törvény által lefolytatott eljárások során az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) [...] *d*) 25. § (1) bekezdés *b*) pontja, *e*) 27–28. §, *f*) 29. § (2)–(3) bekezdés, *g*) 53–54. §, *h*) 62. § (1)–(2) bekezdés, *i*) 64. § (1) bekezdés, *j*) 81. § (2) bekezdés *a*) pontja, *k*) 90. § [...] előírásait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.” A törvény-módosítást megelőzően is volt egy Ákr.-re utaló szabály e törvény 32/C. §-ában, azonban az csak az Ákr. alapvető rendelkezéseit megfogalmazó 1–6. §-okra vonatkozott.

Az állampolgársági eljárás tekintetében megállapítottuk, hogy önálló jogi szabályozás jellemzi, és már az Et. elfogadásakor létezett külön törvény, amely az állampolgárság anyagi és eljárási jogi kérdéseit rendezte. Az eljárási kérdések konzekvens elhatárolása a rendszerváltás után elfogadott, ma is hatályos állampolgársági törvényben jelentkezik elsőként, és 1993 októberétől ki is került a jogterület az akkori eljárási kódex, az Et. hatálya alól. Ezt a szabályozási metodikát aztán a Ket. és az Ákr. is átvette, annyi módosítással, hogy az állampolgársági bizonyítvány kibocsátásra vonatkozó eljárást a kivétel kivételként szabályozva megtartotta a hatósági eljárások fogalomkörében. Ahogyan a fentiekben is kifejtettük, ezzel a megoldással teljes mértékben nem tudtunk azonosulni, hiszen hiába tekintettük át a korábbi kommentárokat, miniszteri indokolásokat, parlamenti vitaanyagokat, ténylegesen nem bukkantunk olyan ok(ok)ra, amely(ek) az állampolgársági eljárás olyan nyira más jellegét alátámasztaná, amely a kivett eljárási körbe sorolást alátámasztaná.

Ahogy Kovács András is kiemeli a már hivatkozott említett cikkében: „Az állampolgársági eljárás kivételére azért került sor mind az Áe.-ben és a Ket.-ben is, mert ezekben az ügyekben a három fő hatalmi ág egyikéhez sem tartozó köztársasági elnök dönt egyfokú eljárásban, így az ő határozatainak felülvizsgálata az alkotmányos berendezkedés alapján közjogi problémákat vetne fel. Az állampolgársági ügyekben azonban nem egy olyan kérdés van, ahol még a köztársasági elnök döntése előtt, az Alkotmányban biztosított jogorvoslathoz való jog érvényesítése, valamilyen jogorvoslati rend megteremtése elkerülhetetlen, amennyiben a jogállamiság gazdasági-társadalmi berendezkedést alapvetően meghatározó kritériumainak meg akarunk felelni. Ebből a kettős követelményből eredő »reménytelen küzdelem« mutatkozik meg abban a jogalkotói »próbálkozásban«, ahogyan igyekszik a köztársasági elnökhöz való felterjesztés előtt olyan közbenső érdemi döntéseket beépíteni az eljárásba, melyek már jogorvoslattal bíróság előtt megtámadhatók. Ennél nagyobb probléma, hogy az egész állampolgársági eljárás csak részlegesen, a főbb mozzanatok által, a hatóság szempontjai szerint meghatározott. Ebből pedig ugyanaz a probléma keletkezik, amit a Vet. kapcsán rögzítettünk. A Ket. alkotói ezt a problémát is észlelték, mivel a Ket.-ben – szemben az Áe.-vel – az állampolgársági bizonyítvány kiadására irányuló eljárást már a Ket. hatálya alá vonták, amely nyilvánvalóan a Ket. szabályai alapján kell történni, annak kivételére még hatalmi ágakra hivatkozó alkotmányossági aggályok sem hozhatók fel. Ugyanakkor

²⁴¹ Az Ákr. 81. § (2) bekezdésének *a*) pontja szerint a jogorvoslatról való tájékoztatást mellőző, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható *a*) ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti.

ez ebben az esetben kevés. A Ket. alól kivenni általában egy eljárást azzal, hogy a Ket. egyáltalán nem alkalmazható csak akkor ésszerű, ha az adott eljárás szabályozása teljeskörű. Ez kell legyen a kivétel »elégéses alapja«.²⁴²

Végezetül két olyan új eljárásról kell szólnunk, amelyek az Ákr. hatálybalépésével kerültek a kivett eljárások közé. Ezek a versenyfelügyeleti eljárások és a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásai.

Már első olvasásra is látható, hogy az utóbbi meglehetősen „kilóg” a sorból, már csak szabályozástechnikai oldalról is, hiszen többnyire egy teljes ágazathoz kapcsolódó eljárásokkor kerül kiemelésre a hatósági eljárási törvény hatálya alól (kivéve az állampolgársági eljárás esetében az állampolgársági bizonyítvány előbb említett szabályait).

Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolásból e két eljárás kivételi körbe emeléséről sokat nem tudunk meg, amelynek oka elsősorban az, hogy az eredeti törvényjavaslat nem is tartalmazta e két jogcímcsoportot.

A versenyfelügyeleti eljárás az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 522. §-a eredményeként került az Ákr. kivett eljárásai közé, míg az MNB-s eljárásokat a pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvény 11. §-a vezette be az Ákr. 8. § (1) bekezdésébe. Az e törvényhez íródott miniszteri indoklás mindössze annyit említ, hogy „az Ákr. tárgyi hatályának módosítását az indokolja, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer hatékony hatósági felügyeletének biztosítása érdekében az MNB eljárásai úgynevezett kivett eljárásként kerüljenek rögzítésre, ezáltal nagyobb mozgásteret biztosítson a szabályozás a pénzügyi szektor prudens működésének biztosításához”.

A versenyfelügyeleti eljárások tekintetében az Ákr. hatálya alól való kiemelés indokait nem az említett módosító törvényben, hanem a T/17570. számú törvényjavaslatához fűzött indokolásban találhatjuk, amely a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint az azzal összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról szolt. A javaslatot aztán a 2017. évi CXXIX. törvényként hirdették ki, azonban dogmatikai szempontból érdemes felidéznünk e törvény indokolásának releváns rendelkezéseit: „Abból következően, hogy immár 2018. január 1-jétől a versenyfelügyeleti eljárásokra – azaz a Tptv. III–V. Fejezetében foglalt rendelkezések megsértésének megállapítására, valamint a vállalkozások összefonódásának a Tptv. szerinti vizsgálatára irányuló, valamint a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe utalt egyéb hatósági eljárásokra [így mindenekelőtt 1/2003/EK tanácsi rendelet alapján, illetve a 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján a tagállami versenyhatóság hatáskörébe tartozó ügyekben, továbbá a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) vagy a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 7. §-ának megsértése miatti ügyekben] – eltérő törvényi szabályozás hiányában még háttérszabályként sem vonatkoznak majd az Ákr. rendelkezései, szükségessé vált a Tptv. eljárási szabályainak ehhez az új szabályozási helyzethez igazítása, és az eddig a Ket. szabályozási rendszeréhez igazodóan kialakított szabályrendszernek az átalakítása.

²⁴² Kovács 2007, 284.

A fentebb jelzettek szerint ugyanakkor 2018. január 1-jével a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok jelentős átalakítása is megtörténik, amelyek ugyanakkor már semmilyen módon nem tesznek kivételt a versenyfelügyeleti eljárások tekintetében, ami megint csak a Tptv. vonatkozó szabályainak kiigazítását teszi szükségessé. Ráadásul a Tptv. II. fejezetében foglalt anyagi jogi szabályok érvényesítése polgári peres útra tartozik, amelyre vonatkozóan – csakúgy mint a versenyjogi jogsértéssel okozott károk megtérítése iránti perek tekintetében – a Tptv. hatályos szabályai a hatályos polgári perrendtartáshoz képest eltérő, speciális szabályokat állapítanak meg; az új Pp. hatálybalépése miatt e szabályok módosítása is szükségessé válik.

[...] A kitűzött cél az, hogy – elsődlegesen a versenyfelügyeleti eljárásokra figyelemmel – az eddigi szabályozási keretben tételezett, a versenyjogi rendelkezések tényleges, hatékony és eredményes érvényesítését szolgáló eljárási szabályok rendszere az új eljárási szabályrendszer keretében is a jelenlegivel egyezően tényleges és hatékony jogérvényesítést lehetővé tevő módon megőrzésre kerüljön, elkerülendő, hogy e téren bármiféle törés következzen be az eljárásokban, de biztosítva egyúttal, hogy az eljárásjogi reformtól remélt kedvező fejlemények e területen is a lehető legnagyobb mértékben érvényesülhessenek. Az új szabályozási rezsim ugyanakkor alkalmas lesz arra, hogy az e téren a jövőben esetlegesen bekövetkező, az európai uniós jogból vagy nemzetközi kötelezettségből eredő bármilyen speciális versenyjogi eljárási szabályozási szükséglet esetén, olyan módon lehet majd az eljárási szabályokat alakítani, hogy ahhoz az Ákr. általános szabályrendszerét ne kelljen módosítania a jogalkotónak.

E vonatkozásban röviden szükséges utalni arra is, hogy a versenyfelügyeleti eljárás az európai uniós jogrendbe rendkívüli módon beágyazott, részben onnan eredő sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával folytatott eljárás. [...] Fontos ezzel kapcsolatban említeni, hogy bármiféle újabb, kifejezetten a versenyjogi eljárási szabályokat érintő, érdemi reformokat célzó jogalkotással indokolt bevárni a jelenleg az Európai Unióban jogalkotási eljárás tárgyát képező, a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről szóló irányelvjavaslatról való tárgyalások lezárultát.

[A]z Ákr. hatálya alól kivett eljárások szabályozása tekintetében is – az Ákr. 8. §-ához fűzött indokolásból is kitűnően – alkalmazható, sőt alkalmazandó az a »bevett« kodifikációs gyakorlat, amely azon eljárások szabályozásakor, amelyek nem tartoznak az adott eljárási kódex hatálya alá, alkalmazni rendeli a kódex (jelen esetben az Ákr.) egyes rendelkezéseit vagy azok egyes részeit. Ez a jogalkotási megoldás növeli az adott eljárások átláthatóságát, hozzájárul az egységes és garanciáktól övezett eljárásrend kialakításához, ráadásul nem elhanyagolható módon az ilyen gyakorlat a norma-gazdaságosság szempontjából is hasznos, hiszen a külön jogszabályoknak nem kell teljesen új eljárási rendet felállítani. Jelen esetben már csak azért is szükségszerű, mivel az Ákr. alóli kivettség nem jelenti az adott eljárás »légüres térbe« kerülését, annak továbbra is illeszkednie kell a jogrendszer egészéhez, és – különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a versenyfelügyeleti eljárás tekintetében is alkalmazandó Kp. szabályai az Ákr. jogintézményeire és fogalmi rendszerére épülnek – kifejezetten a jogbiztonság ellen hatna, ha a hatósági eljárások valamennyi aspektusát tekintve sajátos, sui generis megoldásokat alkalmazna egy-egy ilyen kivett eljárásrend.

Ennek megfelelően azon általános eljárási jogi jogintézmények tekintetében, amelyeknek a versenyjogi jogalkalmazás során is érvényesülnie kell, illetve ahol jelen állás szerint nem

szükséges eltérni az Ákr. rendelkezéseitől, a javaslat az Ákr. rendelkezéseit rendeli alkalmazni. Mindebből következően a sajátos szabályokat megfogalmazó rendelkezésekben is szükséges az egyes az Ákr.-ben bevezetett fogalmi változások (pl. határozat véglegessége, zár alá vétel, lefoglalás stb.) átvezetése. Hasonlóképpen szükséges kiigazítani azon – jelenleg is a Ket.-től eltérést megfogalmazó – rendelkezéseket, amelyek tekintetében érdemi normatartalom-változás nem indokolt, ám a mögöttes szabályrendszer változása (adott esetben részben hatályon kívül kerülése) folytán az azonos normatartalom is csak úgy őrizhető meg, ha a hatályos szabályok módosításra kerülnek.

Kifejezetten és sajátosan az Ákr.-től nagyobbbrészt eltérően, ennek megfelelően teljes egészükben a Tpv. -ben kerülnek szabályozásra a következő kérdéskörök: a kizárás szabályozása, az ügyfél fogalma, az adatok kezelése és az iratbetekintés, a tényállás tisztázása körébe eső legtöbb rendelkezés, az ügyintézési határidőre és a határidő-számításra vonatkozó szabályok, az eljárásindítás részletes szabályrendszere. Ezek tekintetében ugyanakkor javarészt a hatályos rendelkezések megőrzésre kerülnek.

Mindezzel egyidejűleg valamennyi versenyfelügyeleti eljárás hivatalból indult eljárássá válik, és az eddig még fenntartott – gyakorlati jelentőséggel eddig sem igazán bíró –, a Tpv. 25. §-a szerinti átmeneti irányításszerzés meghosszabbítása iránti kérelem megszűnik, e tárgyban is hivatalbóli eljárásban dönt majd a versenyhatóság, ha szükséges.”

Az itt leírtakkal lényegében egyetértünk, hiszen kétségtelen mindkét eljáráscsoport kiemelt jellege, ahogyan a versenyfelügyeleti eljárások uniós beágyazottsága is, ahogyan számos más közigazgatási hatósági eljárásé is. A két érintett fejezet szerzői által leírtak, valamint a saját kutatásaim alapján feltárt és a fentiekben bemutatottak alapján a korábbiakban vizsgált eljárástípusokhoz hasonlóan e két eljárás vonatkozásában is úgy véljük, az Ákr. hatálya alól történő teljes körű kiemelés és lényegében önálló eljárási szabályrendszer kidolgozása helyett *célszerűbbnek mutatkozik e két eljárás esetében is a szubszidiárius tárgykörben való szabályozás.*