

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó törvény tárgyi
hatályának megváltozása**

Szerző: dr. Coghi Márk

Debrecen, 2017. május 30.

I. Bevezetés

E dolgozatban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) összehasonlításával a hatósági eljárás általános szabályait rendező törvény tárgyi hatályának megváltozását kívánom elemezni.

A sokféle közigazgatási eljárásnak vannak olyan közös elemei, mozzanatai, amelyek törvényi szinten általánosíthatók. Ezeket az általános szabályokat korábban az államigazgatási eljárási törvény [az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.) és az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (Áe.)], majd később az azt felváltó, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) állapította meg.

Az eljárási jogszabályok tárgyi hatálya azt mutatja meg, hogy az adott jogszabályt milyen ügyekben kell alkalmazni. Mind a Ket., mind pedig az Ákr. a tárgyi hatályra vonatkozó részében ismerteti magának a hatósági ügynek a fogalmát, továbbá megállapítja, hogy ezen belül mely hatósági ügyekben kell alkalmazni a törvényben meghatározott általános szabályokat és mely esetekben megengedett az ezen általános szabályoktól való eltérés. Mint ahogyan az a későbbiekben bemutatásra kerül, a Ket. az Ákr. hatálybalépését megelőzően hatályos állapotában a kivételeket lényegében fő szabállyá emelte azzal, hogy a partikuláris eljárásfajták széles körének adott lehetőséget arra, hogy - hol csak egyes területeket érintően, részben, hol pedig teljes egészében - az általános eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket fogalmazzanak meg az ágazati eljárási jogszabályokban, ezzel azonban a Ket. generális jellege kérdőjeleződött meg.

Ennek kiküszöbölése a kivételként kezelt eljárások számának csökkentésével a Ket.-ben meghatározott eljárási szabályok megtartásával egyidejűleg nem lett volna elképzelhető, hiszen az az - egyébiránt

indokolt - partikuláris előírások nagy részét megszüntette volna. A megoldást tehát csak az általános szabályok „karcsúsítása” jelenthette, mely koncepció - a jogalkotó által is deklaráltan - az Ákr. megalkotásának kiindulópontjául szolgált. A közigazgatási hatósági eljárás megújítása így deregulációs folyamatként is leírható. Emellett természetesen a közigazgatási szervezetrendszer átalakításának folyamata is szükségszerűen érintette az eljárási szabályokat. További lényeges fejlemény, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, „A jó közigazgatás kódexét”, amelynek iránymutatásai általános európai követelményként jelentkeznek.

Az Ákr. hatálya alá tartozó eljárások vizsgálata körében hangsúlyozni szükséges a szabályozás kialakításakor szem előtt tartott paradigmaváltást. Ezért az Ákr. azon valóban általános, minden eljárásban érvényesítendő szabályozási „magot” kívánja meghatározni, amely az általánosítás magas szintjén áll, s amely garanciáinak megsértése a jogorvoslat során súlyos eljárási szabálysértésnek, érdemi hibának minősül. Ezen, garanciális követelményektől csupán a törvényben megengedett módon lehet eltérni. Azonban kivételt képez e megszorítás alól a nemzetközi vagy éppen uniós jogi normákon, bírósági gyakorlaton alapuló szabályozás, amely magától értetődően továbbra is jogalapot teremt a - formálisan - nem megengedett eltérésre.

Ugyanakkor amint azt az Ákr. indokolása is kihangsúlyozza: az eljárási szabályozás megújítása önmagában nem elegendő, és nem helyettesíti a korszerű igazgatásszervezési, szervezetalkítási megoldásokat, mert csak azokkal együtt tudja a pozitív hatását kifejteni. Ugyanígy a szervezeti és hatásköri szabályok egyszerű változtatása megfelelő eljárásjogi keretek nélkül nem képes elérni a kívánt célját.

II. A Ket. struktúrája

A Ket. a tárgyi hatályát egy háromosztatú rendszerben határozta meg:

- ügytípusok, melyekre vonatkozóan a Ket. teljes egészében alkalmazandó (e körben a jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi)
- kivett hatósági eljárások, melyekben nem kell alkalmazni a Ket.-et
- hatósági eljárások, melyekben a Ket. egésze szubszidiárius háttérjogszabályként alkalmazandó (az úgynevezett privilegizált - részben kivett - eljárások: ezen esetekben a különös eljárási szabály az elsődleges, a Ket. csak akkor alkalmazandó, ha valamely eljárási kérdésről a különös eljárási szabály nem rendelkezik), ennek alcsoportjai:
 - csak törvény térhet el (ez az általános szabály);
 - törvény és kormányrendelet is eltérhet (az ide tartozó esetek magában a Ket.-ben kerülnek tételesen felsorolásra); továbbá
 - szubszidiárius a Ket. az EU általános hatályú aktusaihoz és az azok végrehajtásáról szóló belső jogszabályokhoz, valamint a nemzetközi szerződést kihirdető törvény képest

A Ket. a tárgyi hatályának a meghatározása során általános hatósági ügy fogalmat használ, nem sorolja fel tételesen a tárgyi hatálya alá tartozó közigazgatási ügyeket. Ebből következik, hogy a közigazgatási hatósági eljárások a Ket. alkalmazására utaló szabály hiányában is a Ket. hatálya alá tartoznak, ha az adott eljárás tekintetében a Ket. hatósági ügy fogalmi elemei megállapíthatók: amelyekben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, illetve a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés - a fegyelmi és etikai ügyek kivételével - ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti (*Ket. 12. §-ának (2) bekezdése*). A Ket. tárgyi hatályának fennállására vagy hiányára a konkrét közigazgatási ügyfajtára vonatkozó jogi szabályozásból is lehet következtetést levonni.

A fő szabály szerint a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi (*Ket. 13. §-ának (3) bekezdése*). Ez az oka annak, hogy a Ket. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályainak *általános kódexe*: olyan szabályokat állapít meg, melyek a hatósági ügyek többségében alkalmazandók.

A Ket. 13. §-ának (1) bekezdése az úgynevezett kivett eljárásokat sorolja fel. Ennek értelmében e törvény hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárásra, a felsőoktatási felvételi eljárásra és - az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével - az állampolgársági eljárásra. Mint a felsorolásból is látható, a kivett eljárások „privilegizálásának” oka elsősorban az adott hatósági eljárások nemzetbiztonsági szempontból kiemelt jelentősége, illetve az állam szuverenitásával való szoros összefüggése, melyek egyedi eljárási szabályokat követelnek meg. A szabálysértési eljárás mint kivett eljárás pedig pönális jellegénél fogva a büntetőeljáráshoz közelebb álló, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaitól eltérő processzuális előírásokat igényel.

A fenti bekezdésben említett jogszabályhely (2) bekezdése (15 alpontban) azon eljárásokat tartalmazza, melyekben a Ket. szubszidiáriusan, háttérjogszabályként érvényesül: csak akkor kell alkalmazni, amennyiben az adott ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Az Alkotmánybíróság azonban kiemelte (353/B/2007. AB határozat), hogy az egyes közigazgatási eljárásokra, hatósági ügyekre vonatkozó szabályokat komplex szemlélettel, a különös (az egyes speciális ügyfajtákra vonatkozó jogszabályokban megállapított) és az általános (a Ket. rendelkezései szerinti) szabályokat együttesen vizsgálva kell értelmezni.

Ami a Ket. által megengedett, tételesen felsorolt kivételeket illeti: törvény vagy kormányrendelet e törvény rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati, a

honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok építésügyi hatósági engedélyezésére, illetve működési és védőterületeik kijelölésére vonatkozó, valamint az egészségügyről szóló törvény szerinti rendkívüli halállal kapcsolatos eljárásban. Törvény vagy kormányrendelet e törvény rendelkezéseitől eltérő vagy kizáró szabályokat állapíthat meg a haditechnikai eszközök és szolgáltatások, illetve a kettős rendeltetésű termékek és technológiák külkereskedelmének engedélyezésére irányuló eljárásban. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló külön törvény vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet e törvénytől és az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket állapíthat meg a Ket.-ben külön meghatározott eljárási kérdésekben (*Ket. 14. §-ának (1) - (3) bekezdései*).

További, az általános előírásoktól eltérő rendelkezéseket indokolhat az európai uniós, illetve a nemzetközi jog primátusa a belföldi joggal szemben. Ezért ha az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusa eljárási szabályt állapít meg, e törvény rendelkezései az ott szabályozott kérdésben nem alkalmazhatók. E törvény rendelkezéseitől az Európai Unió kötelező jogi aktusának végrehajtása céljából - az ahhoz szükséges mértékben és módon - törvény, kormányrendelet vagy a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete eltérhet (*Ket. 13. §-ának (4) bekezdése*). E törvény rendelkezéseitől a nemzetközi szerződést kihirdető törvény eltérhet (*Ket. 13. §-ának (5) bekezdése*).

Meg kell továbbá említeni a Ket. egyes eljárási rendelkezéseire épülő speciális szabályokat is. Itt a kódex kifejezetten rendelkezik az adott jogintézmény kapcsán az eltérés lehetőségéről. Ennek leggyakoribb kifejezése: „ha jogszabály másképp nem rendelkezik”. Ehhez hasonló rendelkezést találhatunk például az illetékesség szabályai között (*Ket. 21. §-ának (1) bekezdése*). Más helyen a törvény indirekt módon fogalmazza meg saját másodlagosságát. Ilyen „a döntés módosítását vagy visszavonását jogszabály kizárhatja, vagy feltételhez kötheti” fordulat (*Ket. 114. §-ának (4) bekezdése*). Ezen eljárási kérdések esetében is az a helyzet tehát, hogy ha van a speciális szabály, az alkalmazandó elsődlegesen, míg a kódex előírásai csak másodlagosak. Továbbá a speciális eljárási szabály érvényesül

elsődleges jogforrásként a Ket. által nem szabályozott kérdésekben is. Nincs akadálya tehát annak, hogy a Ket. hatálya alá tartozó ügýtípusokra vonatkozó eljárási szabályok a Ket.-ben nem szabályozott, de a törvény szabályaival összhangban álló, kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapítsanak meg (*Ket. 13. §-ának (6) bekezdése*).

III. Az Ákr. struktúrája

Az Ákr. terjedelmében jóval rövidebb (144 szakasz), mint a Ket. szabályrendszere (189 paragrafus), és kifejezetten az egyszerűsége, közérthetősége és tömörsége törekszik. Az Ákr. megalkotásának fő oka az volt, hogy - azzal párhuzamosan, hogy 10 év alatt a Ket. szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, ezzel együtt pedig a szövege egyre bővült és a koherenciája meggyengült - egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól és gyakorlattá vált a törvény mögöttes jogszabályként való alkalmazása, ami megkérdőjelezte annak átfogóan általános jellegét. Az Ákr. megalkotásának legfőbb célkitűzése így a dereguláció, az egyszerűség, a jobb végrehajthatóság és a tömörség jegyében az volt, hogy az új eljárási kódex csak azon szabályokat tartalmazza, amelyek valóban minden eljárásban közősek.

Mivel a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért az Ákr. az ezen kívül eső szükségszerű eltérések, illetve kiegészítő eljárási szabályok meghatározását az ágazati, különös eljárási jogszabályokra hagyja. Emiatt az általános szabályoktól való eltérés lehetőségét az Ákr. jelentősen szűkíti. Ahogyan az Ákr. koncepciójára vonatkozó javaslat megfogalmazta: „az új kódex csakis ott és olyan terjedelemben tartalmaz szabályokat, ahol arra a hatósági ügy elintézéséhez valóban szükség van, e szabályok jelentsenek egyben „zsinórmértéket” is, azaz azoktól a lehető legszűkebb terjedelemben lehessen eltérni, és a lehető legtöbb hatósági eljárásban alkalmazandóak legyenek. Ez természetesen szükségessé teszi a kódex hatályára vonatkozó rendelkezések alapvető átstrukturálását”.

Az Ákr. a szabályozási tárgyát képező hatósági ügyeket generális definícióval határozza meg. E szerint e törvény alkalmazásában ügy az, 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 (Ákr. 7. §-ának (2) bekezdése). Ezen a téren tehát - koncepcionálisan, annak ellenére, hogy a fogalommeghatározás maga módosult - nem történt változás a Ket.-ben írtakhoz képest. Új elemként csupán az jelent meg, hogy ezentúl a hatósági döntések érvényesítése is a hatósági ügyek körébe tartozik.

A jogirodalomban vitatott volt a hatósági ellenőrzés hatósági ügyhöz való viszonya. Az új közigazgatási eljárásjogi kódex értelmében a hatósági ellenőrzés már nem minősül hatósági ügynek, azonban alkalmazni kell rá a törvény szabályait. Ezzel biztosítható, hogy eljárásjogi aktusok szintjén világosan elkülöníthető legyen a hatósági ellenőrzéstől az annak eredményéhez képest hivatalból indított hatósági ügy.

A hatósági ügyekre vonatkozó fogalommeghatározás mellett az Ákr. negatív taxációval tételesen megnevezni azokat a hatósági ügy- és eljárásfajtákat, melyekre nézve az új kódex csak részben, illetve egyáltalán nem alkalmazható. Így tehát a Ket.-hez képest az általános és különös eljárási szabályok viszonya megváltozott, az Ákr. - a Ket. rendszerére használat terminológiát alapul véve - csak a kivett eljárásokat ismeri. Az általános közigazgatási rendtartás a fentiekben megfogalmazott célkitűzésekre tekintettel csak néhány eljárást vesz ki a hatálya alól (részben a Ket.-re vonatkozó fejezetben már tárgyalt, a szuverenitással való szoros összefüggései, részben más okok miatt, a mintaadó európai közigazgatási eljárási törvényekhez hasonlóan). Ezek a következők (Ákr. 8. §-ának (1) bekezdése):

- a szabálysértési eljárás (2012. évi II. törvény),
- a választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás (2013. évi XXXVI. törvény, 2013. évi CCXXXVIII. törvény, valamint a 2011. évi CLXXXIX. törvény),
- a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével az állampolgársági eljárás (2007. évi LXXX. törvény és 1993. évi LV. törvény), továbbá

• az adó- és vámigazgatási eljárás (2003. évi XCII. törvény).

A felsorolt eljárások nagy átfedésben vannak a Ket.-ben meghatározott úgynevezett kivett eljárásokkal. Ezen eljárások nem tartoznak az Ákr. hatálya alá, teljes egészében eltérő szabályozású területek, így e törvények teljesen önálló eljárási szabályozást teremthetnek meg. Azonban kivételesen az Ákr. egyes szabályainak az alkalmazását is lehetővé tehetik, amely „bevett” kodifikációs gyakorlat növelheti az adott eljárások átláthatóságát és hozzájárulhat az egységes és garanciáktól övezett eljárásrend kialakításához. E gyakorlat a „norma-gazdaságosság” szempontjából is hasznos, hiszen a külön jogszabályoknak nem kell teljesen új eljárási rendet felállítani.

A közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó ágazati jogszabályok - a Ket.-beli szabályokkal egyezően - a szubszidiaritás jegyében a jövőben az Ákr. rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt az Ákr. megengedi. Fontos változás azonban, hogy a jogbiztonság és az átlátható jogi szabályozás biztosítása érdekében miniszteri rendelet nem állapíthat meg a jövőben kiegészítő eljárási rendelkezéseket és más jogszabály is csak abba az esetben ha e rendelkezések az Ákr. szabályaival összhangban állnak (Ákr. 8. §-ának (2) és (3) bekezdései).

Az Ákr.-t kiegészítő jogszabályi rendelkezések körében kérdésként merülhet fel, hogy mi minősülhet a törvény rendelkezéseivel összhangban álló, kiegészítő rendelkezésnek? Az Ákr. indokolása szerint egészen biztosan megállapíthat olyan rendelkezéseket a különös eljárási joganyag, melyeket maga a törvény nem tartalmaz (pl. közmeghallgatás, tanúsító szervezet, védett tanú stb.). Természetesen nem minősülhet azonban ekkor sem a törvény tételes szabályaival és szellemiségével összhangban álló kiegészítő szabálynak az olyan rendelkezés, amely nincs összhangban a törvény alapvető rendelkezéseivel, például olyan jogintézmény bevezetésével, amely az ügyfél tisztességes eljáráshoz, ügyintézéshez való jogát üresítené ki. Amennyiben a törvény egy jogintézményre vonatkozóan tartalmaz rendelkezést, úgy zsinórmértékül szintén az alapelvek és az ezek alapjául szolgáló, az Alaptörvényben rögzített alapvető jogok szolgálhatnak azon kérdés eldöntésében, hogy egy-egy szabály nem megengedhető módon tér-e a törvény rendelkezéseitől, avagy kiegészítő szabálynak minősül-e.

Az Ákr. új helyzetet teremt a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárások tekintetében - és ezzel visszatér a két világháború közötti jogfelfogáshoz). Szakít a hatályos jogi felfogással és hasonlóan a jegyző birtokvédelmi eljárásához, a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárásokat nem tekinti hatósági eljárásoknak, azokat a polgári eljárásjog hatálya alá tartozó eljárásokként kezeli. Bár az általános eljárási kódex szabályait szűk keretek között itt is alkalmazni lehet, azonban ez nem jelenti azt, hogy ezek az eljárások az Ákr. hatálya alá tartoznának. Az új eljárási kódex a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárásokat nem tekinti hatósági ügynek, így azok kivett eljárásként történő felsorolása nem is szerepel a normaszövegben. Az Ákr. indokolása kifejti, hogy a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárást és a jegyző birtokvédelmi eljárását mint kvázi perkisegítő-permegelőző ügyeket nem lehet a közigazgatási hatósági eljárások körébe bevonní; az általános eljárási kódexek szabályainak - szűk keretek közötti - alkalmazhatósága nem jelenti, hogy az eljárások a törvény hatálya alá tartoznának.

E körben érdemes megemlíteni, hogy a termőföldek forgalmával kapcsolatos ügyekről az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban kimondta, hogy a földbizottságok nem közhatalmi joggyakorlás keretében járnak el. **A földbizottságnak sajátos magánjogi jogosultságot biztosít a Földforgalmi törvény, amelyet a termőföld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlási jogosultak) képviselében gyakorol.** A földbizottság, illetve az általa képviseltek érdekeltsége tehát magánjogi természetű. Az Alkotmánybíróság fenti döntése tehát akként rendezi a termőföldek forgalmával kapcsolatos ügyek kérdését, hogy azokban - magánjogi jellegük folytán - a földbizottságok eljárásai nem minősülnek hatósági eljárásnak, így a törvény hatálya alá nem tartoznak.

Külön kell szólni az Ákr. általánosságával összefüggésben az európai uniós jog és az új közigazgatási eljárási kódex viszonyáról. Egyfelől az Ákr. nem veszi át a Ket. azon rendelkezését, amely szerint a rendelkezéseitől az Európai Unió kötelező jogi aktusának végrehajtása céljából - az ahhoz szükséges mértékben és módon - törvény, kormányrendelet vagy a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete eltérhet. Ez az eltérési lehetőség ugyanakkor nem a közigazgatási jog szabályaiból ered, hanem az

Európai Unió alapító szerződéseiből, így ennek szabályozása nem lehet a törvény tárgya. Továbbá az Ákr. alapvetően nem jogalkotási kérdéseket rendez, így az uniós jog elsődlegességéből folyó jogalkotási követelmények tartalmi kérdései emiatt sem tartozhatnak a törvény szabályozási tárgyai körébe. Ugyanakkor mindez nem változtat azon, hogy az Alaptörvény E) cikke és az uniós alapszerződések, valamint az Európai Bíróság ítéletei alapján a közösségi jog elsődlegességének a jogalkotás során továbbra is érvényesülnie kell.

Értelemszerűen - a Ket.-hez hasonlóan - minden más, az Ákr.-ben nem szabályozott, vagy annak rendelkezéseit kibontó, konkretizáló szabályozás, jogintézmény különös eljárási joganyagban elhelyezhető (tipikus példa e körben a bizonyítási eszközök speciális meghatározása).

IV. Konklúzió

Az Ákr. koncepciójára vonatkozó javaslat kiemeli: a Ket. hatályára vonatkozó szabályok kisebb részben a jogalkalmazás hibáira adott rossz válaszok miatt, nagyobb részben partikuláris (tárca)érdekek miatt mára csaknem átláthatatlanná váltak. Az általános és különös eljárási szabályokat tovább árnyalják a privilegizált eljárások, amelyekben törvény vagy kormányrendelet - különböző mértékben - megengedi a Ket. rendelkezéseitől való eltérést. Emellett pedig a Ket. ma is számtalan ponton teszi lehetővé, hogy különös eljárási szabály eltérő szabályokat állapítson meg. Összességében azonban úgy tűnik, hogy „az ahány eljárás, annyi szabály” rendszere fenntarthatatlan, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatát a jogalkotónak ezidáig nem sikerült felszámolni. Ez pedig azzal jár, hogy éppen azok az eljárási garanciák vesznek el, amelyek miatt általános eljárási törvényt egyáltalán alkotni érdemes volna.

Az Ákr. alapeszméje, hogy mivel a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek, és az ezen kívül eső szükségszerű eltérések, illetve kiegészítő eljárási szabályok

meghatározása az ágazati, különös eljárási jogszabályok feladata. A kiegészítő, különös eljárási rendelkezések megalkotásának teljes kizárása elkerülhetetlenül szükségessé tenné, hogy minden eljárásjogi részletszabályt maga a törvény állapítson meg, ami a - már magában is túlméretezett - Ket. terjedelmének többszörösét igényelné, ez pedig kifejezetten ellentétes a szabályozás egyszerűsítésének és általánosabbá tételének céljával. A jogbiztonság és az átlátható jogi szabályozás biztosítása érdekében ugyanakkor miniszteri rendelet nem állapíthat meg a jövőben kiegészítő eljárási rendelkezéseket.

Az Ákr. indoklásában maga a jogalkotó is elismeri: a felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt a Ket. nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni, mert 10 év alatt szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült, (pl. törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírások is kerültek bele), és végül valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált. Ezzel párhuzamosan egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, gyakorlattá vált az ún. „mögöttes” jogszabályként való alkalmazása, ami megkérdőjelezte a Ket. átfogóan általános jellegét.

Mindezekre tekintettel az új közigazgatási hatósági eljárási kódex koncepcionálisan csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást vesz ki az új törvény tárgyi hatálya alól, és szakít a külön tartott és privilegizált eljárások kategóriájával, ugyanakkor saját maga ad tételes felhatalmazást a különös eljárási (részlet)szabályok megállapítására. Ez természetesen együtt kellett, hogy járjon az általános kódexben meghatározott területek és előírások mennyiségi csökkentésével, így az új közigazgatási eljárási kódex a tárgyi hatályát tekintve már valóban - az előzőhöz képest mindenképpen - a hatósági eljárások általánosan érvényes fő szabályait egybegyűjtő kódex lehet. Meg kell egyúttal említeni, hogy az eljárásjogi változás átfogó jellegét biztosította az is, hogy az eljárásjogi kódex felülvizsgálata mellett mintegy 180 törvény, 420 kormányrendelet, és 470 miniszteri rendelet legalább részleges felülvizsgálatára is sor került.

Jogszabályok jegyzéke

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény

Alkotmánybírósági határozatok

- 353/B/2007. AB határozat
- 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

Egyéb források

- Peschka Vilmos: A jogszabályok elmélete. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979
- Szabadfalvi József: A jogszabály, in: Szabó Miklós (szerk.): Bevezetés a jog- és államtudományokba. Miskolc, Bíbor, 1995
- Jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójáról
(<http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf>)
- Nagykomentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Boros Anita, Demjén Péter, Dobó Viola, F. Rozsnyai Krisztina, Fazekas János, Fazekas Marianna, Forgács Anna, Hoffman István, Hoffmanné Németh Ildikó, Huber Gábor, Kapa Mátyás, Kovács András György, Kovács Tamás, Lapsánszky András, Mudráné Láng Erzsébet, Nagy Marianna, Szalai Éva, Szegedi László)