

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

DR. POLLÁK KITTI

A MAGYAR ÉS A FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓ

ÖSSZEHASONLÍTÓ VIZSGÁLATA

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

PROF. DR. PATYI ANDRÁS

Egyetemi tanár

.....

Budapest

2019

TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék.....	2
Ábrák, táblázatok jegyzéke	5
I. Bevezető gondolatok	6
II. Fogalmi alapvetések	17
II. 1. Eltérő alapfogalmak	17
II. 1. 1. Közigazgatási hatósági eljárás fogalma	18
II. 1. 2. Kodifikáció fogalma.....	27
II. 2. Közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció alapkérdései	30
II. 2. 1. A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció célja, nehézségei és előnyei	31
II. 2. 2. A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció mélysége	35
II. 3. A közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának francia és magyar kiindulópontjai	50
II. 3. 1. A magyar közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció első mérföldkövei	50
II. 3. 2. A francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció kezdete: „egy régi ötlet”	57
II. 4. Részkövetkeztetések	60
III. Az 1980-as évek: A közigazgatási eljárásjogi kodifikációs törekvések térnyerése	62
III. 1. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény.....	63
III. 2. 1983. november 28-i 83-1025 számú köztársasági elnök által kiadott, minisztertanácsi rendelet	65
III. 3. A francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság létrejötte.....	69
III. 3. 1. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság összetétele	69
III. 3. 2. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság feladatai.....	73
III.4. Részkövetkeztetések	75

IV. Az 1990-es évek: A kihagyott lehetőségek korszaka	77
IV. 1. Az 1990-es évek kodifikációs törekvései Magyarországon és Franciaországban.....	78
IV. 2. A törvényerejű kormányrendelet (ordonnance), mint hatékony kodifikációs eszköz	84
IV. 2. 1. A francia jogforrási hierarchia „rejtelméi”	86
IV. 2. 2. A törvényerejű kormányrendeletek janus-arca	105
IV. 3. Részkövetkeztetések.....	118
V. A 2000-es évek: Eredményes (?) francia és magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikációk.....	120
V. 1. Közigazgatási eljárásjogi kodifikációs eredmények.....	120
V. 1. 1. Magyarország: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.....	121
V. 1. 2. Franciaország: A 2000. április 12-én elfogadott az állampolgárokat a közigazgatással szemben megillető jogokról szóló törvény (Loi DCRA).....	127
V. 2. A közigazgatási eljárásjogi kodifikációs eredmények hiányosságai	133
V. 3. Részkövetkeztetések	139
VI. A 2010-es évek: Eltérő mélységű közigazgatási eljárásjogi kodifikáció	140
VI. 1. Az új eljárási törvénykönyvek megalkotásának körülményei.....	141
VI. 2. Az új eljárási törvénykönyvek címe, hatálya	148
VI. 3. Az új eljárási törvénykönyvek tartalma.....	154
VI. 4. Az új eljárási törvénykönyvek hasonlóságai és hiányosságai	167
VI. 5. Részkövetkeztetések.....	171
VII. Jövőbeni kihívások: a francia és a magyar közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztési lehetőségei	173
VII. 1. Alkotmányos alapok	173
VII. 2. A közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerének alapjai	181
VII. 2. 1. A magyar közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszere	181
VII. 2. 2. A francia közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszere	185
VII. 2. 3. Részkövetkeztetések.....	190
VII. 3. Továbbfejlesztési lehetőségek: közigazgatási bíraskodás alapkérdése.....	192
VII. 3. 1. Közigazgatási per eljárási szabályozása	192
VII. 3. 2. Közigazgatási bírósági szervezetrendszer	196
VIII. Összegzés	212

Irodalomjegyzék	229
Magyar nyelvű szakirodalom (könyvek, tanulmányok)	229
Francia nyelvű szakirodalom (könyvek, tanulmányok).....	248
Angol, spanyol nyelvű szakirodalom:	263
Jogforrások	265
Magyar jogforrások.....	265
Francia jogforrások	268
Osztrák Jogforrás	272
Felhasznált törvények indokolása, törvényjavaslat.....	272
Európai Unió és Európa Tanács forrásai	272
A magyar Alkotmánybíróság határozatai	273
Az osztrák Alkotmánybíróság döntése	273
A francia Alkotmánytanács döntései	273
A francia Államtanács döntései	276
A francia Semmítőszék döntése.....	277
A francia Hatásköri Bíróság döntése	277
Internetes források:	278
A szerző a témában megjelent, illetve megjelenés alatt álló publikációi.....	283

A kézirat lezárásának dátuma: 2019. július 15.

ÁBRÁK, TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. sz. táblázat: A közigazgatási eljárások három generációja
2. sz. táblázat: A Francia Alkotmány 38. cikke alapján elfogadott törvényerejű kormányrendeletek száma

1. sz. ábra: Európai Unió tagállamainak közigazgatásának modelljei Ziller, Jacques csoportosítása alapján
2. sz. ábra: A törvényerejű kormányrendeletek megalkotásának folyamata
3. sz. ábra: Törvényerejű kormányrendeletek tartalma (2007-2013 közt)
4. sz. ábra: A francia Államtanács organigramja

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

*A jogállam a jól rendezett közigazgatási jog állama.*¹

Franciaország egyike a közigazgatási „modellt-adó” államoknak, mégis Magyarországon az elmúlt évtizedekben a francia és a magyar közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályozás összehasonlító vizsgálatára nem került sor. Ennek aktualitását adja jelenleg egyrészt az is, hogy Magyarországon az Országgyűlés 2016 telén elfogadta az új közigazgatási eljárási törvényt, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban Ákr.). Ezzel párhuzamosan Franciaországban 2016. január 1-jén hatályba lépett a Közigazgatási Eljárási Kódex, *Code des relations entre le public et l'administration* (a továbbiakban CRPA). A „*Code des relations entre le public et l'administration*” szó szerinti fordítása a „köz” és a közigazgatás közti kapcsolatok kódexe. A disszertációban a „köz” kifejezés helyett a magyar nyelvben meghonosodott és széles értelmű „ügyfelek” kifejezést használjuk, hiszen a CRPA az ügyfelek és a közigazgatás közötti kapcsolatokat is szabályozó Törvénykönyv. A CRPA törvényi részét a 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendelet, míg a rendeleti részét 2015. október 23-i 2015-1342 számú minisztertanácsi rendelet kodifikálta.

Az értekezés abból a hipotézisből indul ki, hogy a francia közigazgatási eljárások általános szabályainak történeti kodifikálása során számos olyan kérdéskör, eljárási jogintézmény, intézmény merült fel, amelynek részletes vizsgálata azért szükséges, mert átvételük – ezekhez hasonló magyar szabályozás megalkotása – a jogalkotó számára megfontolás tárgyát képezheti a magyar közigazgatási eljárás, így a közigazgatás versenyképességének fejlesztése érdekében. A kutatás a francia és a magyar közigazgatási eljárásokra vonatkozó kodifikáció átfogó elemzését tűzte ki célul: alapvető közigazgatási fogalmak, történeti előzmények, egyes

¹ MAYER, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*, München und Leipzig, 1924. 28. idézi SZAMEL Lajos: Megjegyzések az államigazgatási eljárási törvényhez, *Jogtudományi közlöny*, 1957. 4-6. sz. 135.

közigazgatási eljárási jogintézmények és a jogorvoslati rendszer átfogó vizsgálatát, amelyek vonatkozásában a francia szabályozásból kiindulva, a magyar rendelkezésekkel összehasonlítva, de lege ferenda javaslatokat fogalmaz meg az értekezés. LŐRINCZ Lajossal egyetértve: „legnagyobb nyereség, amelyhez az összehasonlítás révén hozzájuthatunk, mégis az abban a köztudott megállapításban való meggyőződésünk, hogy a magyar közigazgatás fejlesztéséhez és korszerűsítéséhez a külföldi minták ismerete nélkülözhetetlen.”²

Az értekezés egyik alaptétele az, hogy a francia jogrendet mindenképp szükséges vizsgálat alá vonni. A közigazgatás fejlődésének első szakaszában a jogállamiság hagyománya rendkívül erős volt a kontinentális Európában. E hagyománynak két nagy hatású modellje alakult ki a német és a francia modell. A francia modellt követő országokban a közigazgatás hierarchizált, központosított, elszámoltatható, a köztisztviselők pedig magas szinten képzettek.³ A francia közigazgatási jog fejlődése azonban eltér a német jogfejlődéstől, ennek oka TOMCSÁNYI Móric szavaival élve a francia néplélekben gyökeredzik.⁴ Kiemelendő, hogy a francia közigazgatás egyes jellemzői (így különösen is a francia közigazgatási rendszer centralizáltsága,⁵ az elnöki-félpreszidentális rendszer,⁶ az Államtanács kiemelt speciális szerepe,⁷ a francia közigazgatási jog kevésbé formalizált korábbi jellege,⁸ Franciaország területi jellemzői) kiemelt szerepet játszottak abban is, hogy a Közigazgatási Eljárási Kódex megalkotására egészen a XXI. századig várni kellett.⁹

Franciaország vitathatatlanul a közigazgatási jog, a *droit administratif* szülőhazája. AUBY, Jean-Bernard és CLUZEL-MÉTAYER, Lucie jegyzi meg, hogy a francia szerzők közt sincs azonban egységes álláspont a tekintetben, hogy a közigazgatási jog kezdeti időpontjának mely időszak jelölhető meg. Az általánosan elfogadott vélekedés az, hogy a közigazgatási jog

² LŐRINCZ Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatásban* in: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*, Unió Kiadó, Budapest, 2006. 19.

³ *Bevezető* in: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex Kiadó, Budapest, 2011. 26-27.

⁴ TOMCSÁNYI Móric: *A közigazgatási jogviszony*, Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése, Budapest, 1912. 85.

⁵ LINGNIÉRES, Paul: *La procédure administratives non contentieuse en France: un droit pour établir la confiance entre les citoyens et l'administration* in: AUBY, Jean-Bernard (dir.) - PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, Bruxelles, 2016. 917.

⁶ Lásd részletesen: ÁDÁM Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*, Corvina Kiadó, Budapest, 2007.

⁷ Lásd részletesen: VII. fejezet

⁸ SAUNIER, Sébastien: *Caractères essentielles du droit français de la procédure administrative* in: AUBY – PERROUD (2016) 71-73.

⁹ GAUDEMET, Yves: *Droit Administratif*, (21e édition), L.G.D.J., Issy-les Moulineaux, 2015. 23-48.

történeti gyökerei a XVIII. század végén létrejövő Államtanácsához köthetők.¹⁰ A XIX. században a francia közigazgatási jog szabályozása folyamatosan fejlődött.¹¹ A Hatásköri Bíróság az 1873-as Blanco-ügyben hozott ítéletében mondta ki, hogy a közigazgatással összefüggésben alkalmazandó jog speciális, a jogrendszer más részeitől elkülönült. E döntés alapozta meg a közigazgatási jog más jogterületekhez képest megnyilvánuló autonómiáját.¹² A francia közigazgatási jog fejlődése nagy hatással volt a mediterrán országok (így különösen Spanyolország, Olaszország) közigazgatási jogára is.¹³ Mindemellett Franciaország a kodifikáció őshazája, ahol már a XIX. század elején olyan nagy jelentőségű törvénykönyvek születtek, mint a Code Civil, amely az egész európai jogfejlődésre hatott.¹⁴ Megjegyzendő a kodifikációval kapcsolatosan az is, hogy az 1990-es évek végétől a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) igen kedvelt kodifikációs eszközzé vált, amellyel végül a Közigazgatási Eljárási Kódex (CRPA) is elfogadásra került.

Másrészről szükséges hangsúlyozni azt is, hogy Franciaország közigazgatásának, mint közjogi mintát adó országnak az elemzése a magyar és a külföldi összehasonlító közigazgatási munkákban is már a XIX. század végén, XX. század elején előtérbe került. GOODNOW, Frank J. *Comparative Administrative Law* című, 1893-ban megjelent első összehasonlító közigazgatási jogi munkájában, az angol-amerikai szabályozást követően a szerző a francia rendelkezéseket vizsgálta részletesen az adott jogintézmények vonatkozásában így például Közigazgatási bíráskodás cím alatt elsőként a II. kötetben az angol, amerikai szabályok (190-217. oldal közt), majd a francia rendelkezések (217-240. oldal közt), végül a német közigazgatási bírósági rendszer (240-257. oldal közt) került elemzésre.¹⁵

Az amerikai összehasonlító közigazgatási jogi szakirodalom gyakorta az angolszász jogrendszerek (Egyesült Királyság és Amerikai Egyesült Államok) közigazgatásának bemutatását követően a német szabályozást megelőzve a francia szabályozást ismerteti így például: JACOBINI, H.B. *An Introduction to Comparative Administrative Law*, 1991-ben

¹⁰ AUBY, Jean-Bernard – CLUZEL- MÉTAYER, Lucie: *Administrative Law in France* in: SEERDEN, J.G.H. René: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis*, 3e Édition, Intersentia, Cambridge, 2012. 5.

¹¹ TRUCHET, Didier: *Droit Administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 2017. 11.

¹² A Hatásköri Bíróság döntése :*Arrêt du 8 février 1873, Blanco*; Lásd: CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas - TOURBE, Maxime: *Droit administratif*, (15e édition), Sirey, Dalloz, Paris, 2016. 17-18.

¹³ *Bevezető* in: SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011) 26.

¹⁴ ROBINEAU, Yves: *Droit administratif et codification* (1), *Actualité juridique droit administratif*, 1995. 110-116.

¹⁵ GOODNOW, Frank J.: *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*. 2 vols., Putnam, New York, 1893.

megjelent munkája is.¹⁶ SEERDEN, J.G.H. René által szerkesztett, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis* című, 2012-ben megjelent összehasonlító műben pedig már elsőként a francia közigazgatás kerül részletes bemutatásra.¹⁷ Továbbá ROSE – ACKERMAN, Susan és LINDSETH, L. Peter által szerkesztett, 2013-ban *Comparative Administrative Law* címmel megjelent összehasonlító közigazgatási jogi munka is külön részletezi a francia közigazgatási bíráskodást.¹⁸

A francia nyelvű szakirodalomból kiemelendő a kutatási téma szempontjából 2016-ban megjelent, AUBY, Jean-Bernard és PERROUD, Thomas által szerkesztett, *Droit comparé de la procédure administrative* című az elmúlt évek egyik legnagyobb volumenű összehasonlító közigazgatási eljárásjogi munkája, amelyben a közigazgatási eljárás (közigazgatási bírósági és nem bírósági közigazgatási eljárás) francia jellemzői is részletesen, elkülönítve kerülnek bemutatásra.¹⁹

Ezzel párhuzamosan a XX. század első felében a magyar nyelvű összehasonlító közigazgatási munkák is részletesen vizsgálták a francia közigazgatási jogot.²⁰ Így például – a teljesség igénye nélkül – a francia közigazgatást különösen is a közigazgatási bíráskodást GRUBER Lajos *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban* című, 1877-ben megjelent munkája is részletesen elemzi.²¹ A francia törvényszékek szervezetét és eljárását LECHNER Ágoston *Közigazgatási jogi jegyzetek* című, 1885-ben kiadott jegyzetei részletesen bemutatják, hangsúlyozva azt, hogy: „Franciaország volt az első, amely a tulajdonképpeni közigazgatási bíróságokat felállította [...]”²² CONCHA Győző *Politika I.* című művében a XX. század elején a közigazgatási per sajátosságainál francia példákra utal.²³ FERENCZY Árpád *A politika rendszere (alkotmány-és közigazgatástan)* című, 1905-ben kiadott munkájában a

¹⁶ JACOBINI, H.B.: *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications Inc, New York, London, Rome, 1991.

¹⁷ AUBY, Jean-Bernard – CLUZEL- MÉTAYER, Lucie: *Administrative Law in France* in: SEERDEN (2012) 5-39.

¹⁸ MASSOT, Jean: *The powers and duties of the French administrative judge* in: ROSE – ACKERMAN, Susan – L. LINDSETH, Peter (éd.): *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK)-Northampton (MA,USA), 2013. 415-425.

¹⁹ SAUNIER, Sébastien: *Caractères essentielles du droit français de la procédure administrative* in: AUBY, Jean Bernard (dir.)- PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, Bruxelles, 2016. 71-85.

²⁰ A külföldi hatások értékelését lásd: KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*, Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv Kiadó, Budapest 2014. 269-335.

²¹ GRUBER Lajos *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*, Athenaeum, Budapest. 1877. 141-180.

²² LECHNER Ágoston: *Közigazgatási jogi jegyzetek, közigazgatási jog általános része*. Dr. Lechner Ágoston egyet. ny. r. tanár úr előadásai után közlé Laczkovits Gyula joghallgató, Budapest s.n., 1885. 220-223.

²³ CONCHA Győző: *Politika I.*, Grill Károly Könyvk., Budapest, 1905. 112 -126.

francia közigazgatási bíraskodási rendszert és a hatásköri bíróságot is megemlíti.²⁴ TOMCSÁNYI Móric *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, 1926-ban kiadott művében megjegyzi a francia közjog új irányzatát, amely az egyéni jogvédelem fokozását és a közigazgatás demokratizálását célozza,²⁵ illetve ismerteti a közigazgatási aktusok francia csoportosítását is.²⁶ MÁRFFY Ede *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog* című munkájában még az Államtanács döntéseit is idézi, így például a közigazgatási jogviszony meghatározása kapcsán.²⁷ EREKY István *A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban*²⁸ című munkája részletezi a francia közigazgatás és a közigazgatási jog jellemzőit, amelyet a *Közigazgatás és önkormányzat* című művében is számtalanszor említ.²⁹ MARTONYI János *A közigazgatási bíraskodás mai rendszere Franciaországban*, 1935-ben kiadott munkájában hangsúlyozza, hogy a „közigazgatás elméletének kidolgozásában, az egyes jogintézmények dogmatikai kifejtésében a közigazgatástan nagy hírű francia tudósai – főleg az utolsó félszázadban – halhatatlan érdemeket szereztek.”³⁰ MÁRTONFFY Károly *A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata* című 1935-ben született munkája is tartalmaz a francia kiválasztási (szelekciós) rendszerre vonatkozó kitekintést.³¹ MENCZER Károly fő műve *A francia és olasz Államtanács szervezete és működése* címmel 1937-ben jelent meg, amelyben a szerző górcső alá veszi a francia Államtanácsot.³² VALLÓ József *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban* című munkájában foglalkozik többek közt a francia közigazgatási jog sajátosságaival, a bírói gyakorlat szerepével a modern francia jog kialakításában.³³ MAGYARY Zoltán *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában* című,

²⁴ FERENCZY Árpád: *A politika rendszere (alkotmány-és közigazgatástan)*, Politzer, Budapest 1905. 443-445.

²⁵ TOMCSÁNYI Móric *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926. 54-55.

²⁶ TOMCSÁNYI (1926) 150-156.

²⁷ MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1926.I.12.

²⁸ EREKY István: *A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban*, Miskolci ev. jogakadémia tudományos értekezéseinek tára. 26. szám, Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda R.-T. Egyetemi Nyomdája, Pécs, 1925.

²⁹ EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, Budapest, 1939.

³⁰ MARTONYI János: *A Közigazgatási bíraskodás mai rendszere Franciaországban*, Kecskemét Első Kecskeméti Hírlapkiadó & Ny. 1935. 1.

³¹ MÁRTONFFY Károly: *A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1935. 37-55.

MÁRTONFFY Károly *A magyar közigazgatás megújulása* c. munkájában is utal francia művekre. MÁRTONFFY Károly: *A magyar közigazgatás megújulása*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939. 29-34.

³² MENCZER Károly: *A francia és olasz Államtanács szervezete és működése*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 23. kötet., Budapest 1937.

³³ VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1940. 7-157.

1942-ben megjelent művében a közigazgatási jog külföldi fejlődésének ismertetését a francia fejlődéssel kezdi.³⁴

A XX. század második felében a magyar szakirodalom már csak érintőlegesen foglalkozott a francia közigazgatással, különösen is a francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjával.³⁵ Az 1990-as éveket követően, főként TRÓCSÁNYI László elemzése után,³⁶ az elmúlt évtizedben azonban egyre jobban eltűnt a magyar szakirodalomból a francia közigazgatási jog,³⁷ különösen is a francia közigazgatási eljárási jog és a közigazgatás bírászkodás alapkérdéseinek részletes, átfogó jellegű elemzése. Jelenkori összehasonlító munkák érintőlegesen, alig egy-egy oldalban vizsgálják ez utóbbi kérdéskört. BALÁZS István a következőt jegyzi meg SABJANICS István: *A közigazgatási eljárás Franciaországban* c. munkája³⁸ kapcsán: “[a] „Közigazgatási eljárási jog Franciaországban” (86. o.) című részt tekintve az erről szóló bő oldalas ismertetés szintén érintőlegesnek tűnik. E fontos, modellt alkotó ország szabályozásának leírásánál mindenképpen meg kellene különböztetni a közigazgatási szervek hatósági döntéshozatali eljárására vonatkozó jogi szabályozást, a „procédure administrative non contentieuse” és az egyébként a végrehajtó hatalmi ágon belül megszervezett közigazgatási bírósági eljárást, a „procédure administrative contentieuse”. Az első kategóriába tartozó eljárások e pont alá tartoznának, míg a másodikba sorolhatók „a közigazgatási bírászkodás” címet viselőbe (96. o.) kívánkoznak.”³⁹ Szintén igen rövid ismertetést tartalmaz a francia közigazgatási eljárás szabályai, kodifikációja vonatkozásában SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György és KOI Gyula által szerkesztett, az

³⁴ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 86-89.

³⁵ Az 1980-as években a francia közigazgatás struktúrája, a francia közszolgálati rendszer nem összehasonlítható, hanem inkább leíró jelleggel került ismertetésre. Lásd: FERENCZY Endre: A francia közigazgatás struktúrájáról, *Állam- és Jogtudomány* 1982. 2. sz. 250-269., BALÁZS István: A közszolgálat francia rendszeréről, *Állam és Igazgatás*, 1988 1. sz. 36-47.

³⁶ Így különösen is: TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bírászkodás Franciaországban, *Állam- és Igazgatás*, 1988. 8. sz. 755-765., TRÓCSÁNYI László: *Milyen közigazgatási bírászkodást?*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 44-53.

³⁷ A francia közigazgatás általános ismertetését lásd a 2000-es évekből: LŐRINCZ Lajos: *Franciaország közigazgatása* in: LŐRINCZ Lajos (szerk.) *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás, Unió Kiadó*, Budapest, 2006. 139-170.

A 2000-es éveket követően, a francia közigazgatási szervezeti kérdésekre, a francia önkormányzati rendszerre fókuszál BALÁZS István. Lásd: BALÁZS István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban, *Állam- és Jogtudomány*, 2016. 2. sz. 16-39.

³⁸ SABJANICS István: *A közigazgatási eljárás Franciaországban* in: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV.* Pázmány Press, Budapest. 2015. 86-87.

³⁹ BALÁZS István: Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk.): Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV. (Budapest: Pázmány Press 2015) Recenzió, *Állam- és Jogtudomány*, 2016. 3. sz. 148-157. Megjegyzendő, hogy e hiányosságot GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV.* Pázmány Press, Budapest. 2017. második kiadása sem pótolta.

Európai Unió tagállamainak közigazgatása címmel, 2011-ben megjelent összehasonlító munka.⁴⁰

Mindezen jelenkori magyar szakirodalmi hiányosságok és az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex (CRPA) hatálybalépése sarkalltak arra, hogy kísérletet tegyek a francia közigazgatási eljárásjog kodifikációs folyamata és az elkészült kódexek szabályozási rendszere elemzésére.

Előre kell bocsátani azonban azt is, hogy számos kihívás mutatkozott a disszertáció megírása során. Egyike ennek maga a francia jogi terminológiának (annak 30-40 évvel ezelőtt használt kifejezéseinek, szerkezeteinek), a francia államnak és a francia jogi kultúrának az értelmezése.⁴¹ A francia kifejezések fordítása, magyar megfelelőjének megtalálása igazi erőpróbát jelentett tekintettel arra, hogy a francia közigazgatási jog, a francia állam berendezkedése igen eltérő a magyartól. Azokban az esetekben, ahol nem értettünk egyet a korábbi magyar fordításokkal, indokolással együtt új kifejezés használatát javasoltuk. Megjegyezendő az is, hogy a kutatás alapvetően – Franciaország tekintetében – a francia szakirodalomra támaszkodik: több mint 200 francia nyelvű szakirodalmat: könyvet, könyvrészletet, tanulmányt dolgoz fel, továbbá közel hetven francia jogforrást és közel félszáz francia Államtanácsi illetve közel ugyanennyi francia Alkotmánytanácsi döntést vizsgál.

Az értekezés írása során számos olyan kérdéskör is felmerült (így különösen a francia jogforrási hierarchia szerkezete, a törvényerejű kormányrendelet szerepe a kodifikációban, a Legfőbb Kodifikációs Bizottság jelentősége), amelynek vizsgálata elengedhetetlennek bizonyult, mert egyrészt a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció megértéséhez szorosan kapcsolódik, másrészt e kérdésköröket a magyar szakirodalom eddig szintén nem elemezte részletesen.

A kutatás az összehasonlító jog, az összehasonlító közigazgatási jog eszköztárával dolgozik⁴² és az összehasonlító jogi kutatási program főbb lépéseit szem előtt tartva elemezte a választott kutatási témát.⁴³ LŐRINCZ Lajos a közigazgatásban végzett összehasonlításnak leginkább két

⁴⁰ LŐRINCZ Lajos: *Franciaország közigazgatása* in: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex Kiadó, Budapest, 2011. 261.

⁴¹ Egyetértünk azzal az állásponttal, hogy ilyen jellegű kutatás megfelelő nyelvismeret nélkül nem is végezhető el. Erre hívja fel több munka is a figyelmet: LŐRINCZ Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatásban* in: LŐRINCZ (2006) 12.

⁴² PÉTERI Zoltán: *Jogösszehasonlítás, Történeti, rendszertani és módszertani problémák*, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog – és Államtudományi Kara, Budapest, 2010. 154-168.

⁴³ Lásd a jogösszehasonlítás művelésének alapkérdéseit: FEKETE Balázs: *A jogösszehasonlítás magyar történetének és alkalmazásának alapkérdései* in: JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2015. 419 -451.

dimenzióját: a térbeli összehasonlítást és az időbeli összehasonlítást határozta meg.⁴⁴ Jelen munka mindkettő módszert együttesen alkalmazza és mikro összehasonlító munkaként azonosítható,⁴⁵ amely a magyar és a francia közigazgatási eljárási jog kodifikációjára koncentrál. A disszertáció nem az egyes országokra fókuszáló elemzés, hanem korszakonként emeli ki a közigazgatási hatósági eljárási jog kodifikációjának állapotát Magyarországon és Franciaországban és ezt hasonlítja össze. Ezáltal egyrészt pótolja azt a magyar szakirodalmi hiányosságot, amely a francia közigazgatási hatósági eljárási jog kodifikációjának elemzése tekintetében évtizedek óta fennáll. Másrészt, olyan jogintézményeket, intézményt, kodifikációs eszközt is részletesen vizsgál, amelynek magyar átvétele, ezekhez hasonló magyar szabályozás kialakítása megfontolás tárgyát képezheti a magyar jogalkotó számára. Habár egyes esetekben az elemzés elvégzését követően arra a következtetésre jutunk, hogy jelen magyar alkotmányos keretek közt hatékonysága ellenére sem vehető át az adott francia szabályozás (így például a törvényerejű kormányrendelet). Ez az eredmény is bizonyítja, hogy preconcepció-mentes összehasonlító munka történt, amely megkísérelte a jogösszehasonlítás negyedik szintjén elvégezni a kiválasztott kérdéskör vizsgálatát,⁴⁶ tudatosan törekedett a vizsgált kérdéskör lényegének a megközelítésére illetve annak megismerésének előmozdítására.⁴⁷

Továbbá, az értekezés egyes részei így különösen is a második fejezete részint jogdogmatikai kutatásként is azonosítható.⁴⁸ Az értekezés második, harmadik, negyedik és ötödik fejezetében a történeti megközelítés is megjelenik. KÜPPER, Herbert szavaival egyetértve „[a] meglévő helyzet felméréséhez tartozik a múlt bevonása is. Csak akkor leszünk képesek megérteni a mai állapot valódi mibenlétét, ha tudjuk, hogyan jött létre.”⁴⁹ Az első időszak, amelytől a francia és magyar közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozására vonatkozó kodifikáció összehasonlítása elvégezhető az az 1980-as évek. Az ez előtti magyar közigazgatási eljárásjog fejlődését már több szerző részletesen ismertette, míg a francia kodifikációs törekvések tekintetben az 1980-as évekig igen gyérek. A francia 1983. november 28-i 83-1025 számú köztársasági elnök által kiadott, minisztertanácsi rendelet (a továbbiakban: 1983-as

E kérdéskör vonatkozásában lásd továbbá: FEKETE Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái, Kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.

⁴⁴ LŐRINCZ Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatásban* in: LŐRINCZ (2006) 7-8.

⁴⁵ A disszertáció terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé makro összehasonlítás elvégzését, de tekintettel arra, hogy a kutatási téma a társadalmi viszonyokkal nagymértékben összefügg, erre részint egyes fejezeteknél utalunk.

GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV.* Pázmány Press, Budapest. 2015. 23.

⁴⁶ *uo.* 27-29.

⁴⁷ PÉTERI (2010) 132-133.

⁴⁸ SZABÓ Miklós – JAKAB András: *A jogdogmatikai kutatás* in: JAKAB – MENYHÁRD (2015) 51-79.

⁴⁹ KÜPPER, Herbert : *Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása*, MTA Working Papers, 2014. 3. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

minisztertanácsi rendelet) az első olyan francia jogszabály, amely már kifejezetten a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozására irányuló törekvés. Kiváló alapot biztosít tehát az összehasonlító munka elvégzéséhez, hisz Magyarországon 1981-ben került elfogadásra az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegről szóló 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.).

Ezt követően a kutatás tízéves periódusokra bontása átláthatóbbá és megfoghatóbbá teszi a vizsgált korszakok kodifikációs törekvéseit, amely az összehasonlító munka szisztematikus elvégzésének logikus alapját adja.

A kutatási módszertan kapcsán továbbá megjegyzendő, hogy az egyes fejezetek végén – ahol ez értelmezhető – de lege ferenda javaslatok kerülnek megfogalmazásra.

Az empirikus kutatás szempontjából hangsúlyos szerepet kap a dolgozatban a francia Államtanács és Alkotmánytanács döntéseinek feldolgozása is tekintettel arra, hogy Franciaországban sokáig a közigazgatási bíróságok így különösen is az Államtanács ítéleteiből lehetett következtetni, értelmezni a közigazgatási hatósági eljárási szabályokat.⁵⁰

Az értekezés szerkezeti felépítése tekintetében, a disszertáció II. fejezete a *Fogalmi alapvetések* cím alatt tárgyalja, az összehasonlító munka elvégzéséhez szükséges alapvető definíciókat így a közigazgatási eljárás és a kodifikáció fogalmát, melyek részint eltérő jelentéssel bírnak a magyar és a francia szakirodalomban. E fejezet továbbá részletesen vizsgálja a közigazgatási hatósági eljárásjogi kodifikációnak a célját, a nehézségeit, az előnyeit és a lehetséges kimeneteleit, mélységét. Rövid kitekintés keretében az Európai Unió e területen lévő kodifikációs törekvései is ismertetésre kerülnek. Végül, annak ellenére, hogy az összehasonlító munka kezdő időpontját az 1980-as években határoztuk meg, szükséges röviden ismertetni az 1980-as évek előtti közigazgatási eljárásjogi kodifikáció fő csomópontjait is, hisz ez alapján tűnik ki, hogy a két ország mennyire eltérő kiindulási pontról indult az eljárásjogi kodifikáció vonatkozásában.

A következő, III. fejezetben *1980-as évek: Közigazgatási eljárásjogi kodifikációs törekvések térnyerése* cím alatt az ekkor elfogadásra került közigazgatási hatósági eljárás szabályozására irányuló jogszabályok, a magyar Áe. és a francia 1983-as minisztertanácsi rendelet a vizsgálatunk tárgyai. A magyar szakirodalom nem ismertette részletesen ezt a rendeletet, sőt igen ritkán kerül említésre a magyar szakirodalomban, mint francia közigazgatási eljárásjogi

⁵⁰ Erre hívja fel a figyelmet BALÁZS István is. BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási eljárások*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 47.

kodifikációs törekvés, így a disszertáció e része ezt is pótolni kívánja. Szükséges továbbá az e korszakban újra felállított francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság jogállásának részletes elemzése is, amely mind a mai napig motorja általában a kodifikációnak, így a közigazgatási eljárásjogi kodifikációnak is. Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex, a CRPA is e Bizottság hathatós közreműködésével került megalkotásra.

A disszertáció IV. fejezete *Az 1990-es évek: a kihagyott lehetőségek korszaka* címet viseli. Annak ellenére, hogy mind Franciaországban, mind Magyarországon a jogalkotónak lehetősége nyílt átfogó, a tudomány által is mindinkább sürgetett közigazgatási eljárásjogi kodifikáció elvégzésére, ez sajnálatos módon az 1990-es években a vizsgált államok egyikében sem történt meg. Nagy álmok és remények korszaka inkább ez, amelyből egyelőre még sem a francia Közigazgatási Törvénykönyv, sem a magyar közigazgatási bírósági reform nem valósult meg. E korszakban Franciaországban azonban a törvényerejű kormányrendeletek igen kedvelt jogalkotási, kodifikációs eszközzé váltak. E jogforrás mai napig számos dilemmát vet fel, amely a francia jogforrási hierarchia ismerete nélkül nem értelmezhető. Tekintettel arra, hogy a jelen magyar szakirodalom nem ismerteti a francia jogforrási hierarchiát részletesen, így ez az alfejezet e hiányosságot is pótolni hivatott. A törvényerejű kormányrendeletek elemzése két ok miatt is szükséges egyrészt az új francia Közigazgatási Eljárási Kódexet, a CRPA-t is végül törvényerejű kormányrendelet útján kodifikálta a francia jogalkotó. Másrészt, kérdésként merülhet fel az, hogy e jogforrások beilleszthetőek-e a magyar jogforrási hierarchiába.

A 2000-es évek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja tekintetében a korábbi évtizedhez képest már sikeresebbnek bizonyultak Magyarországon és Franciaországban is, hisz mindkét vizsgált államban egy-egy kiemelt jelentőséggel bíró, törvényi szintű jogszabály került elfogadásra. Magyarországon 2005. november 1-jén hatályba lépett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), míg Franciaországban megalkotásra került a 2000. április 12-én elfogadott az állampolgárokat a közigazgatással szemben megillető jogokról szóló törvény (a továbbiakban: Loi DCRA).⁵¹ A 2000-es évek második felében viszont e közigazgatási eljárási törvények hiányosságai mind inkább előtérbe kerültek. E kérdésköröket vizsgálja az V. fejezet *2000-es évek: Eredményes (?) francia és magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikációk* cím alatt.

⁵¹ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

A VI. fejezet *2010- es évek: Eltérő mélységű kodifikáció* cím alatt már napjaink közigazgatási hatósági eljárási szabályai kerülnek analízisre tekintettel arra, hogy mind Franciaországban, mind Magyarországon nem is oly rég elfogadásra került, egy-egy hasonló célú jogszabály: a magyar Ákr. és a francia CRPA. E fejezet górcső alá veszi az új közigazgatási eljárási jogszabályok megalkotásának körülményeit, hatályát és tartalmát. E fejezet alatt a francia CRPA átfogóbb elemzésre kerül, mint a magyar Ákr., tekintettel arra, hogy magyar szakirodalom részletesen nem vizsgálta a CRPA-t, így e fejezet ezt is pótolni kívánja. Végül, az új eljárási törvénykönyvek tartalmi összehasonlítását követően, azok egy-egy alapvető, továbbra is fennálló hiányosságaira mutat rá a disszertáció e fejezete.

Az értekezés VII. és egyben utolsó érdemi fejezete a *Jövőbeni kihívások: a francia és a magyar közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztési lehetőségei* címet viseli. Elsőként e fejezet a közigazgatási eljárás, jogorvoslati jog és a közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjait elemzi. Ezt követően, a magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárások jogorvoslati rendszerére és a közigazgatási bírászkodás egyes alapvető kérdéseire fókuszál. Hisszük, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és a közigazgatási bírászkodás szabályozásának csak együtt, egymásra tekintettel van értelme. Jó, ügyfélbarát közigazgatási eljárást hatékony, specializált közigazgatási bírósági szervezetrendszer nélkül álláspontunk szerint megvalósítani nem lehetséges. Öröndetesnek tartjuk azt, hogy részint a magyar jogalkotó pótolta több évtizedes adósságát és 2017-ben elfogadásra került a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, amely a közigazgatási per eljárási szabályait tartalmazza. Végül, e fejezet de lege ferenda javaslatokkal zárul a közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszere vonatkozásában.

A disszertáció *VIII. Összegzés* című fejezete jelen összehasonlító munka során született megállapításokat, következtetéseket, de lege ferenda javaslatokat tartalmazza.

Végezetül kiemelendő, hogy az egyes fejezetekben néhol szerkezeti aránytalanság jelenik meg a hazai szabályozás ismertetésének rovására, amely azonban azzal indokolható, hogy a magyar szabályozás a hazai jogtudományban részint elemzésre került, erre minden esetben utalunk is; illetve a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikációs kérdésekkel a magyar szakirodalom ezidáig részletesen nem foglalkozott.

II. FOGALMI ALAPVETÉSEK

A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának, fejlődésének és alapintézményeinek összehasonlító vizsgálata során világossá vált, hogy ezen elemzés elvégzéséhez elengedhetetlen egyrészt a disszertáció során gyakran alkalmazott kifejezések így a közigazgatási eljárás, kodifikáció definiálása és értelmezésének pontos lehatárolása, másrészt a francia és a magyar közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjával kapcsolatos alapkérdések ismertetése.

Elöljáróban megjegyezendő, hogy a magyar és a francia szakirodalomban a gyakran használt fogalmak is akár eltérő vagy éppen ellentétes jelentéssel bírnak. E problémára világít rá a disszertáció II. 1. fejezete. Elsőként a közigazgatási eljárás és a kodifikáció fogalmát vesszük górcső alá, ezt követően a közigazgatási eljárási jog kodifikációjának célját, nehézségeit, előnyeit és lehetséges kimeneteleit részletesen vizsgáljuk a II. 2. fejezetben.

Kiemelendő, hogy az Európai Unió e területen lévő kodifikációs törekvései is jelentős mértékben hatnak az egyes tagállami közigazgatási eljárásjogi kodifikációra.

Végül, habár a magyar és a francia közigazgatási eljárásjog összehasonlításának kezdő időpontjaként az 1980-as éveket határoztuk meg, szükséges röviden ismertetni az 1980-as évek előtti közigazgatási eljárásjogi kodifikációt is (II. 3. fejezet).

II. 1. ELTÉRŐ ALAPFOGALMAK

Jelen alfejezetben elsőként a közigazgatási hatósági eljárás fogalmát, annak egyre összetettebbé válását vizsgáljuk. Ezt követően, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációját definiáljuk.

II. 1. 1. KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS FOGALMA

Magyarországon és Franciaországban a közigazgatási hatósági eljárás fogalmára, csoportosítására igen eltérő definíciót találunk. VALLÓ József 1937-ben a következő, mai napig helytálló kijelentést tette: „[a] közigazgatási eljárás fogalma tételes jogilag nincs meghatározva. A kodifikátor joga és időrendi szempontból első kötelessége, tehát *de lege ferenda* megállapítani, hogy milyen eljárásokat tekint közigazgatási eljárásnak. [...] A közigazgatás és az egyes állampolgárok együttműködésének mikéntjét pedig a közigazgatási eljárásjog van hivatva szabályozni.”⁵²

A magyar szakirodalomban több eltérő megfogalmazás ismert a közigazgatási eljárás fogalmára, csoportosítására. MAGYARY Zoltán eljárás definícióját átvéve eljárás alatt valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendjét értjük.⁵³ Az évtizedek során, a közigazgatási eljárás típusait eltérőképp csoportosították a szakirodalomban így például: TOMCSÁNYI Móric a közigazgatási eljárásnak két fajtáját határozta meg: a belső hivatali eljárást és a külső közigazgatási eljárásnak a rendjét.⁵⁴ SZAMEL Lajos különbséget tett hatósági (külső) eljárás, államigazgatási szervek egymás közötti (belső) eljárás és ügyvitel közt.⁵⁵ MADARÁSZ Tibor tovább árnyalta a közigazgatási eljárás csoportosítását és már hat közigazgatási eljárásjogi kategóriát határozott meg: így a hatósági (külső) eljárást, a jogalkotói eljárást, a hierarchikus igazgatáson belüli eljárást, a mellérendeltségi viszonyokban érvényesülő eljárást, a szervezeteken belüli eljárást (ügyviteli eljárást) és a testületeken belüli eljárást.⁵⁶

Megállapítható, hogy e csoportosítások mindegyikében megjelenik a közigazgatási hatósági (külső) eljárás, amelynek definiálásakor az egyes szerzők eltérő fogalmi alaptól indultak ki. SIGMOND Andor 1904-ben a következőképp határozta meg a közigazgatási eljárás fogalmát: „[k]özigazgatási eljárás alatt értjük, a közigazgatási hatóságoknak azon tevékenységét, melynek segítségével az általánosan (abstrakt) szabályozott tényállás alkalmazása által az adott esetre

⁵² VALLÓ József: *Közigazgatási eljárás*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937. 8-11.

⁵³ MAGYARY (1942) 592.

⁵⁴ TOMCSÁNYI (1912) 69.

⁵⁵ Megjegyzendő, hogy „az államigazgatási eljárásnak ez a tagolása nem jelenti azt, hogy a háromféle eljárás mindig külön-külön folynék. Ellenkezőleg: kivételes jelenség az, hogy az államigazgatási tevékenység során nem kapcsolódnak össze.” Lásd: SZAMEL Lajos: *Az államigazgatási eljárás* in: BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog, Általános rész*, Második kiadás, Tankönyvkiadó, Budapest, 1980. 357.

⁵⁶ MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*, ELTE, Budapest, 1989. 446-447.

(konkrét) vonatkozó tényállást szabályozzák.⁵⁷ [...] Az eljárás fogalma egyaránt fölöleli úgy a hatóság, mint a felek cselekvését.”⁵⁸ MÁRFFY Ede szerint: „a közigazgatási eljárásnak a közigazgatási aktusok létrehozásával kapcsolatos alaki jellegű cselekmények meghatározott egymásutánját és egymással való összefüggését nevezzük. [...] Az állampolgárokra nézve rendkívül fontos, hogy egyes közigazgatási ügyek intézésekor a közigazgatási hatóságok minő eljárást alkalmaznak.”⁵⁹

TOMCSÁNYI Móric ezzel szemben nem a közigazgatási aktus fogalmából, hanem a közigazgatási jogviszonyból indult ki a közigazgatási hatósági eljárás meghatározásakor, ennek értelmében: „a közigazgatási jogviszony valóságos jogügylet, nevezetesen közigazgatási jogügylet, [...] A közigazgatási jogviszony, az a viszonylat, amely valamely közérdekű ügy elintézése alkalmával a köz organuma és az egyes magános között létrejövő konkrét cooperatióban alakul ki. Ennek a viszonylatnak van egy belső, ha úgy tetszik: anyagi és egy külső, alaki oldala. Az utóbbi semmi más, mint a közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárást nem egyedül a hatóság ténykedései alkotják, hanem összefonódnak az egyesek ténykedéseivel. [...] A közigazgatási eljárás eredménye a végső közigazgatási aktus, amely mintegy pecsétje az egész közigazgatási eljárásnak.”⁶⁰ Hangsúlyozta továbbá, hogy a közigazgatási eljárás valóban nem más, mint a közigazgatási aktusok egymásutánjának a rendje.⁶¹ ESZLÁRY Károly is a közigazgatási hatóságok és az ügyfelek együttműködését tette közigazgatási eljárás definíciójának központi elemeként: „a közigazgatási cselekmények létrejöttének túlnyomó részét egy, a közigazgatási szervek és az egyesek között fennforgó együttműködés előzi meg, melynek mintegy eredményeként jelentkezik a közigazgatási cselekmény. A közigazgatásnak és az egyeseknek ezt az együttműködését, helyesebben ennek az együttműködésnek a folyamatát nevezzük közigazgatási eljárásnak. A közigazgatási eljárás alatt értett működési folyamat a megindulás pillanatától annak végérvényes befejezéséig tart.”⁶²

EGYED István megfogalmazásában „a közigazgatás – amint a neve is kifejezi – működés, tevékenység, funkció, amely rendszerint több közigazgatási aktusnak, azaz ténynek vagy

⁵⁷ SIGMOND Andor: *A közigazgatási eljárás vezérfonala*, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1904. 11.

⁵⁸ uo. 63-65.

⁵⁹ MÁRFFY (1926) 243.

⁶⁰ TOMCSÁNYI (1912) 67-69

⁶¹ TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926. 156.

⁶² ESZLÁRY Károly: *A magyar közigazgatási jog alapismeretei*, Ranschburg Gusztáv Bizománya, Budapest, 1936. 43-44.

cselekedetnek egymásutánja, folyamata. Ezt az egymásutánt vagy folyamatot nevezzük közigazgatási eljárásnak.”⁶³

SZAMEL Lajos viszont az államigazgatási eljárás meghatározásakor az államigazgatási aktus fogalmából indult ki: „akár normatív, akár konkrét aktusról van szó, minden aktus létrehozása több-kevesebb cselekvést igényel. Szorosabb értelemben tehát az államigazgatási eljárás az államigazgatási szervek azon cselekvésének rendszere, amelyeket normatív vagy konkrét aktus kibocsátása és érvényesítése érdekében és annak során végeznek. Tágabb értelemben viszont az államigazgatási eljárás fogalma alá tartozik az államigazgatási szervek valamennyi cselekvésének mikéntje. Tehát azoké a cselekvéseké is, amelynek eredménye nem államigazgatási aktus (mint például a szervek belüli konkrét utasítás) kibocsátása végett foganatosított cselekvések, amelyeknek a terméke nem államigazgatási, hanem az államigazgatáson belüli munkajogi aktus. Magába foglalja az államigazgatás szervek egymással való kapcsolatait és az egyes szerveken belül alkalmazott munkamódszereket is.”⁶⁴

KILÉNYI Géza szerint „államigazgatási eljárás az államigazgatási szervek és az eljárásban részt vevő személyek olyan cselekményeinek rendszere, amelyeket az ügyfél jogállását közvetlenül érintő egyedi államigazgatási aktus kibocsátásának rendjén, illetőleg az aktusban foglaltak állami kényszer útján való realizálása céljából végeznek.”⁶⁵

Az elmúlt években az egyik legátfogóbb fogalmat PATYI András adta, aki a következőképp határozta meg a közigazgatási hatósági eljárás fogalmát: „a hatósági eljárás a közigazgatási szervek kívüli jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott cselekvési rend, mely egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíró vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást gyakorló egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében jön létre. Az eljárás a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.”⁶⁶

⁶³ EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*, Szent István-társulat kiadása, Budapest, 1947.183

⁶⁴ BERÉNYI – MARTONYI – SZAMEL (1980) 356.

⁶⁵ KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*, KJK kiadó, Budapest, 1970. 54.

⁶⁶ Lásd részletesen: PATYI András: *II. Fejezet: Az eljárás és az eljárásjog fogalma és általános jellemzői*, in: PATYI András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog alaptanai (Institutiones Administrationis) V. kötet, 2019. (kézirat, megjelenés alatt); PATYI András: *I. fejezet Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története* in: PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012. 30 - 34. Lásd továbbá: BALÁZS István: *A közigazgatási eljárásjog fogalma és szabályozási rendszerei* in.: BALÁZS István (szerk.) *Magyar Közigazgatási Jog : Általános rész*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013. 38-45.

A magyar szakirodalom többször a közigazgatási eljárás fogalmaként a közigazgatási hatósági eljárást (illetve adott korszakban az államigazgatási eljárást) definiálta, mindazonáltal az előbb ismertetett csoportosításokból és definíciókból is látható, hogy a közigazgatási eljárás fogalma tágabb, mint a közigazgatási hatósági eljárásé. SZAMEL Lajos szavaival egyetértve: „az államigazgatási jogtudományban széles körben elterjedt az a nézet, hogy az államigazgatási eljárás csak az államigazgatási szervek azon cselekvéseinek rendjét kell érteni, amelyeket az ügyfelek (természetes és jogi személyek) jogait és kötelességeit érintő konkrét aktusok kibocsátása érdekében végeznek. Ennek az egyoldalú és ezért hibás felfogásnak az oka az, hogy e cselekvési rendek, az ún. hatósági (külső) eljárásnak az államigazgatási törvényessége, az ügyféli jogok védelme szempontjából valóban elsőrendű jelentősége van. Ebből azonban nem következik az, hogy az eljárás fogalma azonosítható lenne a hatósági (külső) eljárással.”⁶⁷

A francia szakirodalom az előbb ismertetett definíciókhoz képest igen eltérőképp fogalmaz: a közigazgatási eljárás (*procédure administrative*) magába foglalja a közigazgatási bírósági eljárást (*procédure administrative contentieuse*) illetve a nem bírósági közigazgatási eljárást (*procédure administrative non contentieuse*)⁶⁸ is. E fogalmi összetettség a francia közigazgatás jellemzőjére vezethető vissza, nevezetesen arra, hogy a francia közigazgatás elkülönült részét képezi a közigazgatási bírászkodás. Franciaországban a közigazgatás fölötti bírászkodást is közigazgatásnak tekintik (*juger l'administration, c'est encore administrer*).⁶⁹ A francia

⁶⁷ BERÉNYI – MARTONYI – SZAMEL (1980) 356.

Megjegyzendő, hogy már 1904-ben ezt SIGMOND Andor is kiemelte: „a közigazgatási eljárás fogalmának tekintetéből, tehát teljesen közömbös, hogy az egyes tevékenységeket kik végzik, illetve hogy kiknek cselekvése képezi az eljárás tartalmát. [...] Nem így áll azonban az eset, ha az eljárás tartalmát vesszük szemügyre. A tartalom, vagyis az eljárás lényege tekintetéből nemcsak hogy nem közömbös, hanem fölülte lényeges, hogy az eljárás tartalmát képező cselekmények kik által végeztetnek, mert ezen körülmény az egész eljárás keresztülvitelére, illetve annak mikénti foganatosítására döntő befolyást van hivatva gyakorolni. [...] A fogalom a nem (genus), a tartalom a faj (species). A közigazgatási eljárás fogalma a közigazgatási eljárás minden fajtát fölöleli, és azért miként már említettük, csakis a faj tekintetéből tehető megkülönböztetés, mely az eljárás tartalmát képező cselekményeket végző személyek szerint háromféle lehet. [...] a) a hatóságok és felek közötti eljárása, amely esetében a hatóságok és a felek együttesen cselekvése eredményezi a tevékenységeket b) a hatóságok egymásközötti eljárása, amely esetében hatóságok a felek bevonása nélkül egymásközötti cselekvése eredményezi a tevékenységeket c) a hatóságok keblői eljárása, amely esetében a hatóságnak más hatóság és a felek bevonása nélküli cselekvése eredményezi a tevékenységeket.” Lásd: SIGMOND (1904) 63-65.

⁶⁸ A kifejezés különösen a francia szakirodalomban terjedt el, így például: BREWER – CARIAS, Allan-Randolph: *Les principes de la procédure administrative non contentieuse*, Economica, Paris, 1992.9., LETOURNER, Maxime: *Principes généraux de la procédure administrative non contentieuse*, Journées juridiques, Cujas, Paris, 1965.249., FROMONT Michel (dir.): *Analyse comparé de droit administratif: la procédure administrative non contentieuse en droit français*, Esperia, Londres, 2000.

⁶⁹ *Juger l'administration, c'est encore une fois administrer* in: DE PANSEY Henrion: *De l'autorité judiciaire en France*, t. II., Barrois, 1827, 311. Lásd továbbá: Hatásköri bíróság döntését: *Tribunal des conflits, 8 février 1873, N° 00012, L'arrêt Blanco*

közigazgatási jog három sarokpontja a köz (*public*), a közigazgatási hatóság és a közigazgatási bíróság.⁷⁰ A francia közigazgatási eljárási jog döntően a közigazgatás bírósági, peres eljárással foglalkozik.⁷¹ Ennek következtében, a közigazgatási eljárás fogalmát elsősorban a francia szakirodalom a közigazgatási bírósági eljárás fogalmával azonosítja.⁷² Ha a magyar szakirodalomban található közigazgatási hatósági eljárás francia fogalmi megfelelőjét keressük,⁷³ akkor az leginkább a nem bírósági közigazgatási eljárás, azaz „*procédure administrative non contentieuse*”-nak feleltethető meg.⁷⁴ Franciaországban a nem bírósági közigazgatási eljárásnak a része a közigazgatási hatósági eljárás. Kiemelendő, hogy sokáig a francia szakirodalom nem használta e kifejezést.⁷⁵ Még a XX. század elején HAURIU, Maurice munkáiban is a nem bírósági közigazgatási eljárás fordulat csak igen ritkán került említésre, helyette a közigazgatási cselekmények eljárása (*procédure de l'action administrative*) illetve közigazgatás működésének eljárása (*procédure des opérations administratives*) kifejezést használta a francia jogtudós.⁷⁶ HAURIU, Maurice munkáiban a nem bírósági közigazgatási eljárásra vonatkozó általános fogalmi meghatározást sem találhatjuk meg, csak annyit, hogy a közigazgatási eljárások igen sokfélék (ide tartozik például: az adóigazgatási eljárás, a választási eljárás, etc.).⁷⁷

1961-ben VEDEL, Georges *Droit Administratif* című művében a nem bírósági közigazgatási eljárás, „*procédure administrative non contentieuse*” fordulat már gyakrabban fellelhető, habár e fogalom pontos meghatározása még ekkor is hiányzott a francia szakirodalomból. VEDEL, Georges nem bírósági közigazgatási eljárást azon szabályok összességével azonosította, amelyeket a közigazgatási hatóságok döntéseik meghozatalához alkalmaztak. E kérdéskört VEDEL, Georges a közigazgatási bírósági eljárás szabályozásával kapcsolatban, a közigazgatási hatóság hatáskörének túllépése esetén lévő közigazgatási per kérdésénél vizsgálta és formai

⁷⁰ TRUCHET (2017) 143.

⁷¹ Ezt jegyzi meg PATYI András is. PATYI András: *A közigazgatási eljárásjog Franciaországban*. In: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2007. 699-703.

⁷² Lásd többek közt: BAILLEUL, David: *Le procès administratif*, L.G.D.J., Issy-les-Moulineaux, 2014.; CHAPUS, René: *La justice administrative: evolution et codification*, Lecture du code de justice administrative, *Revue française de droit administratif*, 2000. 929 - 939.

A magyar szakirodalomban e kérdéskört legátfogóbban a *Code de justice administrative* hatálybalépése előtt TRÓCSÁNYI László ismertette. TRÓCSÁNYI (1992) 44-53.

⁷³ Lásd: PATYI (2012) 21-34.

⁷⁴ Egyes szerzők közigazgatási eljárás (*procédure administrative*) kifejezést használják a nem bírósági közigazgatási eljárásra is. Lásd: GONOD, Pascale: *La codification de la procédure administrative*, *Actualité juridique droit administratif*, 2006. 492.

⁷⁵ Így például WALINE, Marcel sem használta e kifejezést, csak lábjegyzeteiben jelent meg. Az egyes eljárási jogintézményeket a közigazgatási aktusok érvénytelenségének eseteinél tárgyalta. Lásd: WALINE Marcel: *Droit Administratif*, (9e. édition), Sirey, Paris 1963. 458.

⁷⁶ HAURIU, Maurice: *Précis de Droit Administratif*, (4. édition), L.Larose, Paris, 1901. 224-225.

⁷⁷ HAURIU, Maurice: *Principes de Droit Public*, (1. édition), L.Larose 1910. 697.

hibaként nevesítette a nem bírósági közigazgatási eljárás szabályainak megsértését.⁷⁸ Ehhez hasonlóan utal az 1960-as évek közepén a nem bírósági közigazgatási eljárásra RIVERO, Jean is.⁷⁹

Egyes francia szerzők azonban nemcsak a közigazgatási bírósági eljárás oldaláról definiálták a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalmát, hanem minél pontosabb meghatározást próbáltak adni e kifejezésnek. AUBY, Jean – Marie⁸⁰ és LETOURNEUR, Maxime⁸¹ nemcsak a közigazgatási döntés megalkotásának szabályait tekintette a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalmi elemének, hanem a döntés megalkotását követő, közigazgatási belső jogorvoslati eljárásokat (*recours administratifs*) is.⁸² DE LAUBADÈRE, André pedig a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalma alá sorolta nemcsak az egyoldalú közigazgatás aktusok megalkotására vonatkozó szabályokat, hanem a közigazgatási szerződések létrejöttére vonatkozó rendelkezéseket is.⁸³ WIENER, Céline 1975-ben megjegyezte, hogy a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalmát, mint a közigazgatási aktus megalkotását tág értelemben szükséges értelmezni, amelybe beletartozik az aktus megalkotásához fűződő valamennyi mozzanat így a közigazgatási hatóság hatáskörének vizsgálatán felül, a közigazgatási döntés formai kellékein át, a döntés véglegessé válása is.⁸⁴

A 2010-es évekbeli közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó kodifikációs munkák következtében egyre pontosabb és részletesebb definíció található a francia szakirodalomban a nem bírósági közigazgatási eljárásra, amely alatt érthető mindazon szabályok összessége, amelyek egyoldalú közigazgatási aktusokat vagy közigazgatási szerződések létrehozatalát szabályozzák.⁸⁵ WALINE, Jean azt is külön hangsúlyozza, hogy ezekre az eljárásokra vonatkozó szabályok betartása az aktus érvényességi kelléke.⁸⁶

Franciaországban nem terjedt el az a nézet, hogy a közigazgatási hatósági döntések végrehajtása a közigazgatási hatósági eljárás részét képezné, így fogalmi elemként sem található meg a nem

⁷⁸ VEDEL, Georges: *Droit Administratif*, (2. édition), Presses universitaires de France, Paris, 1961.

⁷⁹ RIVERO, Jean: *Précis de droit administratifs*, (3. édition), Dalloz, Paris, 1965.

⁸⁰ AUBY Jean – Marie: *La procédure administrative non contentieuse en droit français*, Dalloz, Paris, 1956. 27.

⁸¹ LETOURNER (1965) 249-262.

⁸² Lásd részletesen a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalmi elemének fejlődését: GUY, Isaac: *La procédure administrative non contentieuse*, L.G.D.J., Paris.1968.

⁸³ DE LAUBADÈRE, André: *Traité élémentaire de droit administratif*, (3. édition), L.G.D.J., Paris, 1963. 241.

⁸⁴ WIENER Céline: *Vers une codification de la procédure administrative: étude de science administrative comparée*, Presses universitaires de France, Paris, 1975. 15-19.

⁸⁵ GONDOUIN, Genevieve – INSERGUET-BRISSET, Veronique –VAN LANG, Agathe: *Dictionnaire de droit administratif* (6e édition), Sirey – Dictionnaires, Dalloz, Paris, 2011. 341-342., WALINE, Jean: *Droit Administratif* (24e édition), Dalloz, Paris, 2012. 422-424.

⁸⁶ uo. 445.

bíróági közigazgatási eljárás definíciójában.⁸⁷ A CRPA-ban is a jogorvoslati eljárások jelennek meg, mint az utolsó szakaszai a közigazgatás és a köz (ügyfél) közti kapcsolatoknak.⁸⁸ Ez arra is visszavezethető, hogy a közigazgatási aktus végrehajtásának előfeltétele a közigazgatási bírói út igénybevétele.⁸⁹

Kiemelendő, hogy az elmúlt években a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalmának középpontjában egyes francia szerzők már nem a közigazgatási aktust állítják, hanem az ügyfelekre vonatkozó általános szabályok összességéként tekintenek a nem bírósági közigazgatási eljárásra, amely a közigazgatási hatóságok és a köz (különösen is az ügyfelek) közti kapcsolatokat szabályozzák.⁹⁰

Az előbb ismertetett definíciók alapján megállapítható, hogy a magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó fogalom nem teljesen fedi egymást. Tekintettel arra, hogy míg a magyar szakirodalomban napjainkban a közigazgatási hatósági eljárás fogalmának középpontjában gyakorlatilag az egyedi aktus (rendelet) kibocsátása illetőleg érvényesítése áll; addig a francia fogalmi megfelelő nem a közigazgatási aktus, hanem a közigazgatás és a köz/ügyfél közti kapcsolatokra, a közigazgatási jogviszonyra fókuszál.

Végül megjegyezendő, hogy annak ellenére, hogy a francia közigazgatási hatósági eljárás fogalmi elemei bővültek (a közigazgatás szerződésekkkel, a belső közigazgatás jogorvoslati eljárásokkal), míg mindig hiányzik a francia közigazgatási hatósági eljárás fogalom-meghatározásból a közigazgatási aktus végrehajtása. A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció során Magyarországon is vissza-visszatérő dilemma az, hogy vajon a végrehajtási szakasz része-e a közigazgatási hatósági eljárásnak, szükséges-e a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai közt rendelkezni e kérdéskörrel. Az egyik nézőpont – amelybe tehát a francia kodifikáció is besorolható – az az, hogy a közigazgatási hatósági eljárás véget ér az aktus kibocsátásával, adott esetben a jogorvoslati eljárás lezárásával. A másik álláspont az – és a magyar szakirodalomban e felfogás terjedt el⁹¹ –, hogy az aktus

⁸⁷ SAUNIER, Sébastien: *Caractères essentielles du droit français de la procédure administrative* in: AUBY, Jean Bernard (dir.)- PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, Bruxelles, 2016. 79.

⁸⁸ STAHL Jacques- Henri (dir.): *Code des relations entre le public et l'administration*, Dalloz, Paris, 2016. 261.

⁸⁹ A közigazgatási aktus végrehajtásának kérdése tekintetében lásd: CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 577-580.

⁹⁰ MAILLARD DESGRÉES DU LOU, Dominique: *Droit des relations de l'administration avec des usagers*, coll. Thémis, Presses Universitaires de France, Paris, 2000.30., TRUCHET (2017) 143.

⁹¹ Az Et. szabályozása kapcsán SZAMEL Lajos hangsúlyozta, hogy az eljárást és a végrehajtást lehetséges egy kódexben rendezni. Kérdésként veti fel azt, hogy a végrehajtás külön törvénybe foglalása nem engedett volna-e tágabb keretet részletesebb szabályozásnak. Lásd: SZAMEL (1957) 137-141.

tényleges érvényesülése, a közigazgatási döntés végrehajtása is a közigazgatási hatósági eljárás része. Ez utóbbi nézetet követő kodifikáció eredményeként egyes államok közigazgatási eljárási törvénykönyvében a végrehajtási szakaszra vonatkozó szabályok is megtalálhatóak így például a magyar Ákr.-ben is, habár az Ákr. csak a végrehajtás speciális szabályait tartalmazza.⁹²

Kiemelendő, hogy a nemzetközi szakirodalomban igen eltérő csoportosítás található a közigazgatási eljárások tekintetében. BARNES, Javier a közigazgatási eljárások három generációját különbözteti meg.⁹³ Az első generációba tartoznak azok a közigazgatási eljárások, amelyek során egyedi döntések születnek, illetve ezek az eljárások egyéni jogokat érintenek. Ezen közigazgatási eljárások kodifikációja a XIX. századtól terjedt el és mind a mai napig a legtöbb közigazgatási eljárási törvénykönyv kizárólag e szabályokat tartalmazza. A második generációba tartoznak azok az eljárások, amelyek során normatív rendelkezés jön létre, amelyben a társadalmi részvétel részint lehetséges. Az első két generációba tartozó eljárások a kormányzás klasszikus modelljébe illenek bele. A harmadik generációba tartozó eljárásokat és azok szabályait a globalizált világ hívta életre a XX. század végén. Ezekre az eljárásokra jellemző a kooperáció a közigazgatás és a társadalom (amely alatt általában a magánszektor nagyobb gazdasági társaságait kell érteni) között akár az egyedi döntés meghozatala során, akár normatív szabályok alkotásakor. A harmadik generációba tartozó eljárások meghatározó eleme az állami- és a magánszféra együttműködése a döntések és a stratégiák kialakításában a legjobb megoldás elérése érdekében. Megállapítható, hogy míg a magyar Ákr. az első generációs eljárásokat szabályozó törvénykönyvbe sorolható, addig a francia CRPA már tartalmaz egyes elemeket így például: CRPA I. könyvének III. fejezete,⁹⁴ amely már nemcsak az első, hanem inkább a második generációs eljárásokra vonatkozó szabályozás.

MÉSZÁROS József a Lengyel Népköztársaságot hozza példaként, ahol az államigazgatási végrehajtási eljárást külön törvény részletesen szabályozta. E részletes szabályozás általánosítható elveinek megfelelő átvételével az eljárási törvény végrehajtási eljárást tartalmazó fejezetét véleménye szerint hasznosan, eredményesen és hatékonyabban lehetne bővíteni. Lásd: MÉSZÁROS József: Az eljárási törvény korszerűsítésének néhány kérdése, *Állam és Igazgatás*, 1972. 2. sz. 171 - 178.

⁹² Lásd: VI. fejezet

⁹³ Lásd részletesen e kérdéskört: BARNES, Javier: *Three generation of Administrative Procedures* in: ROSE – ACKERMAN, Susan – L. LINDSETH, Peter – EMERSON, Blake (éd.): *Comparative Administrative Law, Research Handbooks in Comparative Law Series*, (2. édition), Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK)-Northampton (MA,USA), 2016. 302-318.

⁹⁴ Lásd: VI. fejezet

1. sz. táblázat: A közigazgatási eljárások három generációja⁹⁵

	Első generáció	Második generáció	Harmadik generáció
<i>mikor?</i>	1800-as évektől	II. világháború után	a XX. század végétől
<i>e közigazgatási eljárások kodifikációjára példa</i>	a spanyol közigazgatási eljárási törvénykönyv (1889)	1950-es, 1960-as években az európai államokban született, végrehajtási rendelkezések	EU Stratégiai Környezeti Vizsgálatának eljárása (2001)
<i>hol található a szabályozása?</i>	hagyományos közigazgatási eljárási kódexekben	hagyományos rendeletekben, végrehajtási jogszabályalkotásban	új kormányzási modellek alapján törvényhozás által szabályozva
<i>hatály</i>	egyedi döntések	normatív szabályozás	állami- és magánszféra együttműködése a döntések és a stratégiák kialakításában a legjobb megoldás elérése érdekében
<i>cél</i>	egyéni jogok védelme, a jogszabály megfelelő alkalmazása	normatív szabályozás megalkotása	a kormányzás új irányítási módszereinek kialakítása
<i>az eljárás fajtája</i>	a közigazgatási eljárás főképp döntéshozatali folyamat	a közigazgatási eljárás főképp döntéshozatali folyamat	a közigazgatási eljárás az állam és az állampolgárok közti kommunikációként is felfogható
<i>mire fókuszál az eljárás?</i>	a végső döntésre	a végső döntésre	magára az eljárásra
<i>a közigazgatási eljárási modell fajtája</i>	„bíróági” modell e közigazgatási eljárások leginkább a bírósági jogalkalmazáshoz hasonlíthatóak	„törvényhozási” modell e közigazgatási eljárások leginkább a jogalkotáshoz hasonlíthatók	„igazgatási” modell e közigazgatási eljárások során a hierarchia helyett inkább egy sokkal rugalmasabb és interaktívabb tanácsadói kapcsolat jön létre
<i>állampolgári részvétel az eljárásban</i>	az állampolgárok a döntések címzettjei	az állampolgárok a szabályozás címzettjei	az állampolgárok az eljárásban aktívan részt vesznek

⁹⁵ Forrás: A táblázat BARNES, Javier: *Towards a third generation of administrative procedures* tanulmányában található táblázat rövidített fordítása. Lásd: BARNES, Javier: *Towards a third generation of administrative procedures*, First draft – 2016 Conference on Comparative Administrative Law April 29-30, 2016. Elérhető: https://law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_barnes_towards.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

II. 1. 2. KODIFIKÁCIÓ FOGALMA

A XIX. században jelentős változás következett be a kodifikáció szükségességének megítélésében: elterjedt az a felfogás, hogy mind az ügyfélnek, mind a jogalkalmazónak az a legelőnyösebb megoldás, ha egy-egy jogág joganyaga nem szétszórva, több száz, különböző szintű jogszabályban található, hanem azt egy, átfogó, rendezett és jól áttekinthető kódex tartalmazza.⁹⁶ A kodifikáció fogalmi meghatározásakor azonban hasonlóan a közigazgatási hatósági eljárás definíciójához szintén eltérések figyelhetők meg a magyar és a francia szakirodalomban.

Kodifikáció általában az ugyanazon jogágba tartozó magatartási szabályoknak egyetlen átfogó, rendszerezett törvénykönyvbe való foglalását jelenti.⁹⁷ KAMPIS György szerint kodifikáció alatt értjük a jogrendszer valamely területén az alapvető jogi szabályok rendszerezett egységbe, törvénykönyvbe foglalását.⁹⁸ A kodifikáció bármilyen szintű és terjedelmű jogszabálynak mind az előkészítése, mind a megalkotása.⁹⁹ VARGA Csaba a kodifikáció fogalma tekintetében a következőket rögzítette: „[m]indazonáltal, ha történelmi általánosítással élünk, mégis megállapítható, hogy a kodifikáció olyan produktumot hoz létre, amely (1) kompilációs módon (2) rendszeres és (3) írott formában (4) konszolidálja a jogot (5) egy formális érvényességgel kibocsátott (6) törvényhozási aktusként.¹⁰⁰ TAMÁS András hangsúlyozza, hogy „[a] Codex megszerkeszthető, leírható, mert valóságos elvárásrendszer, amely a gyakorlatban érvényesül, amelyről lehet összesített tudásunk. Jelenleg a számítógépes földolgozásoknak épp e „Codex” megjelenése a célja: olyan adattár kiépítése, amely egyaránt tartalmazza a hatályos

⁹⁶ KILÉNYI Géza: Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira, *Közjogi Szemle*, 2011. 1. sz. 14-24. [= KILÉNYI (2011A)]

⁹⁷ SZABÓ Imre: A kodifikáció problémái a jelenlegi tapasztalatok és feltételek tükrében, *Állam- és Jogtudomány*, 1962. 2. sz. 171-198.

A kodifikáció munkafázisait lásd: GERENCSÉR Balázs Szabolcs: A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról, *Iustum Aequum Salutare*, 2014. 4. sz. 43-50.

⁹⁸ KAMPIS György: *Kodifikáció – elmélet és gyakorlat*, Unió, Budapest, 1995. 15.

Lásd: TRÓCSÁNYI László: *Kodifikáció egy igazságügyi miniszter szemszögéből* in: RÉVÉSZ Béla (szerk.): *Jogalkotás és kodifikátorok, Vladár Gábor emlékülés a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszéke és Politológiai Tanszéke, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogtudományi Szakbizottságának tudományos előadói ülésén*, Szeged Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2016. 9-17.

⁹⁹ KAMPIS (1995) 15.

¹⁰⁰ VARGA Csaba: Kodifikáció a múlt, a jelen s a jövő tükrében, *Iustum Aequum Salutare* XIV. 2018. 4. sz. 125. Lásd részletesen a kodifikáció általános (technikai) fogalmát VARGA Csaba meghatározásában: VARGA Csaba: *A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség*, Második kiadás, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002. 286-296.

jogszabályok szövegét, ugyanezeknek a bírói gyakorlatát, az ezekhez tartozó (mértékadó?) jogtudományi irodalmat és ugyanennek az ügyvédi gyakorlatát.”¹⁰¹

Míg a magyar szakirodalom kodifikáció alatt új jogi norma alkotását is érti, amely lehetőséget biztosít akár nagyobb volumenű reformok véghezvitelére is,¹⁰² ahogy ezt legutóbb például a közigazgatási perrendtartás kodifikációja során tapasztalhattuk; addig a francia szakirodalom különbséget tesz fennálló jog kodifikációja (*codification à droit constant*) és nem-fennálló, azaz új szabályokat alkotó kodifikáció (*codification à droit non-constant*) között. Franciaországban általában a fennálló jogszabályok kodifikációja figyelhető meg, amely nem valósít meg egyetlen reformot sem, hanem a már hatályos jogszabályokat gyűjti össze.¹⁰³ E kodifikáció tehát a fellelhető törvényi és rendeleti szintű szabályok rendszerezését jelenti: egy adott jogágra vonatkozó valamennyi hatályos jogszabály összegyűjtését és nem megreformálását,¹⁰⁴ a jogforrasi hierarchia tiszteletben tartása mellett, az egymással ellentétes jogszabályok illetve elavult kifejezések kigyomlálásával, a hibák kijavításával.¹⁰⁵ A CRPA azért is különleges kódex, mert nemcsak a már fennálló szabályokat gyűjtötte össze, hanem a bírói gyakorlat mellett, új rendelkezéseket is kodifikált.¹⁰⁶

A 2000. április 12-én elfogadott az állampolgárokat a közigazgatással szemben megillető jogokról szóló törvény (Loi DCRA)¹⁰⁷ a következőképp határozta meg a kodifikáció fogalmát; egészen pontosan azt, hogy mit tekint törvényi szintű kodifikációnak : „a törvénykönyv elfogadásának idején hatályban lévő törvényeknek az összegyűjtése és tematikus rendszerezése. Ezen kodifikációt a már létező jogszabályok vonatkozásában végzik el, természetesen az összegyűjtött törvények koherenciájának elősegítése, a jogforrasi hierarchia tiszteletben tartása és a jogállamiság követelményeire tekintettel a szükségesnek ítélt módosítások elvégzésével.”¹⁰⁸

¹⁰¹ TAMÁS András: *Legistica-A jogalkotástan vázlata*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013. 101-104.

¹⁰² Lásd ezzel kapcsolatban: SZABÓ (1962) 171–196., TIMAR István: *A kodifikáció néhány kérdése*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962. 315-347. VARGA József: Ötéves az eljárási törvény, *Állam és Igazgatás*, 1963. 2. sz. 131 - 141.

¹⁰³ BRAIBANT, Guy: Codification, Entretien avec le Président Braibant, *Revue française de droit administratif*, 2000. 493 - 510.; GAUDEMET (2015) 34-36.; MOLFESSIS, Nicolas: Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique, *Revue trimestrielle de droit civil*, 2000. 186.; CATTÀ, Elisabeth: Les techniques de codification : de la cire au silicium... (1), *Actualité juridique droit administratif*, 1997. 647 - 654.

¹⁰⁴ WALINE, Jean: *Droit administratif*, (26e édition), Dalloz, Paris, 2016. 16-17.

¹⁰⁵ KOUBI, Geneviève: Retour à la programmation des codes, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 17, 22 Avril, 2013. 2115.

¹⁰⁶ TRUCHET (2017) 143.

¹⁰⁷ *Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*

¹⁰⁸ Saját fordítás, Lásd: Loi DCRA 3. cikkét

2003 óta újdonságnak számít az, hogy egyes kódexek már nemcsak fennálló jogot kodifikálják Franciaországban, hanem parlamenti döntés értelmében a nem-fennálló, azaz új szabályokat alkotó kodifikációt is véghezvihetnek.¹⁰⁹ AYRAULT Jean-Marc miniszterelnök 2013. március 27-i körlevelében¹¹⁰ a kodifikációs munkálatok vonatkozásában három kategóriát különített el:¹¹¹ egyrészt olyan törvénykönyveket, amelyeket véglegesíteni kell;¹¹² másodrészt olyan törvénykönyveket, amelyeket meg kell alkotni – teljesen újonnan;¹¹³ harmadrészt, olyan törvénykönyveket, amelyeknek a felülvizsgálata szükséges.¹¹⁴

Megjegyezendő, hogy a francia kódexek felépítése is eltér a magyar törvénykönyvekhez képest. A francia törvénykönyvek két részre oszthatók: a kódex első fele „L.” betű alatt a törvényi szintű rendelkezéseket kodifikálja, míg „R” betű alatt a rendeleti szintű szabályokat tartalmazza.¹¹⁵

Franciaországban 1999-től elterjedt a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) általi kodifikáció,¹¹⁶ tekintettel arra, hogy az 1990-es évek közepén évekig nem sikerült egyes jelentős tárgykörű törvénykönyveket kodifikálni. Különbséget kell azonban tenni azon törvényerejű kormányrendeletek közt, amelyek kodifikációs céllal kerülnek megalkotásra és azok közt, amelyek reformokat hivatottak véghezvinni.¹¹⁷

Megállapítható, hogy a magyar és a francia szakirodalom eltérőképp értelmezi a kodifikáció fogalmát. Jelen összehasonlító munka PATYI András által adott közigazgatási hatósági eljárás fogalmi meghatározásából kiindulva elemzi a közigazgatási hatósági eljárás jog kodifikációját.

¹⁰⁹ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 212.; ARRIGHI DE CASANOVA, Jacques – FORNER, Simon: Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'Administration et les citoyens : la loi « DCRA » du 12 avril 2000, *Revue française de droit administratif*, 2000. 725-736.

¹¹⁰ AYRAULT, Jean-Marc 2012. május 15. és 2014. március 31. között Franciaország miniszterelnöke volt. AYRAULT, Jean-Marc miniszterelnök 2013. március 27-i körlevele: *Circulaire de Premier Ministre du 27 mars 2013.*: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/03/cir_36717.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

¹¹¹ Lásd részletesen az egyes kategóriák elemzését: KOUBI (2013) 2115.

¹¹² Véglegesítés alatt azt értjük, hogy a törvénykönyv rendeleti része hiányzik és annak kodifikációja szükséges. Ilyen Törvénykönyvként nevesíti AYRAULT, Jean-Marc miniszterelnök 2013. március 27-i körlevele például a Védelmi kódexet, az Energiára vonatkozó kódexet, etc.

Lásd: AYRAULT, Jean-Marc miniszterelnök 2013. március 27-i körlevele: *Circulaire de Premier Ministre du 27 mars 2013.*: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/03/cir_36717.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

¹¹³ Ide sorolható a CRPA is.

¹¹⁴ Ide sorolható például: a Választási törvénykönyv; Fogyasztóvédelmi törvénykönyv, etc.

¹¹⁵ SCHAEGIS, Chrystelle: *Dictionnaire de droit administratif*, Editions Ellipses, Paris, 2008. 48.

¹¹⁶ VERPEAUX, Michel: La codification devant le Conseil constitutionnel (1), *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 1849 – 1856.; RIBES, Didier: Codification par ordonnances, *Recueil Dalloz*, 2000. 425-426.; Lásd továbbá: IV.3. fejezet

¹¹⁷ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 212.

A közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának fogalma azonban mindig általános szabályokat feltételez.¹¹⁸ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaiként azokat a jogszabályi rendelkezéseket tekintjük, amelyek a közigazgatási ügyekben tipikusan vagy az ügyek jelentős hányadában alkalmazandóak. E szabályok kodifikációja azonban számos kihívás elé állította a jogalkotót, amelyekre a következő alfejezetekben mutatunk rá.

II. 2. KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAIRA VONATKOZÓ KODIFIKÁCIÓ ALAPKÉRDÉSEI

MAGYARY Zoltán lentebb idézett gondolatai mind a mai napig helytállóak, „[a] közigazgatási eljárás a modern államban az egységes közigazgatási gépezetnek, amely ma már a valódi nagyüzem méreteire növekedett, mentül gazdaságosabban, tehát mentül kevesebb ember-, idő- és anyag – illetve költségveszteséggel való biztosítását s amellet mentül szakszerűbben és mentül tökéletesebben és az állampolgári szabadságjogok szempontjából minél szabatosabban való működését van hivatva lehetővé tenni.”¹¹⁹ A közigazgatási eljárás célja végső soron „az egyéni jogok és érdekek figyelembevételével a közérdek érvényre juttatása. A közigazgatási eljárás nem közjogi viszonyokra alkalmazott közigazgatási igazságszolgáltatás, hanem a közigazgatási hatóságoknak azon tevékenysége, amellyel az államnak és minden egyes polgárnak életfeltételeit biztosítja.”¹²⁰ Éppen ezért is oly fontos a közigazgatás hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja. A disszertáció e fejezete a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaival kapcsolatos kodifikáció céljára, nehézségeire és előnyeire fókuszál, hangsúlyt helyezve a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció lehetséges mélységére.

¹¹⁸ VALLÓ (1937) 1.

¹¹⁹ MAGYARY Zoltán: *A Magyar közigazgatás racionalizálása*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1930. 141.

¹²⁰ PANAJOTH Gyula: *A bizonyítás a magyar közigazgatási eljárásban*, Athenaeum Irodalmi és nyomdai Részvénytársulat, Budapest 1911. 5.

II. 2. 1. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAIRA VONATKOZÓ KODIFIKÁCIÓ CÉLJA, NEHÉZSÉGEI ÉS ELŐNYEI

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációjakor többféle célt kell szem előtt tartani, mindenekelőtt MÁRFFY Ede szavait kölcsönözve „a közigazgatás törvényszerűségének előmozdítását. A közigazgatás törvényszerűsége azt jelenti, hogy annak a nagy közhatalomnak, amely a modern államban a közigazgatás orgánumait az Alkotmány értelmében megilleti, feltétlenül a törvények uralma alatt kell állania. [...] A közigazgatás törvényszerűségének elve nemcsak azt követeli meg, hogy a közigazgatás orgánumának intézkedései törvényes alappal bírjanak, hanem a közigazgatási orgánumokat arra is kötelezi, hogy minden intézkedésüknél az összes állampolgárokat teljesen egyenlő elbánásban részesítsék.”¹²¹ Megjegyezendő, hogy egy egyoldalú kötelezés lehetősége kiszolgáltatja az állampolgárt az államnak, illetve az állam hatalmát gyakorló hatóságnak. A jogállam azonban két irányban is védelmet nyújthat a polgárainak: egyrészt anyagi szabályokkal tartalmilag meghatározza az egyoldalú kötelezés feltételeit; másrészt alaki szabályokkal megállapítja az egyoldalú kötelezés módját. Az alaki szabályok közé tartozik a közigazgatási eljárásjog is.¹²² A közigazgatási eljárás jogi szabályozásának a jogállam szempontjából azonban csak akkor van jelentősége, ha az előírt eljárási szabályok megtartását a közigazgatási bíróságok ellenőrzése alá helyezik.¹²³ Erre tekintettel a közigazgatási bíráskodás megvalósítása elengedhetetlen egy modern, XXI. századi jogállamban, amely szoros összefüggésben áll a közigazgatási eljárás általános szabályozásának kodifikációjával. A közigazgatási hatósági eljárás során az ügyfélnek hasonló szintű eljárási garanciákra van szüksége, mint a közigazgatási bíróságok eljárása során.¹²⁴ A közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának további célkitűzéseként szokás említeni a jó közigazgatás elősegítését, a jogbiztonság megteremtését, a jogszabályokhoz való hozzáférés elősegítését, illetve az adott ágazatra vonatkozó szabályozás átláthatóvá tételét.¹²⁵

¹²¹ MÁRFFY (1926) 24-26.

¹²² VALLÓ (1937) 14.

¹²³ MÁRFFY (1926) 244.

¹²⁴ DEBBARSH Charles – COLIN Frédéric: *Droit Administratif*, (10.édition), Economica, Paris, 2011. 361., WALINE (2016) 445.

¹²⁵ SCHAEGIS (2008) 48., VERPEAUX (2004) 1849., CHRÉTIEN – CHIFFLOT –TOURBE (2016) 32-33.

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja során azonban számos nehézség is felmerül. Elsőként említendő, hogy sokáig sem a magyar, sem a francia szakirodalom nem foglalkozott e kérdéskörrel. MÁRFFY Ede jegyezte meg 1926-ban, hogy a közigazgatásjogi irodalom a közigazgatási hatóságok előtti eljárással kapcsolatos jogi kérdések megoldásával ezidáig vagy egyáltalán nem, vagy pedig csak futólag foglalkozott.¹²⁶ Franciaországban e kérdéskört egészen a XX. század végéig jórészt negligálta a szakirodalom. A kodifikáció másik nagy problémája politikai eredetű, a kodifikációhoz szükséges megfelelő szintű politikai támogatottság. Továbbá elengedhetetlen a személyi feltételek megteremtése is.¹²⁷ Kihívást jelent az is, hogy a közigazgatás a legkülönbözőbb életviszonyokkal kerül érintkezésbe, így számtalanféle eljárás keletkezik,¹²⁸ amelyek jogi természete igen változatos.¹²⁹ Ezek az eljárások szabályozása pedig állandó fejlődésben van, amely az általános szabályok megalkotását nem teszi egyszerűvé.¹³⁰

A francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja során kihívást jelentett a törvénykönyv személyi és területi hatályának meghatározása is. Sokáig vitatott volt a francia szakirodalomban a törvénykönyv személyi hatálya alatti pontos szófordulat definiálása.¹³¹ Továbbá az általános közigazgatási eljárási szabályok kodifikálását Franciaország területi beosztása sem könnyítette meg, Franciaország egyes területei ugyanis speciális jogállással rendelkeznek. A Francia Alkotmány XII. címe a Területi közösségekről címet viseli. A francia Alkotmány 72. cikke kimondja, hogy: „[a] Köztársaság területi közösségei a községek, a megyék, a régiók, a sajátos jogállású területek és a 74. cikk által szabályozott tengeren túli területek.” Erre tekintettel, Franciaország területi, közigazgatási beosztásában két kategóriát lehet megkülönböztetni, az anyaországi Franciaországot, amely az európai kontinensen található (*France metropolitaine*) és a tengeren túli Franciaországot (*France d'outre-mer*).¹³²

¹²⁶ MÁRFFY (1926) 245., Lásd továbbá: VICZIÁN István: *A magyar közigazgatási eljárás alapvonalai*, Pallas Részvénytársaság Nyomdája, Budapest 1912. 1.

¹²⁷ BRAIBANT, Guy – ZARADNY, Aude: L'action de la Commission supérieure de codification, *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 1856 - 1859.

¹²⁸ VALLÓ (1937) 10.

¹²⁹ uo. 1.

¹³⁰ LADIK Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk aseptanai*, Attila Nyomda, Budapest, 1941. 232.

¹³¹ TRUCHET (2017) 143.

¹³² Franciaország tengeren túli területeinek elhelyezkedését lásd: Franciaország Tengerentúli Területei Minisztériumának honlapja: <http://www.outre-mer.gouv.fr/?-decouvrir-l-outre-mer-.html> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

A magyar szakirodalomban Franciaország tengerentúli területeinek jogállása említés szintjén jelenik meg csak általában Lásd: LŐRINCZ Lajos: *Franciaország közigazgatása* in: SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK - KOI (2011)

Franciaország tengeren túli területei a következő két csoportba oszthatóak:

- azon Tengerentúli megyék és régiók (*départements et régions d'outre-mer*) csoportja, melyet az Alkotmány 73. cikke szabályoz. Ide tartozik: Guadelupe, Réunion, Mayotte, Guyana és Martinique. Az utóbbi két területnek nincs külön megyei közgyűlése (*conseil général*) és regionális közgyűlése (*conseil régional*), hanem csak egy közgyűléssel rendelkezik.
- a Tengerentúli területek (*les collectivités d'outre-mer*, rövidítve: COM) csoportja, melyet az Alkotmány 74. cikke szabályoz: St.-Barthélemy, St.-Martin, St. Pierre és Miquelon, Wallis et Futuna Szigetek és a Francia Polinézia.

Emellett Új-Kaledónia sui generis területnek tekinthető, amelynek helyzetét a francia Alkotmány XIII. Címe rendezi. Szintén sajátos jogállású terület a francia Déli és Antarktiszi területek.

Megjegyezendő, hogy az egyes törvénykönyvek kodifikációja során, ahogy az a CRPA-nál is látható, a francia tengerentúli területekre eltérő szabályok vonatkoznak, amelyeket sok esetben a jogalkotó törvényerejű kormányrendelettel szabályoz.¹³³ E területekre vonatkozó speciális kodifikáció vonatkozásában a Legfőbb Kodifikációs Bizottságnak kiemelt szerepe van.¹³⁴

Kiemelendő továbbá, hogy a francia közigazgatási hatósági eljárási kodifikációt az is nagyban hátráltatta, hogy a francia közigazgatás működésére jelentős befolyást gyakorol a bírói gyakorlat, különösen az Államtanács (*Conseil d'État*) gyakorlata.¹³⁵

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikációnak hazánkban és Franciaországban is számos ellenzője akadt, akik egyrészt a kodifikáció nehézségeivel, másrészt azzal érveltek, hogy a közigazgatási eljárás (adott korszakban államigazgatási eljárás) eredményessége és hatékonysága érdekében nem helyes a közigazgatási szerveket általános eljárási szabályok közé szorítani,¹³⁶ illetve az ügyek eltérő természete miatt nehéz általános

257.; Francia Antillák címszó alatt in.: BÁRDOSI Vilmos – KARAKAI Imre: *A francia nyelv lexikona*, Corvina Kiadó Kft., Budapest, 2008. 199-200.

¹³³ Lásd: IV.3. fejezet

¹³⁴ Lásd: III.3.1. fejezet

¹³⁵ ROBINEAU (1995) 110 - 116.

¹³⁶ WIENER (1975) 36.

A közigazgatási szervezeti törvény megalkotására vonatkozó javaslat során hasonló hátrányok merültek fel: így a törvényesség kontra eredményesség, a közigazgatási szervezeti jog általános részének absztrakcióra való alkalmassága, etc. Lásd: VADÁL Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja, Stabil kormányzás, változó közigazgatás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2006. 244-245.

A kodifikáció ellenérveként jelenik meg STEINER, Eva munkájában az is, hogy a jog megváltoztathatatlanságához vezethet. STEINER, Eva: *French Law a comparative approach*, Oxford University Press, Oxford, 2018. 33-36.

szabályokat alkotni.¹³⁷ Ellenérvként hozták fel azt a tényt is – amely mind a mai napig helytálló –, hogy a létező közigazgatási eljárási törvénykönyvek tartalma igen eltérő, nemzetközi mértékben pedig tudományosan nem eléggé tisztázott az általános eljárási kodifikáció tárgya.¹³⁸

Minden nehézség ellenére a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikálása az írott jogrendszerű államokban folyamatosan napirenden volt a XX. században. Ismét MAGYARY Zoltán szavait idézzük: „egységes eljárási Kódex hiányában, a közigazgatás úgy segít magán, ahogy tud,”¹³⁹ ez pedig sem a jogbiztonságot, sem pedig az ügyfél érdekeinek védelmét nem segíti elő. A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak előnyei vitathatatlanok.¹⁴⁰ Egy jogállamban elengedhetetlen az, hogy a közigazgatási hatóságok eljárása is megfelelő módon szabályozásra kerüljön.¹⁴¹ Mind a magyar, mind a francia jogi irodalomban a közigazgatási eljárás általános szabályainak kodifikációjának okaként jelenik meg, hogy lehetőség nyílik egyes fogalmakat tisztázni, egyértelművé tenni.¹⁴² E kodifikáció az ügyfelek számára könnyebben hozzáférhetővé teszi az eljárási szabályokat; tartalmazza az ügyféli jogokat, ezáltal azok védelmét is elősegíti. Ezzel párhuzamosan a jogalkalmazó közigazgatás munkáját is segíti, így a közigazgatási eljárások gyorsabbá, hatékonyabbá válnak. E kodifikáció növeli a transzparenciát a közigazgatás aktusainak megalkotási folyamatában illetve növelheti az ügyfelek részvételét a döntéshozatali eljárásokban.¹⁴³ Végül, kitűnő lehetőség e kodifikáció a közigazgatási eljárások racionalizálására illetve egy újfajta ügyfél és hatóság közti légkör kialakítására.¹⁴⁴

Kiemelendő továbbá VARGA Zs. András figyelmeztetése is: „[a] kodifikáció során a legtökéletesebb jogalkotói elképzelés is helyrehozhatatlan sérülést szenvedhet, ha a szerkesztő nincs egészen pontosan tisztában az egyes megfogalmazások követelményeivel.” Lásd: VARGA Zs. András: Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről, *Magyar Közigazgatás*, 2011. 3. sz. 67.

¹³⁷ SZAMEL Lajos – IVANCSICS Imre: *Az államigazgatási eljárás*, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996. 9-11.; WIENER (1975) 35.

¹³⁸ Erre hívja fel már 1996-ban SZAMEL Lajos is. SZAMEL – IVANCSICS (1996) 9-11., BRAIBANT – ZARADNY (2004) 1856 – 1859.

¹³⁹ MAGYARY (1930) 8.

¹⁴⁰ A közigazgatási szervezeti törvény kodifikációjának javaslatokor hasonló előnyökkel találkozhattunk, így például a törvényi szintű szabályozás alapvető előnye, stabilitás, rendszerezés, egyszerűsítés, egységesítés, áttekinthetőség, törvényesség, jogbiztonság elősegítése, állampolgároknak könnyítés, etc. Lásd: VADÁL (2006) 246-249.

A kodifikáció kiemelt előnyeként nevesíti STEINER, Eva a jogszabályokhoz való könnyebb hozzáférhetőséget és megismerhetőséget is. Lásd: STEINER (2018) 32-33.

¹⁴¹ MÁRFFY (1926) 250-251.; FRANC, Michel: Le rayonnement de la codification, *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 1841.

¹⁴² BRAIBANT – ZARADNY (2004) 1856.

¹⁴³ Lásd: Circulaire de Jean-Marc AYRAULT.: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/03/cir_36717.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

¹⁴⁴ WIENER (1975) 37-46.

II. 2. 2. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAIRA VONATKOZÓ KODIFIKÁCIÓ MÉLYSÉGE

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció mélységének kérdéskörében az első – ma már csak elméleti jellegű – dilemma az, hogy lehetséges-e illetve szükséges-e a közigazgatási hatósági eljárások általános szabályainak megalkotása.

A XX. század első felében Magyarországon e kérdéskör nagyszabású vitává alakult a jogtudósok közt, amely 1954-et követően újra lánggra kapott. 1957-ben SZAMEL Lajos kiemelte, hogy addig a közigazgatás tudományának dogmatikus művelőit alapvetően determinálta CONCHA Győző tétele.¹⁴⁵ CONCHA Győző pedig azt vallotta, hogy az általános közigazgatási eljárásjog kodifikációja nem lehetséges, hanem az egyes feladatokra nézve külön-külön kell megállapítani a közigazgatási eljárási szabályokat.¹⁴⁶ A XX. század első felében jogtudósaink egy része – így például CONCHA Győző,¹⁴⁷ EREKY István,¹⁴⁸ ESZLÁRY Károly¹⁴⁹ – tagadták még annak a lehetőségét is, hogy a közigazgatási hatósági eljárás általános jellegű rendelkezései egységesen szabályozhatók. Erre a következtetésre azért jutottak, mert a közfeladatokat túl heterogénnek tartották egy egységes szabályozás megvalósításához.¹⁵⁰ ESZLÁRY Károly ugyanakkor egyes alaki szabályok általános jellegét elismeri: „[k]özigazgatási jogunk a közigazgatási eljárások egységes szabályozását nem adja. Ilyen szabályozás a közigazgatás által megoldandó közfeladatok nagy száma, azok irányának és természetének különbözősége folytán nem is lehetséges. [...] Vannak oly alaki szabályok, melyek általánosságba érvényesülnek az összes közigazgatási eljárásokban például az illetékesség, a hatáskör, a jogorvoslatok.”¹⁵¹ Hasonlóképp PANAJOTH Gyula már egyes kérdések általános jellegű szabályozását, általános tétel megfogalmazását így például a bizonyítási szakasz vonatkozásában szükségesnek tartotta.¹⁵² VALLÓ József jegyezte meg azt, hogy 1937-ig a magyar közigazgatási eljárásjogi irodalom művelői amiatt nem adhattak teljes megoldást a közigazgatási hatósági eljárásjogi kodifikációra, mert: vagy csak kommentálták a tételes jogot

¹⁴⁵ SZAMEL (1957) 136.

¹⁴⁶ CONCHA (1905)102.

¹⁴⁷ uo. 105.

¹⁴⁸ EREKY István: *Közigazgatási jogi jegyzet*, Szent István Társulat szegedi fiókja, Szeged, 1931. 185.

¹⁴⁹ ESZLÁRY (1936) 450.

¹⁵⁰ EREKY (1931) 185.

¹⁵¹ ESZLÁRY (1936) 44-45.

¹⁵² PANAJOTH (1911) 5.

és ezért újat nem alkothattak (példaként hozza NÉMETHY Károly munkáit) vagy csak elméleti alapon indultak (SIGMOND Andor esetén) vagy tévesen fogták fel magát a közigazgatási eljárás fogalmát (így például PANAJOTH Gyula).¹⁵³ VALLÓ József továbbá hangsúlyozta, hogy VICZIÁN István munkái¹⁵⁴ megoldási javaslatok nélkül ismertették már a közigazgatási eljárás megoldatlan problémáit így szabályozásának hiányát is.¹⁵⁵

Megjegyezendő, hogy ezzel párhuzamosan a XX. század elején azonban egyes jogtudósaink – így például TOMCSÁNYI Móric és MÁRFFY Ede – már a közigazgatási eljárási szabályok általános szabályozását sürgették elismerve annak szükségességét. TOMCSÁNYI Móric 1912-ben kiemelte, hogy a közigazgatási eljárás szintén jogi szabályozást igényel.¹⁵⁶ Később nyomatékosította, hogy ha még a közigazgatási eljárás egységes szabályozásának akadályai is vannak, a közigazgatási eljárásnak legalább az alapintézményeit (hatáskör és illetékesség kérdése, ügyfelekkel és a tanúkkal való kapcsolattartás, döntések kézbesítése vonatkozó szabályokat) kodifikálni szükséges.¹⁵⁷ MÁRFFY Ede határozottan kiállt a közigazgatási eljárási jog kodifikációja mellett:¹⁵⁸ azt vallotta, hogy egy jogállamban a közigazgatási hatóságok eljárásának módját is megfelelő szabályozásnak kell alávetni.¹⁵⁹

E dilemma feloldásában a valódi fordulatot MAGYARY Zoltán és iskolája hozta. 1930-ban MAGYARY Zoltán javasolta Közigazgatási racionalizálási programjában az első helyre tenni a közigazgatási eljárás és közigazgatási végrehajtás kodifikálását, amelyet halaszthatatlan kötelességnek látott a nemzetközi jogfejlődésre tekintettel.¹⁶⁰ A MAGYARY iskola keretében született kódextervezet¹⁶¹ azonban sajnálatos módon nem emelkedett törvényerőre. A II. világháborút követően, ezen elméleti vita újra fellángolt, amely az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény megalkotásával zárult le.

Franciaországban a közigazgatási jog így a közigazgatási eljárási jog kodifikálása is régóta vitatott kérdés. Kiemelendő, hogy a francia szakirodalom képviselői a XX. század elején a

¹⁵³ VALLÓ (1937) 8.

¹⁵⁴ VICZIÁN István az eljárásjogi szabályok rendszerbe foglalásának szükségességét elismerte, munkáiban az eljárási szabályokat csoportosítva ismertette. Lásd: VICZIÁN (1912.)

¹⁵⁵ VALLÓ (1937) 8.

¹⁵⁶ TOMCSÁNYI (1912) 67.

¹⁵⁷ TOMCSÁNYI (1926) 71-72.

¹⁵⁸ MÁRFFY (1926) 245.

¹⁵⁹ uo. 250-251.

¹⁶⁰ Megjegyezendő, hogy 1925-ben elfogadták az osztrák közigazgatási eljárási törvénykönyvet. MAGYARY (1930) 8.

¹⁶¹ VALLÓ József: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1942.

közigazgatási eljárás általános szabályozását nem tartották annyira fontosnak,¹⁶² tekintettel arra, hogy a jogvédelem szinte kizárólagos eszközének a közigazgatási eljárást követően igénybe vehető közigazgatási bíraskodást tartották.¹⁶³ A francia szakirodalomban összehasonlítva e témakörben született magyar jogi szakirodalommal viszonylag később, csak az 1960-as éveket követően került előtérbe a közigazgatási eljárások általános szabályainak elemzése. Ezzel párhuzamosan a francia jogalkotó a közigazgatási eljárás egyes mozzanatait – így például a döntések indokolásának kötelezettségét – is elkezdte kodifikálni. Az 1970-es évektől ismételt kérdésként merült fel az, hogy egyáltalán lehetséges-e és szükséges-e kodifikálni a közigazgatási eljárásjogra vonatkozó általános szabályokat Franciaországban. A francia közigazgatási szakirodalom az utóbbi két évtizedben újra és újra hangsúlyozta azt, hogy Franciaország egyike azon kevés kivételnek az Európai Unió tagállamai közt, amely nem rendelkezik közigazgatási eljárásjogi törvénykönyvvel, ennek megalkotása viszont szükséges.¹⁶⁴ E törvénykönyv, a CRPA végül 2015-ben került elfogadásra.

Megjegyezendő, hogy a közigazgatási hatósági eljárások kodifikációjának mértéke többféleképpen csoportosítható. A legkézenfekvőbb rendszerezési mód az, ha azt vizsgáljuk, hogy egy adott országban létezik-e egy általános, kifejezetten a közigazgatási hatósági eljárás egyes mozzanatait szabályozó jogszabály vagy sem. Kiindulópontként leszögezhető, hogy a kontinentális jogrendszereket a kodifikálás jellemzi.¹⁶⁵ Kiemelendő, hogy már 1960-ban MARTONYI János a közigazgatási eljárás általános szabályainak kodifikációjának mértéke vonatkozásában a „tőkés államok” tekintetében három csoportot állított fel: első csoportba azok az országok tartoztak, amelyek rendelkeztek általános szabályokat kodifikáló eljárási törvénnyel (így például: Ausztria, Spanyolország); a második csoportba azon országok kerültek, ahol még csak tervezetek voltak az 1960-as években (így például: Olaszország, Svédország); végül a harmadik csoportba sorolta azokat az országokat, amelyek nem is

¹⁶² LAFERRIÈRE, Edourd: *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* c. munkájában a francia közigazgatási jog kodifikálását már a XIX.század végén is kétségesnek tartotta. Lásd: LAFERRIÈRE, Edourd: *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault et Cie, Paris, 1887-1888, tome 1.VII.; SCHWARTZ, Rémy: *Le code de l'administration, Actualité juridique droit administratif*, 2004. 1860 -1861. A 18.-19. század francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességeit magyarul ismerteti: KOI Gyula: *A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705-1945)*, *Polgári Szemle*, 2015. 4-6. sz.240-257.

¹⁶³ MARTONYI János: *Az államigazgatási eljárás szabályozása külföldön, Állam és Igazgatás*, 1960. 7. sz. 424-427.

¹⁶⁴ WIENER (1975) ; GONOD, Pascale: *Codification de la procédure administrative. La fin de « l'exception française » ?*, *Actualité juridique droit administratif*, 2014. 395 - 400.

¹⁶⁵ KÜPPER, Herbert : *Törvényhozói pingpong. A Ket. és a különös közigazgatási eljárási jog viszonya*, in : GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Pázmány Press, Budapest, 2015. 323-335.

törekedtek a közigazgatás terén átfogó, általános eljárási szabályozás megalkotására az 1960-as években (így például: Franciaország).¹⁶⁶

PEREIRA DA SILVA, Vasco a közigazgatási eljárási jog szabályozásának mélysége vonatkozásában alapvetően kétféle kodifikációs modellt állított fel:¹⁶⁷ az egyik az úgynevezett minimalista modell (ide sorolható bizonyos értelemben a CRPA előtti francia szabályozás is). E modellt követő országokban egy hatékony, a közérdeket és az ügyfelek érdekét is szem előtt tartó, ám igen szűkkörű, rövid, csak egyes közigazgatási hatósági eljárási jogintézményeket tartalmazó jogszabály került megalkotásra. A másik modell a maximalista modell. Ide sorolható a német, a spanyol, a portugál és álláspontunk szerint a magyar szabályozás is. E modellbe tartozó országok a közigazgatási hatósági eljárást átfogóan, teljes egészében kívánták szabályozni, a közigazgatási hatósági eljárás minden szakaszára és főszabályként minden közigazgatási hatósági ügycsoportra kiterjedő, elsődlegesen alkalmazandó általános eljárási kódex megalkotását tűzték ki célul. Az elmúlt évek kodifikációjára tekintettel kimutatható,¹⁶⁸ hogy a francia Közigazgatási Eljárási Kódex, a CRPA egy olyan átfogó Törvénykönyv, amely részletesen tartalmazza az ügyfél és a közigazgatás közti kapcsolatok mozzanatait, erre tekintettel Franciaország mára a maximalista modellbe tartozó országok közé sorolható. Egy valódi modellváltásnak lehattünk szemtanúi.

Azon uniós tagállamokat, amelyek rendelkeznek közigazgatási eljárásjogi törvénnyel, az eljárási törvény mélysége és részletezettsége alapján is csoportosíthatjuk. Ezek alapján meghatározható egyrészt olyan országok köre, amelyek közigazgatási eljárási törvényükben csak a legfontosabb közigazgatási tevékenységeket szabályozzák. Ide sorolható Belgium és Görögország is. Másrészt vannak olyan országok, amelyek a közigazgatási tevékenységek teljes körét, így a közigazgatási jogalkotást, jogalkalmazást és a közigazgatási szerződések szabályait is egy egységes, általános törvényben kívánják rendezni (például Portugália). Harmadrészt találhatunk olyan közigazgatási eljárásjogi törvényeket, amelyek a közigazgatási hatósági eljárási szabályok mellett közigazgatási szervezeti kérdések szabályozását is tartalmazzák.

¹⁶⁶ MARTONYI (1960) 424-427.

¹⁶⁷ PEREIRA DA SILVA, Vasco: *Functions and Purposes of the Administrative Procedure: new problems and new solutions* in: Lisbon Meeting on Administrative Procedures, Functions and purposes of the administrative procedure: new problems and new solutions, Institute for Legal and Political Sciences (ICJP), Lisbon University Faculty of Law (FDUL), Lisbon, 2011. 69-80. Elérhető: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_international_isbn.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

¹⁶⁸ Lásd: VI. fejezet.

Egy másik csoportosítás alapján különbség tehető az alapján is hogy az adott eljárási törvény általános jelleggel szabályozza a közigazgatási eljárás valamennyi szakaszát (így például az Ákr.), vagy csak bizonyos eljárási szakaszokra helyezi a hangsúlyt (így például a CRPA).¹⁶⁹

Itt szükséges kiemelni azt is, hogyha nemcsak az Európai Unió tagállamainak közigazgatási eljárásjogát vizsgáljuk; hanem átfogóan az egyes államok közigazgatási jogát, annak történeti gyökereit valamint a különböző társadalmi és a jogrendszerre is ható tényezőket vesszük figyelembe, akkor a fentebb ismertetett modellektől eltérő csoportosítást kapunk. E csoportosítás tekintetében a legújabb francia és a magyar szakirodalom egymástól különbözik.

A magyar szakirodalom általában az Európai Unió tagállamainak közigazgatási jogának ország csoportosítása tekintetében francia, skandináv, angolszász, germán és posztoszocialista rendszert alakít ki. E csoportosítás található a 2012-ben, a Complex Kiadó által kiadott, *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* című nagy összehasonlító közigazgatási jogi munkában¹⁷⁰ és TURKOVICS István 2012-es nemzetközi részt tartalmazó disszertációjában is.¹⁷¹

E munkákban a következő országcsoportok találhatóak:

- angolszász rendszerek (Egyesült Királyság, Írország, Málta és Ciprus),
- francia modell országai (Franciaország, Belgium, Luxemburg, Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália),
- a germán modellt követő rendszerek (Németország és Ausztria),
- a skandináv közigazgatási rendszerek (Svédország, Dánia, Finnország és Hollandia),
- és végül a posztoszocialista országok (Magyarország, Cseh Köztársaság, Lettország, Litvánia, Észtország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Bulgária, és Románia).¹⁷²

¹⁶⁹ BOROS Anita: „A közigazgatási eljárás az Európai Unióban” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljaras-az-europai-unioban> (2018) (Letöltés dátuma: 2018. április 30.), Lásd: SZAMEL Katalin: *A közigazgatás működésének meghatározó trendjei* in SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex Kiadó, Budapest, 2011.61–70.

¹⁷⁰ SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011)

¹⁷¹ TURKOVICS István : *A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarországon*, Phd.-dolgozat, Miskolc, 2012. 59-66. Elérhető: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_13123_section_5251.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

¹⁷² SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* c. munka bevezetőjében megjegyzésre kerül egy lábjegyzet erejéig, hogy e csoportosítás eltér a nemzetközi összehasonlító közigazgatási munkákban szokásostól. Ennek érveit akképpen határozza meg, hogy a posztoszocialista országok közigazgatására máig hatással van a szocialista múlt. Lásd: SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011). 35.

A legújabb francia szakirodalom¹⁷³ ezzel szemben az Európai Unió tagállamainak közigazgatási joga vonatkozásában nem az előbb ismertetett öt, hanem 3+1 csoportot állít fel.¹⁷⁴

- Az első csoport a francia modellt követő országok. ZILLER, Jacques FROMONT, Michel-lal egyetértve az Európai Unió legutóbbi bővítéseit követően¹⁷⁵ sem növeli e csoportba tartozó országok körét: Franciaországot, Hollandiát, Belgiumot, Spanyolországot, Portugáliát, Olaszországot és Görögországot véli e csoportba tartozónak.¹⁷⁶
- A második modell a germán, amelybe Németország, Ausztria, Lengyelország, Horvátország, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Lettország, Litvánia tartozik.¹⁷⁷
- A harmadik modell, az angolszász rendszerbe tartozó országok köre, így: az Egyesült Királyság, Írország, Dánia.¹⁷⁸ ZILLER, Jacques ide sorolja Máltát, Ciprust és Észtországot is.¹⁷⁹
- Végül a +1. csoport, a franko-germán országok köre: Spanyolország, Portugália, Svédország, Finnország.¹⁸⁰ ZILLER, Jacques Bulgáriát és Romániát említi ezen csoportba tartozónak még.

ZILLER, Jacques csoportosítása során megjegyzi, hogy természetesen a szocialista múlttal rendelkező országok hasonló jegyeket mutatnak,¹⁸¹ de látható, hogy integrálni próbálja a már meglévő csoportokba a posztszocialista országokat.

¹⁷³ Lásd különösen: FROMONT, Michel: *Droit administratif des États européens*, Presses Universitaires de France, Coll. Thémis, Paris, 2007.; ZILLER, Jacques: *Les droit administratifs nationaux: caractéristiques générales* in: AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2014. 743-745.

¹⁷⁴ A „3+1” jelölést azért tartjuk találóbbnak, mintha egyszerűen csak négy modellt jelölnénk, mert három alapmodell határozható meg. A +1., a negyedik azaz a franko-germán modellbe tartozó országokat először jelentős francia majd, ezt követően német hatások érték. Lásd: FROMONT (2006) 13.

¹⁷⁵ Az Európai Unió legutóbbi bővítései alatt a 2004-es (Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia), 2007-es (Bulgária és Románia) és a 2013-as (Horvátország) bővítést értjük.

¹⁷⁶ Belgium 1831-es megalakulásától e csoport részét képezi, ám Olaszország (Piemonte tartományt kivéve) csak az olasz egység létrejöttét követően (1870) sorolható e modell országai közé. Lásd részletesen: FROMONT (2006) 14-32.

¹⁷⁷ FROMONT e csoportba sorolja Svájcot is. Lásd: FROMONT (2006) 33-48.

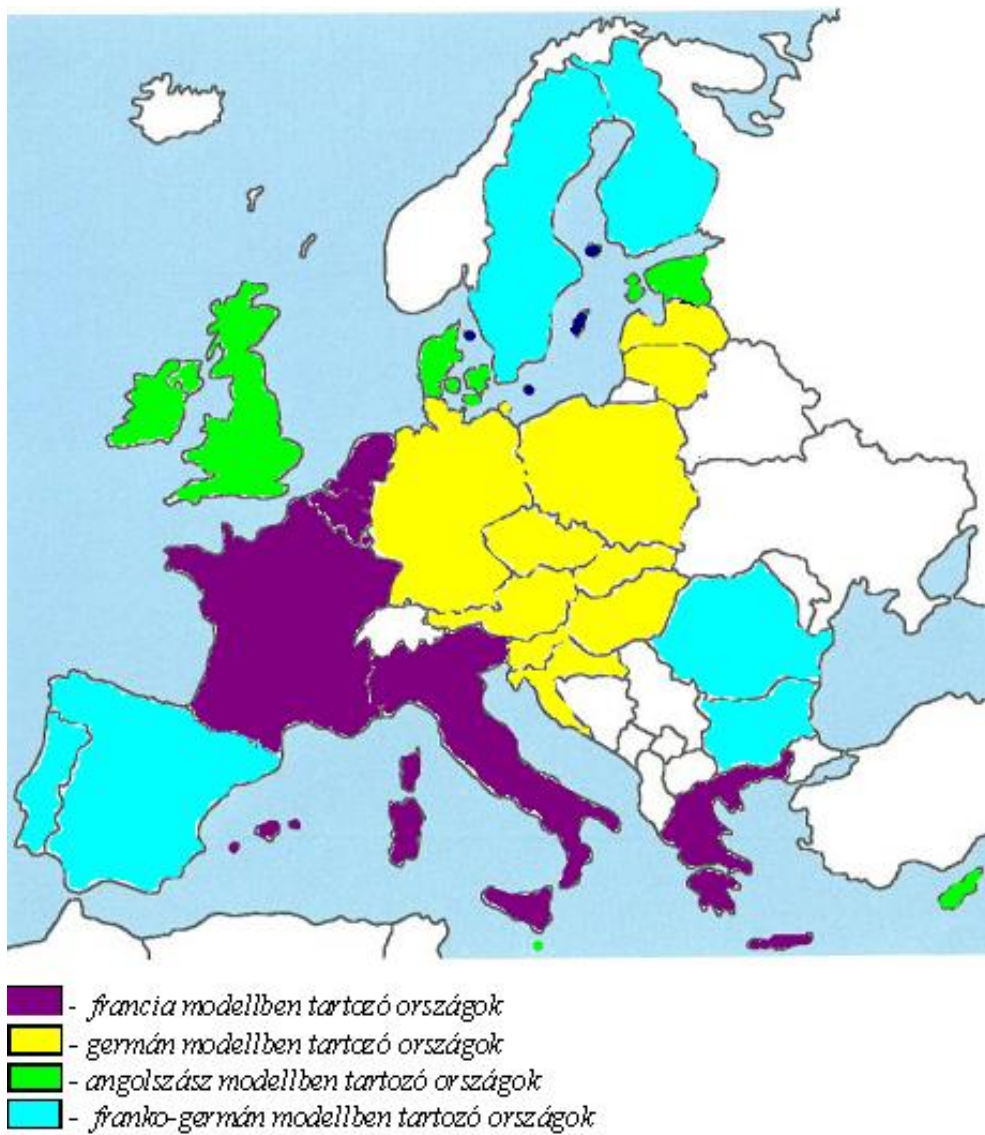
¹⁷⁸ FROMONT ide sorolja Norvégiát is Lásd: FROMONT (2006) 60-70.

¹⁷⁹ Észtország tekintetében ZILLER, Jacques megjegyzi, hogy jelentős a skandináv hatás is. ZILLER (2014) 744.

¹⁸⁰ Megjegyezendő, hogy e csoport nem alkot teljesen homogén egységet: Spanyolország és Portugália tekintetében a francia hatás majdnem kizárólagos és csak a XX. század második felében került előtérbe a germán modell hatása. Míg Svédország és Finnország vonatkozásában a XIX. században a német hatás volt a jelentősebb. Lásd: FROMONT (2006) 48-60.

¹⁸¹ ZILLER (2014) 744.

**1. sz. ábra: EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAINAK KÖZIGAZGATÁSÁNAK MODELLJEI
ZILLER, JACQUES CSOPORTOSÍTÁSA ALAPJÁN (SAJÁT SZERKESZTÉS)**



Megjegyezendő, hogy jelentős eltérések tapasztalhatóak az egyes modellekbe tartozó uniós tagállamok közigazgatása közt,¹⁸² azonban az is kirajzolódik, hogy az uniós tagállamok közigazgatási rendszere az utóbbi évtizedekben hasonló irányba fejlődik. Az egyes modellekhez tartozó minősítés ma már csak történetileg értelmezhető kategória és a modellek egyes elemeinek keveredése, határainak elmosódása figyelhető meg, amely számos okra vezethető vissza így többek között az Európai Unióra is.¹⁸³

Tagadhatatlan tény az, hogy az Európai Unió hatással van az Európai Unió tagállamainak közigazgatására, így a közigazgatási eljárására, annak általános szabályainak kodifikálására is.¹⁸⁴

A közigazgatási eljárásjog vonatkozásában az európai hatásokról a következőket szükséges témánk kapcsán – a területi korlátokra tekintettel csak röviden – megjegyezni.¹⁸⁵ Egy igen jelentős európai, kodifikációs hullám figyelhető meg az elmúlt években a közigazgatási eljárásjog területén.¹⁸⁶

Az európai közigazgatási jog fogalma előtt az Európai Közigazgatási Tér fogalma terjedt el.¹⁸⁷ Az Európai Közigazgatási Tér fogalma és intézménye eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódott.¹⁸⁸ Az Európai Közigazgatási Térség fogalma az OECD SIGMA program keretében kiadott „Európai közigazgatási alapelvekről” szóló dokumentumban került meghatározásra.¹⁸⁹ Az Európai Közigazgatási Térség alatt a tagállami közigazgatások fejlődésének konvergenciáját értjük az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt.¹⁹⁰ E dokumentum a következőképp csoportosította a tagállamok jogrendszereiben általánosan érvényesülő alapelveket: 1.) megbízhatóság és kiszámíthatóság, 2.) nyitottság és

¹⁸² ZILLER, Jacques ugyanezt hangsúlyozza. Lásd: uo. 746-747.

¹⁸³ Lásd: SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011) 32.

¹⁸⁴ AUBY, Jean-Bernard: L'influence du droit européen sur les catégories juridiques du droit public, *CNAF, Informations sociales*, 2013/1 - n° 175. 60-68., FÁBIÁN Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai, *Magyar közigazgatás*, 2006. 10.sz. 615-619.

¹⁸⁵ E kérdéskör átfogó elemzése külön disszertáció témája lehetne, így jelen munka csak egyes lényegesebb pontokat emel ki.

¹⁸⁶ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog*. Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015. 260., AUBY, Jean-Bernard: *Codification of Administrative Procedure*, Bruylant, Bruxelles, 2014.

¹⁸⁷ BOROS (2018)

¹⁸⁸ BALÁZS István: *Az Európai Közigazgatási tér és az európai közigazgatási jog* in: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog, Fejezetek szakigazgatásaink köréből, 1. kötet, A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései, Az állami alapfunkciók igazgatása*, CompLex, Budapest. 2013. 59–94.

¹⁸⁹ European Principles for Public Administration, SIGMA PAPERS NR.27, CCNMSIGMA/PUMA(99)44/REV1, PARIS, 1999. 15-20. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

¹⁹⁰ BALÁZS István: *Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről* in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Pázmány Press, Budapest, 2015. 15.

átláthatóság, 3.) elszámoltathatóság (közfelelősség), 4.) hatékonyság és eredményesség.¹⁹¹ Megjegyzendő, hogy az Európai Közigazgatási Térség fogalomnak mára már egészen más a jogi és intézményi környezete, mint az 1990-es években, pontosan ez alapozza meg az európai közigazgatási jog széles értelmezési lehetőségét.¹⁹² Az európai uniós eljárás fogalma alatt szűkebb értelemben csak azokat az eljárásokat értjük, amelyek során az európai uniós szervek valamilyen rajtuk kívül álló jogalany számára állapítanak meg jogot vagy kötelezettséget, ellenőrzéseket folytatnak és a jogszabályban meghatározott szankciókat szabnak ki. Tágabb értelemben európai uniós eljárás fogalma alatt értendő minden olyan eljárás, ahol az európai uniós szervek valamilyen eljárási cselekményt foganatosítanak, függetlenül attól, hogy az kifelé vagy befelé ható aktusban (döntésben) realizálódik. Az európai közigazgatási eljárásjog az előbb ismertetett európai uniós eljárásokra vonatkozó jogforrások összessége.¹⁹³ A közigazgatási jog európaizálódása alatt viszont a nemzeti jogrendszerek egymáshoz való közeledését, hasonló vagy akár azonos szabályozási megoldások alkalmazását értjük,¹⁹⁴ amely a közösségi jogalkotás tagállami közigazgatás-formáló kérdéseire fókuszál.¹⁹⁵

Megjegyzendő, hogy az Európai Unió joga számos közigazgatási eljárásjogi természetű rendelkezést határoz meg. Kiemelendő ezek közül is az Európai Unióról Szóló Szerződés

¹⁹¹ TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/Különszám, 196-210.

¹⁹² BALÁZS (2015) 17.

¹⁹³ BOROS Anita: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé*, MTA Law Working Papers 2014/58. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

¹⁹⁴ FAZEKAS (2015) 259.

¹⁹⁵ BOROS Anita: A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog európaizálódása, *Jogtudományi Közlöny*, 2011. 3. sz. 175.

4.cikk¹⁹⁶ és 5. cikke,¹⁹⁷ az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 197. cikke¹⁹⁸ és 298. cikke,¹⁹⁹ az Európai Unió Alapjogi Chartája különösen is annak 41. cikkében nevesített megfelelő ügyintézéshez való jog,²⁰⁰ amely jelentős befolyást gyakorol a tagállamok

¹⁹⁶ Európai Unióról Szóló Szerződés 4. cikke kimondja, hogy:

„(1) Az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.

(2) Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.

(3) Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekben eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekben, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Unió feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

¹⁹⁷ Európai Unióról Szóló Szerződés 5. cikke rögzíti, hogy:

„(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

(3) A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.

(4) Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az Unió intézményei az arányosság elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák.”

¹⁹⁸ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 197. cikke deklarálja, hogy:

„(1) Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.”

¹⁹⁹ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 298. cikke kimondja, hogy:

„(1) Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak

(2) A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.”

²⁰⁰ Az Európai Unió Alapjogi Charta 41. cikke kimondja, hogy: “ (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. (2) Ez a jog magában foglalja: a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett

közigazgatási eljárási jogára.²⁰¹ Számos uniós közigazgatási elv az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatából származik,²⁰² az európai közigazgatási jog alapelvei is a tagállamok alkotmányos hagyományában kialakult jogelvekből levezethetők.²⁰³ A szekunder jogforrások tekintetében megjegyzendő, hogy az Európai Unió nem rendelkezik egy olyan általános közigazgatási eljárási kódexszel, amely átfogóan szabályozná az eljárás valamennyi mozzanatát. Igaz, hogy egyes eljárásjogi intézmények önálló jogforrásban meghatározásra kerültek így például a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga²⁰⁴ illetve a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelme, valamint az ilyen adatok szabad áramlása.²⁰⁵ Az Európai Unió egyes szakpolitikai területén az ágazat-specifikus jogforrások sok esetben tartalmaznak eljárási szabályokat is.²⁰⁶ Kiemelendő továbbá az Európai Unió azon törekvése is, hogy egységes uniós közigazgatási eljárásjogi rendelkezéseket alakítson ki. Az Európai Parlament az elmúlt években kétszer is állásfoglalás kiadásával kérte az Európai Bizottságot, hogy terjesszen elő az uniós közigazgatási eljárásjog szabályozására irányuló rendeletalkotási javaslatot. Először az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása tartalmazott ajánlásokat a Bizottság részére az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának szabályozásáról.²⁰⁷ A második állásfoglalás az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós

betekintszen, c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják. (3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat. (4) Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

²⁰¹ Lásd ezzel kapcsolatban: BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti: *General Principles of Administrative Procedure in the European Union, in Hungary and in France, Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2017/Special edition 3, 18–39.; VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljárás és alapelvei*, Nemzeti Közszerződések Intézménye, Budapest, 2014.; CHEVALIER, Emilie: *Bonne administration et l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2014.

²⁰² DARÁK Péter: *Jogelvek és hatékonyság* in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Pázmány Press, Budapest, 2015. 145–147.

²⁰³ BOROS Anita: *Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban – a ReNEUAL Modell Szabályok értékelése – Bevezetés*, *Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás* 2017. 2. sz. 8.

²⁰⁴ Az Európai Parlament, a Tanács (EU) 1049/2001/EK rendelete (2001. 05. 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről

²⁰⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról

²⁰⁶ BOROS (2017) 11.

²⁰⁷ Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INL))

Lásd: BOROS Anita: *Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europánizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)?*, *Jogtudományi Közlemény*, 2013. 12. sz. 620.; BOROS (2018).

igazgatásról címet viseli,²⁰⁸ amelyben az Európai Parlament ismételten sürgette a Bizottságot a rendeletalkotási javaslat megtételére. Ez az állásfoglalás tartalmazta továbbá a javasolt rendelet-tervezetet is. A rendelet-tervezet a preambulomot követően az I. fejezetben, amely az Általános rendelkezések címet viseli, meghatározta a rendelet tárgyát, célkitűzését és hatályát. A rendelet az uniós közigazgatás igazgatási tevékenységeire irányadó eljárási szabályokat tartalmazta.²⁰⁹ A rendelet-tervezet II. fejezete, közigazgatási eljárás megindítása cím alatt rögzítette a közigazgatási eljárás megindításának módozatait, amely alapján a közigazgatási eljárást az uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére vagy valamely fél kérelmére indíthat.²¹⁰ A rendelet-tervezet III. fejezete, a közigazgatási eljárás lebonyolítása cím alatt eljárási kötelezettségeket deklarált így a gondos és pártatlan vizsgálatra vonatkozó kötelezettséget, az együttműködési kötelezettséget. Nevesítette továbbá a tanúk és szakértők igénybevételének lehetőségét, a vizsgálatok lefolytatásának lehetőségét, az összeférhetlenségi szabályokat. A következő eljárási jogokat és kötelezettségeket is meghatározta: a meghallgatáshoz való jogot; az iratbetekintési jogot; a nyilvántartási kötelezettséget; azt, hogy a közigazgatási eljárások lefolytatására ésszerű határidőn belül kell, hogy sor kerüljön. A rendelet-tervezet IV. fejezet, a közigazgatási eljárás lezárása cím alatt megállapította a közigazgatási aktusok formáját és előírta az indokolási kötelezettséget és a közigazgatási aktusokról szóló értesítési kötelezettséget. Utalt a jogorvoslati lehetőségekre is. A rendelet-tervezet V. fejezete, aktusok helyesbítése és visszavonása cím alatt egyrészt a közigazgatási aktusokban előforduló hibák kijavításának lehetőségét, másrészt a felek valamelyikét hátrányosan érintő illetve előnyben részesítő közigazgatási aktusok helyesbítésére vagy visszavonására vonatkozó szabályokat definiálta. A rendelet-tervezet VI. fejezete az általános hatályú közigazgatási aktusok címet viseli. E fejezetben került előírásra, hogy „az uniós közigazgatás által elfogadott általános hatályú közigazgatási aktusok eleget tesznek az e rendeletben előírt eljárási jogoknak.”²¹¹ A rendelet-tervezet VII. fejezet tartalmazta a tájékoztatásra vonatkozó rendelkezéseket illetve a záró rendelkezéseket.

²⁰⁸ Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról (2016/2610(RSP))

²⁰⁹ Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról (2016/2610(RSP)) 1. cikk (1) bekezdése alapján

²¹⁰ Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról (2016/2610(RSP)) 5. cikk alapján

²¹¹ Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról (2016/2610(RSP)) 26. cikk alapján

Ezzel összefüggésben szükséges kiemelni azt is, hogy az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózatának (ReNEUAL) tagjai 2014-ben egy összetett jogszabály-tervezetet dolgoztak ki Európai Unió Közigazgatási Eljárási Modell-szabályok (*ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*) címen. A Modell-szabályok könyvekre tagozódnak az alábbiak szerint: az I. Könyv az általános rendelkezésekkel, a II. Könyv a közigazgatási jogalkotás kérdéseivel, a III. Könyv az egyedi jogalkalmazói döntésekkel, a IV. Könyv a (közigazgatási) szerződésekkel, az V. Könyv a jogsegély és a tagállamok közötti együttműködés szabályaival, illetve a VI. Könyv az adatkezelés kérdéseivel foglalkozik.²¹² E tervezet mind a mai napig nem került elfogadásra. A Modell-szabályok elsődleges célja az, hogy a már meglévő, uniós közigazgatás működése tekintetében lényeges alapelveket, szabályokat egy kódexbe rendezze. Habár az Európai Unió Közigazgatási Eljárási Modell-szabályok alkotóinak nem az volt a célja, hogy a tagállamok közigazgatási eljárási szabályozását befolyásolja, de e Modell-szabályok limitált hatása kis részben tetten érhető már a legújabb tagállami közigazgatási eljárásjogi kodifikációkban is. A francia CRPA megalkotásának kezdetén a Törvénykönyv alkotói az Európai Unió jogát és az egyes tagállami közigazgatási eljárásjogi kodifikációt is részletesen megvizsgálták. A ReNEUAL két francia tagja – név szerint AUBY Jean-Bernard és HOFMANN, Herwig – részt vett a CRPA kodifikációjában is. A Modell-szabályok hatása részint tetten érhető a CRPA-ban, azért csak részint mert egyrésztől, igen nehéz összehasonlítani az Európai Unió többszintű igazgatási struktúráját a francia unitárius államéval. Egyes szabályok nehezen lennének Franciaország tekintetében értelmezhetőek például a Modell-szabályok V. könyve. Másrészt a szabályozás középpontjába a francia jogalkotó a CRPA megalkotásakor a közigazgatás és a köz (az ügyfelek) közti kapcsolatokat helyezte, addig a ReNEUAL szerzői az egyes közigazgatási tevékenységekre fókuszáltak. Mindazonáltal tagadhatatlan hasonlóság mutatkozik a két szabályozás közt, nemcsak formailag (szerkezeti felépítését tekintve a CRPA

²¹² Lásd részletesen magyar nyelven: VARGA ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási modell-szabályokról. *Magyar jog*, 2014. 10. sz. 545 - 555.; GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Pázmány Press, Budapest, 2015.; BOROS Anita: A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé, *Új Magyar Közigazgatás*, 2015. 4. sz. 1–13. és a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban – a ReNEUAL Modell Szabályok értékelése* című 2017/2 külön kiadását.

Lásd továbbá: SAUVÉ, Jean- Marc: *Les procédures administratives dans l'Union Européenne*, conférence organisée par le Médiateur européen le 19 mai 2014. Elérhető: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-codification-de-la-procedure-administrative-dans-l-Union-europeenne>,

HARLOW, Carol: *European Administrative Procedure: the European Union as exemplar* in: Lisbon Meeting on Administrative Procedures, Functions and purposes of the administrative procedure: new problems and new solutions, Institute for Legal and Political Sciences (ICJP) Lisbon University Faculty of Law (FDUL), Lisbon, 2011. 37-52. Elérhető: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_international_isbn.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

és a Modell-szabályok is könyvekre tagozódnak), hanem tartalmilag is, így például egyes alapelvek szabályozása vonatkozásában (jogszerűség elve), vagy akár részletszabályok (így például: a ReNEUAL Modell-szabályok II-4 Konzultáció és részvétel és a CRPA I. könyv III. címe, a Közigazgatási döntésekben való részvétel szabályai) tekintetében is.²¹³

Az Európai Unió mellett az Európa Tanács is jelentős hatást gyakorol az európai államok közigazgatási jogának, közigazgatási eljárásjogának formálására. Az Európa Tanács egyezményei a tagállami jog részei, így különös az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény.²¹⁴

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát összegző ajánlások szintén befolyásolják az egyes országok közigazgatási eljárásjogának fejlődését így különösen kiemelendő a közigazgatási eljárásra vonatkozó főbb ajánlások közül az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról²¹⁵ illetve az Európa Tanács Miniszteri Bizottság (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról.²¹⁶

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról a következő alapelveket rögzíti a jó közigazgatás alapelveiként: joghoz kötöttség alapelve, az

²¹³ Lásd részletesen: Yale Law School, Conference on Comparative Administrative Law 2016. április 29–30-i konferencia: C.H. HOFMANN, Herwig – Jens-Peter, SCHNEIDER: *Administrative Law Reform in the EU: the ReNEUAL Project*, Early Draft, 34. Elérhető: https://www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_hofmann_schneider_renewal.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

²¹⁴ Lásd: Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényt, amely 6. cikk (1) bekezdése tartalmazza a tisztességes tárgyaláshoz való jogot: "Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné." Az Egyezmény 13. Cikke kimondja a hatékony jogorvoslathoz való jogot: "Bármelynek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg."

Lásd továbbá: FORGÁCS Imre: Eljárásrendek harmonizációja és/vagy globális közigazgatás? Vázlatos gondolatok az Európa Tanács közigazgatási ajánlásaihoz, *Európai Tükör*. 2007.11.sz. 3-14.

²¹⁵ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, Elérhető: <https://rm.coe.int/16807096b9> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

²¹⁶ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4 (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

egyenlőség alapelve, a pártatlanság alapelve, az arányosság alapelve, a jogbiztonság alapelve, az ésszerű időn belüli eljárás alapelve, a részvétel alapelve, a magánszféra tiszteletben tartásának alapelve és az átláthatóság alapelve.²¹⁷

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottság (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról a következő öt elvet állapította meg, amelyeknek a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata során érvényesülniük kell: 1. A bírói felülvizsgálatnak tárgya vonatkozásában megjegyezendő, hogy bíróság által felülvizsgálható minden közigazgatási aktus. 2. A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának hozzáférhetősége tekintetében kiemelendő, hogy a bírói felülvizsgálat legalább a természetes és jogi személyek számára nyitva kell, hogy álljon az olyan döntésekkel szemben, amelyek jogaikat vagy érdekeiket közvetlenül érintik. 3. Szükséges egy független és pártatlan bíróság, amelyet jogszabály hoz létre. A bíróság lehet közigazgatási ügyekre létrehozott bíróság vagy a rendes bírói rendszer része. 4. A bíróság eljárása fair eljárás, ésszerű hosszúságú és nyilvános. 5. A bírói felülvizsgálat hatékony jogorvoslati eszköz kell hogy legyen.²¹⁸

Természetesen a közigazgatási jog és a közigazgatási bíráskodás szabályozása az egyes európai államok autonómiája, de az elmúlt években egyre jelentősebb konvergenciák fedezhetőek fel a hatékony és egyenértékű jogvédelem uniós követelményének teljesítése végett.

Összegzésképp szükséges megegyeszer hangsúlyozni, hogy habár a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja során számos nehézséggel szembesült a jogalkotó e szabályozás előnyei vitathatatlanok. Az elmúlt évtizedben az Európai Unió hatása mind inkább tetten érhető a tagállami közigazgatási eljárás általános szabályainak kodifikációja során is. A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikálása során kettős célt szükséges szem előtt tartani, egyrészt a közérdek érvényesülését, másrészt pedig a jogos egyéni érdekek a közérdek által megszabott korlátok közti védelmét.

²¹⁷ Lásd: VÁCZI Péter fordítását: Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról in: *Magyar közigazgatás*, 2011. 2. sz. 106-113.; SZEGEDI László: Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez, illetve A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlása és függeléke, *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2011 1. sz. 97-108.

²¹⁸ Lásd: ROZSNYAI Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban, *ACTA HUMANA*, 2013. 1. sz. 117–130.

II. 3. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSJOG KODIFIKÁCIÓJÁNAK FRANCIA ÉS MAGYAR KIINDULÓPONTJAI

A disszertációban a közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációját egy folyamatnak tekintjük. Az első valódi mérföldkő, amelytől a francia és a magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikáció összehasonlítása elvégezhető az az 1980-as évek. Az ezt megelőző időszakban a közigazgatási eljárásjog kodifikációjának szintje és az erre vonatkozó törekvések igen eltérő képet mutatnak Magyarországon és Franciaországban. Jelen alfejezet – mintegy bevezetésként – az 1980-as éveket megelőző francia és magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikáció legfontosabb momentumait nevesíti.

II. 3. 1. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAIRA VONATKOZÓ KODIFIKÁCIÓ ELSŐ MÉRFÖLDKÖVEI

A magyar szakirodalomban nem létezik egységes álláspont a tekintetben, hogy mely időszakra tehető a közigazgatási eljárási jogi szabályok kialakulása.²¹⁹ Abban az esetben, ha a közigazgatási hatósági eljárásjogot tartalmi szempont alapján összefüggéseiben elemezzük, akkor a magyar közigazgatási eljárásjog kialakulását a kiegyezéstől érdemes vizsgálni.²²⁰ Tény az, hogy Magyarországon egységes közigazgatási eljárásjogi kódexet viszonylag későn fogadtak el. Ugyanakkor már az 1870-es évektől megjelentek a közigazgatási eljárás egységesítésére irányuló törekvések, de ezek főképp a jogorvoslati rendszerre vonatkoztak.

²¹⁹ Míg egyesek – így például SZÜCS István – a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikktől számítják a közigazgatási eljárási jogi szabályok kialakulását, addig mások – például PAULOVICS Anita – már az 1800-as évek közepére, a kiegyezést követő időkre teszik mindezt.

Lásd: SZÜCS István: *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976. 116-117.; PAULOVICS Anita: *Jogorvoslat és jogerő a magyar közigazgatási eljárásjogban (1869-1901)*, *Jogtudományi Közlöny*, 2009. 9. sz. 357-368.;

Erre hívja fel a figyelmünket PATYI András is. PATYI (2012) 40.

²²⁰ Megjegyzendő, hogy a kiegyezést megelőzően is található a közigazgatási döntések meghozatalát előkészítő lépések és közigazgatási döntések leiratok és udvari rendeletek formájában. Lásd: MÁRTONFFY Károly: *A magyar közigazgatás megújulása*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939. 83-87.

Lásd továbbá: PATYI András – KOI Gyula: *III. Fejezet A „prekodifikációs időszak” – a közigazgatási hatósági eljárás rendjének alakulása a kezdetektől 1957-ig, az első eljárási kódexig* in: PATYI – VARGA (2019) (kézirat, megjelenés alatt)

Kiemelendő az, hogy a kiegyezést követően lényegében visszaállították az 1848-as közigazgatási rendet. Az 1869. évi IV. törvénycikk 1. §-a deklarálta, hogy: „az igazságszolgáltatást a közigazgatástól elkülönítették. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak be.” Ettől kezdve tehát törvény mondta ki a közigazgatási eljárás és az igazságszolgáltatási eljárás elválasztását, ám ez a gyakorlatban nem valósult meg teljes mértékben.²²¹

Az első törvényhatósági törvény, a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk 1. §-a alapján a jelentősebb területi önkormányzati szervek ellátták saját önkormányzati feladataikat és részt vettek az államigazgatás ellátásában is. Ekkor még nem különült el élesen egymástól a „belső” ügyintézés és a polgárok ügyeivel közvetlenül foglalkozó „külső” ügyintézés.²²² Megállapítható, hogy az első törvényhatósági törvény nem hozott létre külön bírói fórumot a közigazgatás törvényességi felügyelete érdekében, hanem tulajdonképpen a törvényhatóság közigazgatási aktusai felett a Kormány döntött. Igen bonyolult közigazgatási jogorvoslati rendszer alakult ki az 1870-es évek végére tekintettel arra, hogy a vármegyében működő összes közigazgatási szerv határozatainak felülvizsgálatára jogot kapott a Közigazgatási Bizottság.²²³

A második törvényhatósági törvény, a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk kiszélesítette a főispánok jogkörét és bevezette a már létező fellebbviteli jog mellé a Kormány általi megsemmisítési jogot. Továbbá az állampolgárok számára a törvény panaszjogot biztosított olyan határozatok ellen, amelyek már nem voltak tovább fellebbezhetőek vagy amelyeket a főispán nem terjesztett fel.²²⁴ Ennek következtében tovább bonyolódott a már amúgy sem egyszerű közigazgatási jogorvoslati rendszer.

A következő mérföldkő, amelynek kiemelése szükséges az az, hogy 1883-ban az Országgyűlés elfogadta a pénzügyi bíróságokról szóló törvényt,²²⁵ amely a közigazgatási hatóságok által az egyes adók és illetékek ügyeiben hozott határozatok elleni fellebbezéseket bírálta el. 1896-ban

²²¹ Így például lásd: a községi, a kihágási bíraskodást (1879. évi XL. tc.), továbbá a közigazgatási szervezetenél maradt a gazda és a cseléd között fennálló munkaviszonyból származó jogviták elbírálása (1876. évi XIII. tc.)

²²² RÁCZ Lajos (szerk.): *Egyetemes állam-és jogtörténet*. Polgári kor., HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2002. 363.

²²³ Lásd: a közigazgatási bizottságról szóló 1876. évi VI. törvénycikket.

Lásd továbbá: BARABÁS Gergely: *A közigazgatási eljárásjog fejlődése Magyarországon 1867 és 1945 között* in: NAGY Csongor István (szerk.): *KET. Közigazgatási eljárásjogi tanulmányok*, Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2004. 11-12., CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a Tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 153-160.

²²⁴ Lásd: 1886. évi XXI. tc. 10. §-t.

²²⁵ A pénzügyi közigazgatási bíróságokról szóló 1883. évi XLIII. tc.

e bíróság beolvadt az ekkor létrejövő Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságba,²²⁶ amelyet a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk hívott életre. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság egyfokú,²²⁷ mind a közigazgatási szervezettől, mind a bírósági szervezettől különálló, központi közigazgatási bíróság volt. Hatáskörét a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk II. fejezete taxatív felsorolta.²²⁸ A Közigazgatási Bíróság jogvitás közigazgatási ügyek elbírálása során mind jog, mind ténykérdést vizsgált és meritorius, illetve reformatorius, kivételesen pedig cassatorius hatáskört is gyakorolhatott.²²⁹ E törvény a közigazgatási perrendtartást is szabályozta.²³⁰

Először 1901-ben kerül elfogadásra már kifejezetten a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációjával foglalkozó jogszabály, amely a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk.²³¹ E törvénycikk részletesen szabályozta a jogorvoslati eljárásokat, amelynek köszönhetően a korábbi bonyolult közigazgatási jogorvoslati rendszer átláthatóbbá vált.²³² Annak ellenére, hogy az 1901. évi XX. törvényt számos kritika érte, e törvény jelentőségének és szükségességének tekintetében a szakirodalom álláspontja egységesen pozitív.²³³ SZAMEL Lajos szavait kölcsönözve: „1867. után nagy erővel kezdtek hozzá a burzsoá közigazgatás anyagi jogi rendszerének felépítéséhez, de csak a váz lett kész, mikor a történelem szele már elfújta a liberalizmust, s bomlani kezdett a jogállamiság eszméje. A századfordulón még futotta egy – nem az egész eljárást átfogó – eljárási törvényre, az 1901: XX. törvényre, megszületése körül megélnékült az eljárásjogi irodalom is, hogy utána csaknem három évtizeden át az eljárásjogi problematika érdektelenségbe süllyedjen.”²³⁴

²²⁶ Lásd részletesen: STIPTA István: Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez (1884-1885), *Acta Juridica et Politica*, Szeged, Tomus LVII. Fasciculus 9. Szeged, 1999.

²²⁷ Itt érdemes megjegyezni, hogy az első a közigazgatási bíróság felállítására irányuló törvényjavaslat – amelyet Hieronymi 1883. november 29-én terjesztett elő – még kétfokú közigazgatási bíróság felállítását tervezte. Lásd részletesen: CSIZMADIA (1976) 239-242.

²²⁸ 1907-ben külön elfogadták a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikket, amely azonban továbbra sem tette lehetővé minden közigazgatási döntéssel szemben a bírósági jogorvoslati lehetőséget.

²²⁹ Lásd: PATYI András: *Közigazgatás – Alkotmány - Bíráskodás*, Universitas, Győr, 2011. 91-99.

²³⁰ Lásd: VÖRÖS Ernő - LENGYEL József: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata*, Budapest, 1935.

²³¹ NÉMETHY Károly (összeállította): *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése*, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1903. 15-172.

²³² VICZIÁN (1912) 3-6., MÁRFFY (1926) 246-250.

²³³ 1901. évi XX. törvény kritikája között szerepelt például a jogerő megítélése. Lásd részletesen: BAUMGARTEN Nándor: *Jogerő a közigazgatási eljárásban*, Grill Kiadó, Budapest, 1917. 234-235.

²³⁴ SZAMEL (1957) 135-136.

Az 1905-ös választásokat követően, WEKERLE Sándor miniszterelnök elkezdte reformprogramjának megvalósítását, amely között szerepelt a közigazgatás reformja is.²³⁵

1907-ben felállításra került a Hatásköri Bíróság, amelynek hatáskörébe tartozott a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság, valamint ezek valamelyike és a közigazgatási hatóságok között felmerült hatásköri összeütközések eldöntése.²³⁶

Az ezt követő időszakban több, a közigazgatás rendezésére vonatkozó javaslat született, azonban az I. világháború és azt követő bizonytalan időszak nem segítette elő e törekvések megvalósulását.²³⁷

1929-ben elfogadásra került a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk, amely célja a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének egyszerűsítése.²³⁸ A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk nem bizonyult sajnos azonban egyébnek, mint az 1901. XX törvény negatív irányú megreformálása.²³⁹

A Bethlen-kormány a 370/1931. M.E. számú rendeletében a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítését rendelte el és e munka megvalósítására kormánybiztosnak MAGYARY Zoltánt nevezte ki.²⁴⁰ A MAGYARY iskola keretében VALLÓ József 1937-ben ismertette első a közigazgatási eljárásjogra vonatkozó átfogó kódextervezetét,²⁴¹ amelyre reakcióként SZITÁS Jenő írt kommentárt.²⁴² 1942-ben VALLÓ József – SZITÁS Jenő munkáját is figyelembe véve – egy második, még teljesebb kódextervezetet készített elő.²⁴³ Ez az ígéretes kódextervezet

²³⁵ CSIZMADIA (1976) 257-258.

²³⁶ A hatásköri bíróságokról szóló 1907. évi LXI. törvénycikk 1. §-a

²³⁷ Lásd részletesen: CSIZMADIA (1976) 275-370.

²³⁸ Egyes álláspontok a törvény hátrányait és korlátozó jellegét hangsúlyozzák, míg mások szerint a közigazgatás hatékonyságára vonatkozó szemléletváltásnak e törvény volt az első ékes bizonyítéka.

Lásd: CSIZMADIA (1976) 431-434.; BERÉNYI – MARTONYI – SZAMEL (1980) 363.; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban*, UNIO Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2000. 37.; PAULOVICS Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003. 49-50.; PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus kiadó, 2009. 36.

Lásd ezzel összefüggésben továbbá: közhivatalok és a közintézmények ügyrendjéről szóló 5500/1929. M.E. számú rendeletet, amely a közigazgatási belső eljárási lépéseit kívánta szabályozni, illetve a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1933. évi XVI. törvénycikk, amely soha nem lépett hatályba.

²³⁹ SZAMEL (1957) 135-136.

²⁴⁰ Minden bizonnyal az 1925-ben megalkotott osztrák államigazgatási eljárási törvény is előmozdította a magyar közigazgatási eljárás általános jellegű szabályozására irányuló törekvéseket.

²⁴¹ VALLÓ (1937)

²⁴² SZITÁS Jenő: *Közigazgatási eljárás*, A korszerű közszolgálat útja 9., Budapest Állami Nyomda, Budapest 1939.

²⁴³ VALLÓ féle tervezet felépítése: Törvényjavaslat, Általános indokolás és részletes indokolás paragrafusonként. A törvényjavaslat I. rész Általános rendelkezések cím alatt hat fejezetet tartalmazott: 1. fejezet: a törvény hatálya, 2. fejezet Hatóságok (hatáskör, illetékesség, kijelölés, kizárás szabályai találhatóak), 3. fejezet: A felek és képviselőik, 4. fejezet: Határidők 5. fejezet: Tárgyalási rendszert (kiutasítás, rendbírság), 6. fejezet Kézbesítés címet viselte. A II. rész Eljárás az elsőfokú hatóság előtt cím alatt tárgyalta az eljárás megindulására, idézésre, beadványokra (1. fejezet), a jegyzőkönyvre, a feljegyzésre, az iratok megtekintésére (2. fejezet), a határozathozatal előkészítésére, a felderítésre és általános bizonyításra vonatkozó (3. fejezet) és a bizonyítékokra (4. fejezet)

azonban sohasem lett törvény. A HORTHY-rendszerben az eljárási kódex, mint a jogállam tetőzetének fontos alkatrésze nem volt megalkotható,²⁴⁴ a II. világháború után pedig megkezdődött a magyar közigazgatási rendszer átalakítása, amelynek során egyik első lépésként megszüntetésre került a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság.²⁴⁵ Ennek hatására a közigazgatási eljárásjogi jogorvoslati rendszer lényegesen megváltozott.

Az első tanácstörvény, az 1950. évi I. törvény értelmében a Minisztertanács rendelettel állapította meg a helyi államigazgatás szabályait. 1950-1954 között kormányzati szinten szabályozták a közigazgatási eljárás egyes mozzanatait.²⁴⁶ Ezzel párhuzamosan az államigazgatás racionalizálásának szükségessége miatt megkezdődött az államigazgatási eljárási kódex kidolgozása is.²⁴⁷

A lakosság bejelentéseinek intézéséről szóló 1954. évi I. törvény (panasztörvény) a meggyöngült törvényesség megerősítését tűzte ki célul.²⁴⁸ E törvény azonban sok esetben csak további zavart keltett a közigazgatás működésében, mivel a törvény által bevezetett panasz intézménye majdnem korlátlan lehetőséget adott a felettes hatóságoknak az alsóbb fokú döntések megsemmisítésére és megváltoztatására.²⁴⁹

A második tanácstörvény, az 1954. évi X. törvény, már csak a jogorvoslati rendszer rendezésére kötelezte a Minisztertanácsot. E kaotikus helyzetet végül az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) oldotta fel.

Magyarországon először az Et. hatálybalépésétől, 1957. október 1-jétől beszélhetünk kodifikált közigazgatási hatósági eljárásjogról. Az Et. hézagpótló jogszabály,²⁵⁰ a törvényesség megszilárdításának hathatós eszköze.²⁵¹ Kérdésként merülhet fel, hogy milyen politikai érdek

vonatkozó rendelkezéseket. A VALLÓ féle törvényjavaslat III. része a Határozatok és jogerő kérdéskörét szabályozta, míg a IV. rész a jogorvoslatokat (ezen belül is igénybevitelük szabályait általában, a fellebbezést, a felülvizsgálatot, a felfolyamodást, az igazolást és az újrafelvételt) ismertette. Az V. rész Az eljárás költségeit, a VI. rész A közigazgatási végrehajtást, végül a VII. rész Vegyes és életbeléptető rendelkezéseket tartalmazta.

Lásd: VALLÓ (1942)

²⁴⁴ SZAMEL (1957) 135-136.

²⁴⁵ A közigazgatási bíráskodás megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk

²⁴⁶ Erre példa a határozatok közzétételéről szóló 43/1953. (VII. 20.) MT. rendelet

²⁴⁷ SZAMEL (1957) 135-136.

²⁴⁸ Az Et. a panasztörvényt hatályon kívül helyezte, de rendelkezéseinek egy részét átvette.

²⁴⁹ FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási eljárási jog*. Általános rész, Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 340.

²⁵⁰ TOLDI Ferenc: Húszéves az államigazgatási eljárási kódex, *Jogtudományi Közlöny*, 1977. 11. sz. 606-613.

²⁵¹ A törvényt és magyarozatát lásd: TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai, Az 1957. évi IV. törvényjegyzetekkel*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1959.; PÁKAY Barnabás: *Az államigazgatási eljárás általános szabályai, Állam és Igazgatás*, 1956. 7-8 sz. 434-450.; VARGA (1963) 131.

Az Et. alkalmazásának gyakorlati tapasztalatait lásd: BEÉR János: *Az államigazgatási eljárási kódex gyakorlati tapasztalatairól*, Magyar Jogász Szövetség kiadványai, Budapest. 1958. 4. sz.

vezethette az állampártot az Et. megalkotására. Az 1950-es évek végétől az ügyfelek válogatás nélküli, alattvalóként való kezelése többé nem volt tartható, a pártnak nem állt érdekében a társadalmi feszültség tovább szítása, így az Et. politikai ügygé vált.²⁵² A magyar, de a francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikációs törekvések során az évtizedek alatt kimutatható, hogy ha ez az ügy politikailag is támogatott, akkor az igen erős lökést ad megvalósításához is. Ha nem is teljes és tökéletes az ekkori magyar eljárási kódex mégis, SZAMEL Lajos szavait idézve: „[h]a régen várt kedves vendég érkezik s öltözetén hibát fedezünk fel, tapintatosan figyelmeztetjük őt, de nem vetjük ki szívünkéből és ez az apró epizód semmiben sem befolyásolja a fogadtatás melegségét. [...] Az eljárási kódex érdeme mindenekelőtt az, hogy végre létezik.”²⁵³

Az Et. jelentősége annak ellenére, hogy oly korban született, amely eltért a jogállaminak mondott körülményektől vitathatatlannak.²⁵⁴ Az Et.-t alkalmasnak tartották arra, hogy az Et. indoklásában megjelölt célokat (így az államigazgatási szervek eljárásának nagymértékű kötetlenségének megszüntetését, a szabályozás hiányában létrejövő tétovázás kiküszöbölését, az állampolgárok és a szervek eljárási viszonyainak rendezését, amelyben a szervek a közérdek védelme érdekében járnak el, de az állampolgárok nincsenek a szervhez képest teljes szubordináció helyzetében) elérje.²⁵⁵ Az Et. a következőképp épült fel: I. fejezet A törvény hatálya, II. fejezet Hatáskör és illetékesség, III. fejezet Az alapeljárás, IV. fejezet Az államigazgatási szerv határozata, V. fejezet A határozatok megsemmisítése vagy megváltoztatása a fellebbezési eljárás során, VI. Az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt, VII. fejezet Ügyészi óvás, VIII. fejezet A sérelem orvoslása fellebbezési eljáráson kívül, IX. fejezet Végrehajtási eljárás, X. fejezet Eljárási költségek, végül XI. fejezet Vegyes és hatálybalépő rendelkezések. Az Et. az államigazgatási eljárás alapkérdéseire, alapintézményeire összpontosított és ezeket is csak a szükséges mértékben, megfelelően rugalmasan szabályozta.²⁵⁶

A magyar hatósági eljárásjogi kódex felépítése és egyes jellemzői azonban már ekkor kialakultak, így például az, hogy szabályozásra került a közigazgatási hatósági eljárás végrehajtási szakasza is; tárgyi hatályát általánosan határozta meg; a törvény nem terjedt ki a

²⁵² KILÉNYI (2011A) 15.

²⁵³ SZAMEL (1957) 134.

²⁵⁴ PATYI (2012) 48.

²⁵⁵ SZAMEL (1957) 136.

²⁵⁶ TOLDI (1977) 608.

szabálysértési jogra; alapvetően az elsőfokú eljárás került részletesen meghatározásra; ismerte a hivatalból illetve a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat.²⁵⁷

Az Et. egyik legjelentősebb eredménye az, hogy a törvényességet megszilárdította,²⁵⁸ továbbá kiépítette az ügyféli jogok és kötelességek egységes rendszerét,²⁵⁹ amelyben az ügyféli jogok domináltak a kötelességekhez viszonyítva számszerűleg.²⁶⁰ Mindehhez az Et. megfelelő eszközöket is biztosított így például: anyanyelv használatának joga (Et. 12.§). A jogorvoslati rendszer jelentősen egyszerűsödött.²⁶¹ Az Et. az államigazgatás szervek és az ügyfelek közt az együttműködési viszony kialakítását is elősegítette.²⁶² Egyes megoldatlan problémákra így például az államigazgatási szervek hatáskörének meghatározására, rendezésére is ösztönzően hatott.²⁶³ Az Et. számos olyan rendelkezést is tartalmazott, amelyek az ügyintézés gyorsaságát szolgálták így például felesleges alakiság mellőzése (Et. 14. §), a határozatok írásbeli közlésétől való eltekintés (Et. 41. § 3-4 bekezdései). További pozitívum, hogy az Et. az államigazgatási szervek felé több vonatkozásban is határidőket állapított meg (például: Et. 37. § (4) bekezdése, Et. 48. § (2) bekezdése).²⁶⁴

Az Et. megalkotása során és alkalmazásának első éveiben azonban már számos dilemma merült fel, így például szükséges-e az Et.-hez részletes végrehajtási jogszabály kiadása;²⁶⁵ vajon az Et. hatálybalépése előtt folyamatban lévő ügyekre kiterjedt-e az Et.;²⁶⁶ az Et.-ben szereplő bírságolásra vonatkozó rendelkezések általános érvényűek-e;²⁶⁷ illetve a jogorvoslati rendszer vonatkozásában.²⁶⁸ Ez utóbbi kérdéskör tekintetében kiemelendő, hogy az 1970-es években három jelentős módosítás történt az államigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerében. Egyrészt 1972-ben a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetébe kerültek be az államigazgatási határozatok felülvizsgálatára vonatkozó eljárási szabályok.

²⁵⁷ Lásd: PATYI (2012) 48.

²⁵⁸ TOLDI Ferenc: Az államigazgatási eljárási törvény hatálybalépéséhez, *Jogtudományi közlöny*, 1958. 1-2. sz. 62-65.

²⁵⁹ SZAMEL (1957) 140-141.

²⁶⁰ Lásd részletesen: SZAMEL Lajos: Az ügyfél jogai és kötelességei az államigazgatási eljárásban, *Állam és igazgatás*, 1959. 3. sz. 184-193.

²⁶¹ SZAMEL (1957) 140-141.

²⁶² LÉVAI Tibor: Az 1957. évi IV. törvény érvényesülésének ügyészi tapasztalatai a tanácsai szakigazgatási szervek munkájában, *Állam és Igazgatás*, 1966. 6. sz. 494.

²⁶³ TOLDI (1958) 62.

²⁶⁴ MARTONYI János: Az államigazgatási eljárást szabályozó törvényünk néhány rendelkezéséről, *Magyar Jog*, 1957. 7. sz. 201-204.

²⁶⁵ SZAMEL (1957) 137.; TOLDI (1958) 63., MARTONYI (1957) 201.

²⁶⁶ TOLDI (1958) 64.

²⁶⁷ MÉSZÁROS (1972) 177-178.

²⁶⁸ TOLDI (1958) 64.; GYIMESI Dezső: Az államigazgatási eljárási törvény kógens, illetőleg diszpozitív jellege és az ebből eredő gyakorlati problémák, *Magyar Jog*, 1964. 8. sz. 371.

Másrészről 1977-ben megszűnt a panasz, mint jogorvoslati eszköz.²⁶⁹ Harmadrészről a felülvizsgálati kérelem, mint rendkívüli jogorvoslati eszköz szabályozásra került az Et.-ben. Összegezve az Et. egyszerűsítette, gyorsította és az állampolgárokhoz közelebb vitte a hatósági ügyintézését.²⁷⁰ E törvénnyel egy időtálló jogszabály került megalkotásra, amely egy évtized alatt két módosítást élt meg. Természetesen a törvény stabilitása nem jelenti azt, hogy az Et. alkalmazása során ne merültek volna fel elvi és gyakorlati problémák, illetve az Et. továbbfejlesztésének igénye aktuálissá vált az 1970-es évek végén, az 1980-as évek elején.²⁷¹

II. 3. 2. A FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓ KEZDETE: „EGY RÉGI ÖTLET”²⁷²

Franciaországban igen hamar a közigazgatási bírósági eljárásra és annak szabályozására helyeződött a hangsúly, az ügyfelet pedig a francia közigazgatás nem a közigazgatási eljárás egyik alanyának, hanem egy lehetséges felperesnek tekintette.²⁷³ A közigazgatási hatósági eljárás szabályait a bírói gyakorlatból és az ágazati szabályokból lehetett sokáig csak megismerni.²⁷⁴ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló kódex hiányát azonban a francia szakirodalom többször is elismerte.²⁷⁵ E törvénykönyv megalkotásának lehetőségét pedig az 1960-as évek végétől már egyre több francia jogtudós is sürgette.

Hasonlóképp a magyar szakirodalomhoz, nincs egységes álláspont a francia közigazgatástudomány képviselői között a tekintetben, hogy mely időponttól datálható a közigazgatási eljárásjog kodifikációjának kezdeti időszaka. Míg egyes francia szerzők 1989-et (valójában gyakorlatilag 1995-t) jelölik meg,²⁷⁶ addig mások ennél korábbi időpontot, az 1960-as éveket

²⁶⁹ A közérdekű panaszokról és bejelentésekről szóló 1977. évi I. törvény

²⁷⁰ MÉSZÁROS József: Az eljárási törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos állásfoglalások, *Állam és Igazgatás*, 1968. 6. sz. 503-512.

²⁷¹ KILÉNYI (1970) 5.

²⁷² A fejezet címét Rémy SCHWARTZ-tól kölcsönöztük: *Une idée ancienne* in: SCHWARTZ (2004) 1860.

²⁷³ TRUCHET (2017) 143-144.

²⁷⁴ VAN LANG, Agathe – GONDOUIN, Geneviève – INSERGUET- BRISSET, Véronique: *Dictionnaire de droit administrative*, Dalloz, Paris, 2011. 341.

²⁷⁵ SAUNIER, Sébastien: *Caractères essentielles du droit français de la procédure administrative* in: AUBY – PERROUD (2016) 71-73.

²⁷⁶ GONOD, Pascale: *France - Fonctions et buts de la procédure administrative: nouveaux problèmes et nouvelles solutions*, in: *Lisbon Meeting on Administrative Procedure: "Functions and Purposes of the Administrative Procedure: New Problems and New solutions*, Institute for Legal and Political Sciences, Lisbon, 2011. 59. Elérhető: http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_international_isbn.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

határozzák meg kiindulópontként. Részint mindkét állásponttal egyet tudunk érteni tekintettel arra, hogy az első jogszabály, amely a közigazgatási eljárás általános szabályainak kodifikációját tűzte ki célul csak az 1980-as években került elfogadásra. Továbbá a Legfőbb Kodifikációs Bizottság, amely mindig is motorja volt a francia közigazgatás hatósági eljárási szabályok kodifikációjának csak az 1980-as évek végén kezdte meg munkáját.²⁷⁷ Mindazonáltal, már az 1960-as évek végétől megjelentek olyan összegző illetve összehasonlító művek a francia szakirodalomban, amelyek a francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációját, egységes szabályozását elengedhetetlennek tartották. Kiemelendő e munkák közül ISAAC, Guy *La procédure administrative non contentieuse* című 1968-ban megjelent műve²⁷⁸ és WIENER, Céline *Vers une codification de la procédure administrative* című 1975-ben született munkája. Az előbbi a francia közigazgatási hatósági eljárást és jogintézményeit vette górcső alá; az utóbbi pedig az egyik legjelentősebb francia közigazgatási eljárásjogi összehasonlító munka az 1970-es évekből, amely tizenhat európai (így például Spanyolország, Görögország, Hollandia, Magyarország) és Európán kívüli állam (így például: Japán, Szovjetunió, Amerikai Egyesült Államok) közigazgatási eljárásjogi kodifikációját ismertette. Raymond ODENT, az Államtanács Közigazgatási Peres Ügyek Osztályának akkori elnöke e mű előszavában a következő megjegyzést tette: „[k]ülönösen vonzó lenne egy olyan Törvénykönyvvel rendelkezni, amely teljesen precízen szabályozza a közigazgatási hatósági eljárásokat.”²⁷⁹

Ezen elméleti munkákkal párhuzamosan az 1970-es években számos jogszabály került elfogadásra Franciaországban, amely a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatokat is érintette, így például:

- az 1973. január 3-i az ombudsman felállításáról szóló törvény,²⁸⁰

Megjegyezendő, hogy az ombudsman (*Médiateur*; majd az 1989-es módosítást követően: *Médiateur de la République*) 1973 és 2011 között működött. A 2011. március 29-i 2011-334 számú törvény 22. §-a hatályon kívül helyezte az 1973. január 3-i az ombudsman felállításáról szóló törvényt. 2011-ben az intézmény tehát e név alatt megszűnt, feladatait 2011. óta a

²⁷⁷ Lásd: II. fejezet

²⁷⁸ GUY (1968)

²⁷⁹ Saját fordítás, ODENT, Raymond: *Préface* in: WIENER (1975.) 7.

²⁸⁰ *Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République*

Défenseur des droits látja el, aki gyakorlatilag Franciaországban az ombudsman szerepét tölti be. Jogállását és fő feladatait a francia Alkotmány 71-1. cikke tartalmazza.²⁸¹

- az 1978. január 6-i 78-17. számú az informatikáról, a fájlokról és ezzel kapcsolatos jogokról szóló törvény,²⁸² amely mind a mai napig hatályos.

- az 1978. július 17-i 78-753. számú a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló törvény,²⁸³ és

- az 1979. július 11-i 79-587. számú a közigazgatási aktusok indokolására és a közigazgatás és a közönség kapcsolatának javítására vonatkozó törvény.²⁸⁴

Kiemelendő, hogy e két utóbbi jogszabály tartalmilag beépült a CRPA-ba.

Végezetül szükséges hangsúlyozni azt is, hogy az előbb említett törvények és elméleti munkák tagadhatatlan előzményei a CRPA-nak. Igaz, e törvények nem a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait kodifikálták, hanem csak egyes közigazgatási eljárási jogintézményekre fókuszáltak. Megjegyzendő azonban az, hogy a magyar elméleti munkákhoz hasonlóan a francia szakirodalom is mindvégig a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak átfogó kodifikációjának szükségességét hangsúlyozta.

²⁸¹ Az ombudsman-funkciók történeti fejlődésének vizsgálatakor SOMODY Bernadette klasszikus nyugat-európai adaptációként nevesíti a francia 1973. ombudsmani törvényt. Lásd: SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 103.

A Médiateur de la République jogállását ismerteti: STERN, Joachim: *Franciaország* in: Kucsko, GABRIELE-STADLMAYER (szerk.), a német kiadás alapján válogatta: SZABÓ Máté – PÉTERFALVI Attila: *Európai ombudsman-intézmények, Összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 159-169.

Legátfogóbban talán a francia szakirodalomban lásd: DELAUNAY, Bénédicte: *Le Médiateur de la République*, Presses Universitaires de France, Que sais-je?, Paris, 1999.

Lásd továbbá:

Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République,

Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits,

Loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social,

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés,

Conseil d'Etat, Les autorités administratives indépendantes, Rapport public 2001, EDCE n°52, la Documentation française, Paris, 2001. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/014000275.pdf>, (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

²⁸² *Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*

²⁸³ *Loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs*

²⁸⁴ *Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public*

II. 4. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának, fejlődésének és alapintézményeinek összehasonlító vizsgálatához szükséges először definiálni a disszertáció során gyakran előforduló alapfogalmakat: a közigazgatási eljárást és a kodifikációt. Jelen fejezet I.1. alfejezete rávilágított arra, hogy a francia és magyar definíciók közt e fogalmak tekintetében csak részint van átfedés. A magyar szakirodalom napjainkban is a közigazgatási hatósági eljárás fogalmának középpontjába az egyedi aktus (rendelet) kibocsátását illetően az érvényesítést állítja. A francia szakirodalomban a közigazgatás hatósági eljárás fogalma viszonylag későn került meghatározásra; a nem bírósági közigazgatási eljárás részeként. A legújabb francia szakirodalom már nem a közigazgatási aktust tekinti a közigazgatási hatósági eljárás definíciójának sarokköveként, hanem az ügyfelekre vonatkozó általános szabályok összességékként tekint a nem bírósági közigazgatási eljárásra, amely a közigazgatási hatóságok és a köz (különösen is az ügyfelek) közti kapcsolatokat szabályozzák.²⁸⁵

E fejezet továbbá a közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának kettős céljára (a közérdek érvényesülésének elősegítésére illetve a jogos egyéni érdek védelemére) is felhívta a figyelmet. Annak ellenére, hogy a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikációnak számos ellenzője volt mind Franciaországban, mind Magyarországon; egy ilyen eljárási kódex létezésének előnyei vitathatatlanok.

Górcső alá vettük e fejezetben továbbá a közigazgatás és a közigazgatási eljárásjog kodifikációjának nemzetközi csoportosításait is, amely alapján megjegyezendő, hogy magyar Ákr. az első generációs közigazgatási eljárásokat szabályozó törvénykönyvek csoportjába sorolható; a francia CRPA pedig már második generációs közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályozást is tartalmaz. Itt szükséges megjegyezni, hogy az elmúlt évtizedekben az Európai Unió közigazgatási eljárására vonatkozó kodifikációs törekvései jelentős mértékben hatottak az egyes tagállami közigazgatási eljárásjogi kodifikációra. Az Európai Unió mellett az Európa Tanács is befolyásolja az európai államok közigazgatási jogának, közigazgatási eljárásjogának kodifikációs irányát.

²⁸⁵ TRUCHET (2017) 143.

Végezetül röviden ismertetésre került az 1980-as évek előtti francia és magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikáció is, hiszen a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációjára folyamatként tekintünk. Igaz, hogy a jogszabályi összehasonlítás az 1980-as évektől végezhető csak el a vizsgált államok vonatkozásában, de a szabályozás előzményei mindkét országban – habár eltérő mértékben, de – megtalálhatóak. E tekintetben kiemelendő, hogy a magyar és a francia szakirodalomban hasonló dilemmákkal találkozhatunk így például szükséges-e, lehetséges-e a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja.

Összegzésképp megállapítható, hogy az 1970-es években Magyarország technikailag a közigazgatási (államigazgatási) eljárás szabályozása és szakirodalmi kidolgozottsága tekintetében előrébb járt, mint Franciaország; sőt Franciaországot ezt követően is további harminc év hezitálás jellemzi a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályok kodifikációja tekintetében.²⁸⁶ Mindazonáltal megjegyezendő, hogy a jogvédelem szintje az 1970-es években a közigazgatási bírászkodás évszázados léte okán messze magasabb volt Franciaországban, mint Magyarországon.

²⁸⁶ GONOD (2014) 395 - 400.

III. AZ 1980-AS ÉVEK: A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓS TÖREKVÉSEK TÉRNYERÉSE

1980-as években mind Magyarországon, mind pedig Franciaországban elfogadásra került a közigazgatási eljárás szabályozására irányuló jogszabály. Ám míg Magyarországon ez leginkább a korábbi szabályozás felülvizsgálatát, hiányosságainak pótlását jelentette; addig Franciaországban újból felmerült egy átfogó, az ügyfél és a közigazgatás közti kapcsolatokat rendező jogszabály elfogadásának szükségessége. A két vizsgált államban a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció szintje teljesen eltérő kiindulóponton található az 1980-as években. Elsőként a magyar államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény megalkotásának indokait és új jogintézményeit vesszük górcső alá (III.1. fejezet), ezt követően a francia 1983-as minisztertanácsi rendeletet elemezzük (III.2. fejezet). A magyar szakirodalomban e köztársasági elnök által kiadott, minisztertanácsi rendelet átfogó elemzése nem található meg, e hiányt a disszertáció e fejezete pótolja. Ezzel összefüggésben elengedhetetlen az e korszakban újra életre hívott francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság jogállásának részletes bemutatása is (III.3. fejezet), amely mind a mai napig motorja a kodifikációnak, így a közigazgatási eljárási kodifikációnak is.

III. 1. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAIRÓL SZÓLÓ 1957. ÉVI IV. TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁRÓL ÉS EGYSÉGES SZÖVEGÉRŐL SZÓLÓ 1981. ÉVI I. TÖRVÉNY

Az Áe. megalkotását hosszú elméleti és gyakorlati előkészítő munka előzte meg,²⁸⁷ amely nemcsak az Et. felülvizsgálatára vonatkozott, hanem a különös, ágazati eljárási szabályokat tartalmazó normák is áttekintésére kerültek.²⁸⁸ Az Áe.²⁸⁹ az Et.-t inkorporálással módosította.²⁹⁰ Erre többek között azért került sor, mert egyrészt a társadalom és az államigazgatás szervezetének felépítése²⁹¹ és tevékenységi köre jelentősen megváltozott,²⁹² az államigazgatásban dolgozók szakmai hozzáértése megnövekedett, a technika (így a mikrofilm, a magnetofon, a számítógép) egyre jobban elterjedt.²⁹³ Másrészt a jogalkalmazás felszínre hozta az Et. hiányosságait így többek közt az alapelvek hiányát,²⁹⁴ a törvény tárgyi és személyi hatályának és a végrehajtási szakasznak a pontatlanságát.²⁹⁵ További szabályozási problémák merültek fel az Et. általános jellegével kapcsolatban is tekintettel arra, hogy jelentős számú különös eljárási szabályok kerültek az 1980-as évek meghatározására.²⁹⁶ A korabeli szakirodalomban az alábbi jogintézményekkel kapcsolatosan található kritika: az ügyfél

²⁸⁷ A kodifikációs munka tekintetében lásd: KILÉNYI Géza: Az államigazgatási eljárás szabályainak korszerűsítése, *Állam és Igazgatás*, 1980. 8. sz. 716-718.

²⁸⁸ PAULOVICS (2003) 59-60.

²⁸⁹ 1981. évi 25. törvényerejű rendelet 1.§ kimondta, hogy: „[a]z államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosítását és egységes szövegét megállapító 1981. évi I. törvény 1982. január 1. napján lép hatályba.”

²⁹⁰ Az inkorporáció legnagyobb előnye, hogy nem veszett el mindaz a tapasztalat, amelyet az államigazgatási apparátus az eljárási törvény közel negyedévszázados alkalmazása során szerzett, hisz az inkorporálás során külön módosító jogszabály helyett az alapul szolgáló jogszabály változatlan megtartásra kerülő rendelkezéseit átveszi az új jogszabályba.

Lásd: Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslathoz in: *Állam- és Igazgatás* 1981. 6. sz. 542.; SZAMEL – IVANCSICS (1996) 14.; PATYI (2012) 49.

²⁹¹ Így például jelentős számú községi közös tanács jött létre, járási szinten megszüntették a testületi szervek működését és egyszemélyi vezetés alatt álló járási hivatalok jöttek létre. Lásd: KILÉNYI (1980) 715.

²⁹² Lásd részletesen: Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslathoz in: *Állam- és Igazgatás* 1981. 6. sz. 542.; NYÁRADI Gabriella: *Az Államigazgatási eljárási törvény módosításai* in: NAGY Csongor István (szerk.): *KET. Közigazgatási eljárásjogi tanulmányok*, Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2004. 31.; PATYI András: *IV. Fejezet: A „kódexek kora” (az eljárási törvények változásai az 1957. évi IV. törvénytől (Et.) az általános közigazgatási rendtartásig)* in: PATYI – VARGA (2019) (kézirat, megjelenés alatt)

²⁹³ KILÉNYI (1980) 715.

²⁹⁴ TOLDI (1977.) 608., FONYÓ Gyula: Az államigazgatási eljárás korszerűsítése elé (I.), *Állam és Igazgatás*, 1976. 10. sz. 879.; KILÉNYI Géza: Alapelvek az államigazgatási eljárásban, *Állam és Igazgatás*, 1981. 7. sz. 593-602.

²⁹⁵ MÉSZÁROS (1968) 508.; TOLDI (1977) 608.; KILÉNYI (1980) 718-719.

²⁹⁶ FONYÓ Gyula jegyezte meg, hogy az eljárási törvény korszerűsítésének lényeges előfeltétele a különös szabályok áttekintése, rendszerezése. Lásd: FONYÓ (1976) 774-775.; KILÉNYI (1980) 719-722.

alapeljárársbeli pozíciója,²⁹⁷ az iratbetekintési jog gyakorlása,²⁹⁸ a képviseleti jogosultság alakszerűségének hiánya,²⁹⁹ a bizonyítási rendszer,³⁰⁰ az indokolási kötelezettség,³⁰¹ a tárgyalás szabályozása,³⁰² a döntés,³⁰³ az ügyintézési határidők és határidők számítása,³⁰⁴ a jogorvoslati rendszer³⁰⁵ tekintetében. Az Et. felülvizsgálatának szükségességét indokolta az is, hogy nagyszámú hatásköri változások történtek; nőtt az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárások aránya; az egyes polgári jogi viták elbírálása államigazgatási hatáskörbe került.³⁰⁶ Az Et. hiányosságai leginkább arra vezethetőek vissza, hogy az Et. megalkotásakor a tudomány adós maradt a részletes elméleti alapozással, illetve az 1950-es években szocialista példák is alig álltak rendelkezésre.³⁰⁷

Az Igazságügyi Minisztérium csak 1980-ban szánta rá magát az Et. átfogó módosítására: egy büntetőjogász által vezetett kislétszámú Kodifikációs Bizottság foglalkozott az Áe. megalkotásával. Az Áe. az Et. említett hiányosságait megpróbálta pótolni. Központi kérdésként merült fel a jogorvoslati rendszer módosítása, amely vonatkozásában a Kodifikációs Bizottság három közigazgatási eljárásjogásza egyöntetűen javasolta a közigazgatási határozatok kontrolljának általánossá tételét. Erről azonban a Kodifikációs Bizottság vezetője – nem véletlenül – hallani sem akart.³⁰⁸

Az Áe. megmaradt az államigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazó kódexnek, amelyhez azonban külön eljárási szabályok sokasága csatlakozott kiegészítő illetve helyettesítő jelleggel.³⁰⁹

²⁹⁷ Az ügyfél eljárásbeli pozíciójának erősítése szükségessé vált. Lásd: HOLLÓ András – SZOBOSZLOI György: Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti megalapozása, *Állam és Igazgatás*, 1979. 9.sz. 809.

²⁹⁸ VARGA (1963) 131 - 141.; MÉSZÁROS (1968) 503.

²⁹⁹ uo.

³⁰⁰ SZAMEL Lajos: Az államigazgatási eljárás bizonyítási rendszere, *Állam és Igazgatás*, 1979. 4. sz. 309-332.

³⁰¹ TOLDI (1977) 611., VARGA (1963) 131-141.

³⁰² Így például: több ügyfél egymás jelenlétében is meghallgatható. Lásd: SZAMEL (1957) 140-141

³⁰³ Terminológiai egységesítés szükséges. Az Et. továbbá nem különböztet meg jogerős és nem jogerős döntéseket. Lásd: SZAMEL (1957) 137-141.; FONYÓ (1976) 881.; TOLDI (1977) 608-611.

³⁰⁴ Így az ügyintézési határidő meghosszabbításának indokolása, a határidő kezdő napja, az ügyintézési határidők hossza hivatalból induló eljárások esetén. Lásd: SZAMEL (1957) 137-140.; MÉSZÁROS (1968.) 503.; MÉSZÁROS (1972) 177-178.; TOLDI (1977) 611.

³⁰⁵ Így a felülvizsgálati kérelem, újrafelvételi kérelem, államigazgatási szervek hallgatásával szemben biztosított jogorvoslati lehetőségek hiánya, a bírósági felülvizsgálat kérdése vonatkozásában. Lásd: FONYÓ (1976) 885-886.; TOLDI (1977) 612.; KILÉNYI (1980) 726-729.

³⁰⁶ *Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslat*hoz in: *Állam- és Igazgatás* 1981. 6. sz. 542.

³⁰⁷ SZAMEL (1957) 136.

³⁰⁸ KILÉNYI (2011A) 15-16.

³⁰⁹ PATYI (2009) 39.

Az Áe. felépítése nem tért el az Et.-től,³¹⁰ azonban kodifikálásra kerültek az államigazgatási eljárás alapelvei. Az Áe. új jogintézményként külön fejezetben határozta meg továbbá hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány és hatósági nyilvántartás (V. fejezet) illetve a hatósági ellenőrzés (VI. fejezet) szabályait.³¹¹ Az Áe. már részletesen tartalmazta a végrehajtási eljárásra vonatkozó rendelkezéseket is.³¹² Az Áe. a hatálybalépését követően közel egy évtizeden keresztül alig módosult.³¹³

III. 2. 1983. NOVEMBER 28-I 83-1025 SZÁMÚ KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK ÁLTAL KIDOTT, MINISZTERTANÁCSI RENDELET³¹⁴

Az 1980-as években újbóli igény jelentkezett egy, a köztisztviselők szabályozási reformjához hasonló,³¹⁵ a közigazgatási eljárásra vonatkozó átfogó kodifikációra Franciaországban. 1982-1983 közt a Minisztertanács többször tárgyalta a Közigazgatás és a Közigazgatást igénybe vevők közti kapcsolatról szóló Charta (*Charte des relations entre l'administration et les usagers*, a továbbiakban: Charta) tervezetét. Maga a Charta elnevezés François MITTERAND, köztársasági elnöktől származik.³¹⁶ Az elnevezéssel kapcsolatban, LE PORS – az akkori közszolgálati tisztviselőkért és a közigazgatási reformokért felelős miniszter – két szemantikai problémát állapított meg: egyrészt a Charta szó azt sugallta, hogy olyan jogokból álló szabály került megalkotásra, amelynek során figyelmen kívül hagyják a jogalkotási eljárást; másrészt a közigazgatást igénybe vevők (*usagers*) kifejezés azt az érzetet keltheti, hogy a Charta csak azon

³¹⁰ Az elsőfokú eljárás szabályait részletesen ismerteti: FONYÓ Gyula: Az elsőfokú eljárás (1. rész), *Állam és Igazgatás*, 1982.4.sz.289.-300.; FONYÓ Gyula: Az elsőfokú eljárás (2. rész), *Állam és Igazgatás*, 1982.5. sz.385-399.

³¹¹ ZSUFFA István: Új intézmények az eljárási törvényben, *Állam és Igazgatás*, 1981. 7. sz. 603-611.

³¹² VIDA István: Az államigazgatási végrehajtás újraszabályozása, *Állam és Igazgatás*, 1981. 11. sz. 991-1001.

³¹³ SZAMEL – IVANCSICS (1996) 15.

³¹⁴ *Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers*

³¹⁵ Ekkor került megalkotásra több, a köztisztviselőket érintő jelentős törvény, így például:

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.;

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat;

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale;

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Lásd magyarul KOI Gyula: *Loi 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat* francia jogszabály fordítása a Belügyminisztérium A magyar közszolgálati jog kodifikálása (2003-2004) elnevezésű programja számára. Budapest, 2004. BM. 10. [Kézirat].

³¹⁶ 1981 és 1995 közt François MITTERAND (Partie Socialiste) köztársasági elnöksége "önálló korszaknak" tekinthető Franciaország történelmében. Lásd: SZENTE Zoltán: *Európai Alkotmány- és Parlamentalizmus-történet 1945-2005*, Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 209-214; DUBY, Georges (szerk.): *Franciaország története II.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 547-564.

állampolgárok körét érinti, akik a közigazgatási szolgáltatások fogyasztói.³¹⁷ Igaz, az *usagers* kifejezés igencsak korlátozó, azonban a francia jogalkotásban sokszor kedveltebb kifejezés, mint az *administré*, azaz a közigazgatás alanya,³¹⁸ az igazgatott vagy a *client*, azaz az ügyfél szó használata.³¹⁹ A szemantikai problémák mellett nagyobb gondot jelentett azonban az, hogy a Charta pontos tartalmának a meghatározása is hiányzott. Egyik lehetőségnek az mutatkozott, hogy az 1970-s években a közigazgatási döntés indokolására vonatkozó és az ügyféli jogok tekintetében megalkotott törvényeket egy törvénykönyvbe gyűjtötték volna össze, amelyet további rendelkezésekkel így különösen a közigazgatás felelősségére vonatkozó szabályokkal és a közigazgatás-tudomány által tett jogértelmezési tételekkel pontosítottak volna.³²⁰ A Minisztertanács 1983. február 16-i ülésén, a Charta tervezetének bemutatásakor azonban a köztársasági elnök élesen felszólalt a Charta akkori koncepciója ellen: egyrészt azt az álláspontot képviselte, hogy a közigazgatási reformokat inkább gondolkodásmódbeli változással és nem törvények megalkotásával kell véghezvinni. Kijelentette, hogy ha e kérdéskörben jogalkotás is szükséges, akkor azt legfeljebb minisztertanácsi rendeleti formában tartja kivitelezhetőnek. Ezt követően a korábbi törvénytervezet előkészítésére vonatkozó, minisztériumok közötti egyeztetések, már csak azon részekre koncentráltak, amelyeket köztársasági elnök által kiadott, minisztertanácsi rendeleti formában is lehetett kodifikálni.³²¹ LE PORS 2007-ben e korszakról írt visszaemlékezésében azt hangsúlyozta, hogy valószínűleg a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó törvénykönyv megalkotását több tényező így különösen is az akkori belügyminiszter negatív hozzáállása illetve az Államtanács ellenállása akadályozta.³²² Ez vezetett végül az 1983-as minisztertanácsi rendelet megalkotásához, amely eléggé eltávolodott az eredeti, a közigazgatási eljárási szabályok átfogó kodifikációjának koncepciójától.³²³ Sőt az 1983-as minisztertanácsi rendelethez kapcsolódó a köztársasági elnök részére szóló jelentésben, a miniszterelnök a közigazgatás és az állampolgárok közti kapcsolatot rendező Chartaként nem e rendeletet nevesítette (egyetlen jogszabályt sem jelölt meg), hanem szabályozási területeket sorolt fel (így például: a

³¹⁷ Lásd: LE PORS, Anicet: Chronique d'une mort annoncée : le décret du 28 novembre 1983, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2007. n°6. 21-26.

³¹⁸ BÁRDOSI Vilmos – TRÓCSÁNYI László: *Magyar-francia-magyar jogi szótár*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2001. 196.

³¹⁹ DELAUNAY, Bénédicte: La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 2000. 1196.

³²⁰ LE PORS (2007) 21.

³²¹ uo. 22.

³²² uo. 24.

³²³ ROBINEAU, Yves: *Le décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers in: Institut français des sciences administratives. Colloque (1997, Paris, France). Administration : droits et attentes des citoyens.*, La Documentation française, Paris, 1998. 83.

közszolgáltatást igénybe vevő személyek jogainak védelmére vonatkozó szabályok, a közigazgatási döntések elleni jogorvoslatok, etc.), amelyekre vonatkozó jogszabályok az 1983-as minisztertanácsi rendelettel együtt alkották a Chartát.

Az 1983-as minisztertanácsi rendelet három fejezetből állt:

- az I. fejezet [1-3.§] a törvény előtti egyenlőség követelményeinek teljesítésére vonatkozott;³²⁴
- a II. fejezet [4-9.§.] a nem bírósági közigazgatási eljárásra vonatkozó rendelkezések (*Dispositions relatives à la procédure administrative non contentieuse*) címet viselte;
- a III. fejezet [10-16.§.] az állami szervek illetve a közintézmények tanácsadó szerveinek működésére vonatkozó szabályokat rögzítette.

Megállapítható, hogy az 1983-as minisztertanácsi rendelet szabályai igen vegyesek. A közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációja szempontjából a minisztertanácsi rendelet II. fejezetének van kiemelt jelentősége, amely a közigazgatás és az ügyfél kapcsolata vonatkozásában állapított meg fontos szabályokat. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a minisztertanácsi rendelet II. fejezetének szervi és tárgyi hatálya szűkebb, mint a minisztertanácsi rendelet I. és III. fejezeteinek hatálya. A II. fejezetben található rendelkezéseket a közigazgatási szolgáltatások eljárásaiban és az állami közintézmények eljárásaiban kellett alkalmazni (kivételt képezett ez alól az, ha az adott eljárás/szolgáltatás az igazságügyi miniszter irányítása alatt állt). A jogszabály hatálya nem terjedt ki a „belső” közigazgatási eljárásokra sem, ezekben az esetekben nem lehetett alkalmazni e jogszabályt [4. §]. A minisztertanácsi rendelet II. fejezetét csupán hat cikk alkotta, mégis a közigazgatás és az ügyfél kapcsolatára vonatkozó, olyan alapvető szabályokat rögzített, mint a közigazgatási szerv azon kötelezettségét, hogy a beérkezett kérelmet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz áttegye. Ebben az esetben, ha a döntés vonatkozásában a hallgatás-beleegyezés szabályát kellett alkalmazni, akkor ennek határideje, csak az illetékes hatósághoz történő áttétel követően kezdődött [7. §]. Szabályozásra került továbbá az is, hogy abban az esetben, ahol az 1979. július 11-i törvény alapján a döntés indokolása szükséges, főszabály szerint az csak az érdekelt nyilatkozata után hozható (kivéve rendkívüli körülmények esetén, közrend

³²⁴ Osztjuk LE PORS, Anicet álláspontját, hogy a legmodernebb és egyik legfontosabb rendelkezése az 1983-as minisztertanácsi rendeletnek az I. fejezet 1. cikke, amely kimondja, hogy minden érdekelt hivatkozhat a közigazgatással szemben olyan körlevélre, utasításra, irányelvre, amelyek az 1978. július 17-i törvény 9. cikkében meghatározottaknak megfelelően közzétételre kerültek, ha azok nem ellentétesek törvénnyel vagy rendeleti szintű szabályozással. Lásd: LE PORS (2007) 21-26.

fenntartása érdekében, etc.) [8. §].³²⁵ Továbbá e minisztertanácsi rendelet kodifikálta – bizonyos esetekben – a hiánypótlás lehetőségét is [6. §]. Mindazonáltal e fejezet az ügyfél jogainak felsorolása mellett a közigazgatás működését is biztosította, hiszen a visszaélészerű kérelmeket, amely az érdekelt ügyfél meghallgatására vonatkoztak a közigazgatásnak nem kellett teljesítenie [8. § (3) bekezdés].

Az 1983-as minisztertanácsi rendelet hiányosságai ellenére³²⁶ is joggal nevezhető a közigazgatási eljárásra vonatkozó általános szabályok kodifikációjának első francia kísérletének. Létrejöttje igen hasznos volt, hiszen rávilágított a jogalkotás hiányosságaira, vitát provokált, alapproblémákat vetett fel, sőt több rendelkezését a későbbi jogalkotás is átvette, továbbfejlesztette és törvényi szintre emelte a 2000-es években.

Az 1983-as minisztertanácsi rendelet II. fejezetének nagy részét (4-8. §) a 2001. június 6-i 2001-492. számú minisztertanácsi rendelet helyezte hatályon kívül,³²⁷ míg az 1983-as rendelet I. és III. fejezete egészen 2007. június 30-ig hatályban volt.³²⁸

³²⁵ Egyetértve ROBINEAU, Yves álláspontjával, e cikk és e fejezet valódi korlátja többek közt az, hogy az állagazgatási szervek eljárásában alkalmazható, az önkormányzati igazgatásban nem. Lásd részletesen: ROBINEAU (1998) 83.

³²⁶ Többek közt, kérdéses az, hogy ki a címzettje és mi a célja e rendeletnek. Erről lásd részletesen: uo. 89-93.

³²⁷ *Décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives*

³²⁸ A 2007. június 8-i 2006-672. számú minisztertanácsi rendelet helyezte hatályon kívül 2007. július 1-jétől az 1983-as minisztertanácsi rendelet I. és III. fejezetét. Lásd: *Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultative*

III. 3. A FRANCIA LEGFŐBB KODIFIKÁCIÓS BIZOTTSÁG LÉTREJÖTTE³²⁹

Az 1980-as évek végén, a Legfőbb Kodifikációs Bizottság (*Commission Supérieure de Codification*) a Törvények és Rendeletek Egyszerűsítéséért és Kodifikációjáért felelős Legfőbb Bizottság jogutódjaként,³³⁰ az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelettel jött létre. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság mind a mai napig központi szerepet játszik a francia törvénykönyvek,³³¹ így a CRPA megalkotásában is,³³² így indokolt e helyen a részletes bemutatása.³³³ Elsőként a Legfőbb Kodifikációs Bizottság összetételét és tagjaira vonatkozó rendelkezéseket, ezt követően feladatait ismertetjük.³³⁴

III. 3. 1. A LEGFŐBB KODIFIKÁCIÓS BIZOTTSÁG ÖSSZETÉTELE

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság elnökét, elnökhelyettesét és tagjait, továbbá a rájuk vonatkozó részletszabályokat a 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet 2.-11. § határozza meg.³³⁵

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság elnöke a miniszterelnök, elnökhelyettesét a miniszterelnök miniszterelnöki rendeletben nevezi ki négy évre.³³⁶ Az elnökhelyettes az Államtanács

³²⁹ E Bizottság CRPA megalkotásában való szerepét röviden ismerteti: POLLÁK Kitti: *Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről*, *Eljárásjogi Szemle* 2017/1. 46.

³³⁰ A Törvények és Rendeletek Egyszerűsítéséért és Kodifikációjáért felelős Legfőbb Bizottság (*Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires*) 1948-ban jött létre (*Décret n°48-800 du 10 mai 1948 instituant une commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires*). Az először igen jelentős és hasznos munkát végző Bizottság, az V. Köztársaság idejére elvesztette kezdeti lendületét, aktivitását. Lásd: ALLAND, Denis – RIALS, Stéphane (dir.): *Dictionnaire de la culture juridique*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003. 222.

³³¹ Erre utal VARGA Csaba is. Lásd: VARGA (2018) 139.

³³² Az 1990-2000 években az egyes törvénykönyvek kodifikációja mind a Legfőbb Kodifikációs Bizottság égisze alatt jött létre. Lásd: KOUBI (2013) 2115.

³³³ Lásd részletesen a francia kormány honlapján: *Commission supérieure de codification* <http://www.gouvernement.fr/commission-superieure-de-codification> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

³³⁴ A Legfőbb Kodifikációs Bizottságra vonatkozó szabályok alig változtak az elmúlt évtizedek során, így jelen fejezetben a jelenleg hatályos szabályozás alapján kerül elemzésre a Legfőbb Kodifikációs Bizottság.

³³⁵ Az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet igen rövid, összesen 13.§-t tartalmaz.

³³⁶ A legutóbbi elnökhelyettesi kinevezésre 2018-ben került sor, a 2018. március 5. miniszterelnöki határozattal, melyben ismételten M. Daniel LABATOULLE került elnökhelyettesként kinevezésre. *Arrêté du 5 mars 2018 portant nomination à la Commission supérieure de codification*

Szekcióinak (jelenlegi vagy tiszteletbeli) elnökei közül kerül kiválasztásra.³³⁷ Az elmúlt huszonöt évben a Legfőbb Kodifikációs Bizottságnak két elnökhelyettese volt: elsőként BRAIBANT, Guy négy ciklusban,³³⁸ ezt követően 2005. november 2-től az elnökhelyettesi posztot LABETOULLE, Daniel látja el,³³⁹ aki egyben az Államtanács Közigazgatási Peres Ügyek Szekciójának tiszteletbeli elnöke és az Államtanács Közigazgatási Bíraskodás Tagjaira vonatkozó Etikai Bizottság (*Collège de déontologie de la juridiction administrative*) elnöke is.³⁴⁰ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság hatékony munkája, aktivitása nagyban köszönhető elnökei habitusának.

*A Legfőbb Kodifikációs Bizottság tagjai*³⁴¹

Az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet 2. §-ban meghatározza a Bizottság állandó tagjait, akik a következők:

- az Államtanács egy képviselője,
- a Semmítőszék egy képviselője,
- a Számvevőszék egy képviselője,
- a Nemzetgyűlés Jogi Bizottságának egy tagja,
- a Szenátus Jogi Bizottságának egy tagja,
- két jogi egyetemi professzor, akik vagy tiszteletbeli vagy főállású professzorai egy jogi egyetemnek,³⁴²

³³⁷ SAUVÉ, Jean-Marc: *Introduction* in: GUYOMAR, Mattias: *Les 25 ans de la reliance de la codification*, L.G.D.J., Paris, 2017. 3.

³³⁸ BRAIBANT, Guy életéről, munkásságáról Lásd: GUYOMAR (2017) 39-53.; FABIANI- BRAIBANT, Françoise – FOURNIER, Jacques – GENEVOIS, Bruno (szerk.): *Guy Brabant, juriste et citoyen*, Dalloz, Paris, 2011.

³³⁹ *Arrêté du 2 novembre 2005 portant nomination à la Commission supérieure de codification*

³⁴⁰ Az Államtanács Közigazgatási Bíraskodás Tagjaira vonatkozó Etikai Bizottságot 2012-ben SAUVÉ, Jean-Marc az Államtanács elnök-helyettese állította fel. A Bizottság tagjainak mandátuma három évre szól és megújítható. Az Etikai Bizottság feladata az, hogy segítséget nyújtson a közigazgatási bíraskodásban dolgozók számára a Közigazgatási Bíraskodás Tagjaira vonatkozó Etikai Chartában foglalt alapelvek helyes értelmezésében. Az Etikai Bizottság anonimizált formában véleményt ad ki az adott etikai kérdés vonatkozásában.

Lásd részletesen: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation/Deontologie-des-membres-de-la-juridiction-administrative>; (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

Az Államtanács Közigazgatási Bíraskodás Tagjaira vonatkozó Etikai Chartát: http://www.conseil-etat.fr/content/download/2391/7201/version/1/file/mep_charte_deontologie_web.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

³⁴¹ Megjegyzendő, hogy az évek során a Legfőbb Kodifikációs Bizottság tagjainak száma bővült, így például az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet hatályba lépésekor sem két jogi egyetemi professzor, sem Franciaország Tengerentúli Területeiért Felelős Igazgatóság vezetője nem volt tagja a Legfőbb Kodifikációs Bizottságnak.

³⁴² Franciaországban a jogászprofesszorrá válás hagyományos módja egy központi többfordulós “versenyvizsga” (*concours d'agrégation pour le recrutement des professeurs*) teljesítése, amely igen hosszú és bonyolult. Az Egyetemi Professzorok jogállására lásd: *Décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des*

- az Igazságügyi Minisztérium Polgári ügyekkel foglalkozó Főosztályának vezetője (*le directeur des affaires civiles et du sceau*),
- az Igazságügyi Minisztérium Büntető ügyekkel foglalkozó Főosztályának vezetője (*le directeur des affaires criminelles et des grâces*),
- a Közigazgatási és Közszerzői ügyekkel foglalkozó Igazgatóság vezetője,³⁴³
- a Kormány Főtitkárságának vezetője,³⁴⁴
- A Jogi és Közigazgatási Információért Felelős Főosztály vezetője, aki a Miniszterelnök munkáját segíti³⁴⁵ és
- Franciaország Tengerentúli Területeiért Felelős Igazgatóság vezetője.³⁴⁶

Az Államtanács, a Semmítőszék és a Számvevőszék tagjait az általuk képviselt Intézmény javaslatára a Miniszterelnök miniszterelnöki rendeletben négy évre nevezi ki. A két egyetemi professzort a Legfőbb Kodifikációs Bizottság elnökhelyettesének javaslata alapján a

universités et du corps des maîtres de conférences Titre III Dispositions relatives aux professeurs des universités, A központi többfordulós “versenyvizsga” részletszabályait lásd: *Arrêté du 13 février 1986 relatif à l'organisation générale du premier concours d'agrégation pour le recrutement des professeurs des universités des disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion*;

A “versenyvizsga” felépítését ismerteti: GRIMALDI Michel: Pour que vive le concours d'agrégation en droit!, *Recueil Dalloz*, 2014. 152.

³⁴³ Közigazgatási és Közszerzői ügyekkel foglalkozó Igazgatóság (*La direction générale de l'administration et de la fonction publique*) feladatait lásd: *Arrêté du 16 mars 2017 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique*

³⁴⁴ Kormány Főtitkárságának (*le Secrétariat Général du Gouvernement*, rövidítve: SGG) feladata az, hogy a miniszterelnököt feladatai teljesítésében segítse. A Kormány Főtitkárságáról lásd: LÖRINCZ Lajos: *Franciaország közigazgatása*. In: SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011) 254.;

A francia kormány honlapja: <http://www.gouvernement.fr/fonctions-du-sgg> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

³⁴⁵ Jogi és Közigazgatási Információért Felelős Igazgatóság (*Direction de l'information légale et administrative*, rövidítve: DILA) 2010-ben jött létre a *Direction des Journaux officiels* és a *Direction de la Documentation française* Igazgatóságok közös jogutódjaként. Lásd: *Décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction de l'information légale et administrative*,

A Jogi és Közigazgatási Információért Felelős Igazgatóság internetes elérhetősége: <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/institution/presentation/> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

³⁴⁶ A 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet 2. §-a a *le délégué général à l'outre-mer* kifejezést használja. A 2008. július 9-i 2008-687 számú miniszterelnöki rendelet meghatározta Franciaország Tengerentúli Területeiért Felelős Bizottság létrejöttét és felépítését, amely 2013. október 2-tól Franciaország Tengerentúli Területeiért Felelős Igazgatóságként működik, jelenleg a Tengerentúli Területek Minisztériumában (a 2013. augusztus 12-i 2013-728 számú miniszterelnöki rendelet alapján). Ezen változások miatt, úgy véljük az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendeletben nem a *délégué*, hanem a *directeur* kifejezés használata lenne a megfelelőbb.

Lásd: *Décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008 portant création et organisation de la délégation générale à l'outre-mer*, *Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer*, *Arrêté du 30 octobre 2013 portant organisation interne de la direction générale des outre-mer*,

Franciaország Tengerentúli Területeiért Felelős Igazgatóság honlapja: <http://www.outre-mer.gouv.fr/?presentation-de-la-direction-generale-des-outre-mer.html> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

Miniszterelnök miniszterelnöki rendeletben szintén négy évre nevezi ki.³⁴⁷ A többi tag személye az általuk betöltött munkakörhöz kötődik.

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság által kodifikálni kívánt törvénykönyv tartalma alapján tagként további személyek is részt vehetnek a Bizottság munkájában, így:

- az Államtanács a törvénykönyv tartalma vonatkozásában érintett osztályának (vagy osztályainak) egy tagja
- a Nemzetgyűlés a törvénykönyv tartalma vonatkozásában érintett Bizottságának (vagy Bizottságainak) egy tagja,
- a Szenátus a törvénykönyv tartalma vonatkozásában érintett Bizottságának (vagy Bizottságainak) egy tagja
- a Legfőbb Kodifikációs Bizottság által vizsgált törvénykönyv által érintett központi államigazgatás szerv (vagy szervek) vezetője (vagy vezetői).

A nem állandó tagok részvételét a Legfőbb Kodifikációs Bizottság elnökhelyettese kérheti az adott Intézménytől vagy a vizsgálni kívánt törvénykönyvvel érintett minisztertől.

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság tagjainak helyettesítésére is lehetőség van, de a helyettesek megnevezésére ugyanolyan feltételek mellett kell, hogy sor kerüljön, mint akit helyettesítenek. A központi államigazgatás szerveinek vezetőit egy másik magas beosztású vezető helyettesítheti, akit az érintett miniszter nevez meg.

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkájában közreműködik egy főelőadó (*rapporteur général*) és két főelőadó-helyettes (*rapporteurs généraux adjoints*), akiket a Legfőbb Kodifikációs Bizottság elnökhelyettesének javaslata alapján a Miniszterelnök miniszterelnöki rendeletben nevez ki.

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság elnökhelyettese az egyes törvénykönyvek megalkotásának előkészítési munkálataihoz felkérhet egy vagy több, az adott kodifikálandó témakörben kiemelkedő szakértelemmel rendelkező személyeket, szakértőket (*personnalités qualifiées*) illetve speciális előadókat (*rapporteurs particuliers*) is, akik a kodifikációs munkacsoportok mindennapi munkájában vesznek részt. Ezek a speciális előadók az adott kodifikációs területen

³⁴⁷ 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet 3.§ alapján

többéves szakértelemmel rendelkező személyek, akik végigkísérik a kodifikációs munkálatokat az elejétől a végéig és általában az adott kodifikálandó törvénykönyvvel kapcsolatosan Franciaország tengerentúli területeire alkalmazható jogszabályhelyek kodifikációjával vannak megbízva.³⁴⁸ Ezek a speciális előadók és az egyetemi professzorok általában hosszú ideig dolgoznak a Legfőbb Kodifikációs Bizottságnál.³⁴⁹

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság titkárságát a Kormány Főtitkársága biztosítja. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság tagjai eltérő juttatásokban részesülnek.³⁵⁰

III. 3. 2. A LEGFŐBB KODIFIKÁCIÓS BIZOTTSÁG FELADATAI

A mind a mai napig aktív tevékenységet folytató Legfőbb Kodifikációs Bizottság feladatait az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet 1. § részletezi, amely alapján a Bizottság többek közt:

- tervezi a kodifikációs munkafolyamatokat;
- rögzíti az általános irányelveket az egyes törvénykönyvek kidolgozásának módszerével kapcsolatosan;
- igazgatja és koordinálja a törvénykönyvek tervezetének kidolgozásával megbízott munkacsoportokat;
- segítséget nyújt a munkacsoportoknak azáltal, hogy egy-egy speciális előadót is kijelöl (illetve amennyiben szükséges, további szakértőket biztosít);
- megvizsgálja a kodifikált törvénykönyvek hatályát Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában és meghatározza Franciaország tengerentúli területeire vonatkozó törvényeket és rendeleteket; illetve jelzi a Miniszterelnök felé azt, ha érdemes lenne kiterjeszteni Franciaország tengerentúli területeire egyes az anyaország területén (azaz Franciaország európai kontinensen) alkalmazott jogszabályokat;

³⁴⁸ BRAIBANT –ZARADNY (2004) 1856 - 1859.

³⁴⁹ LABETOULLE, Daniel: *Présentation de l'activité et du bilan de la Commission Supérieure de la codification* in: GUYOMAR, Mattias: *Les 25 ans de la reliance de la codification*, L.G.D.J., Paris, 2017. 25.

³⁵⁰ 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet 8.-11. § meghatározzák a Bizottság elnökhelyettesének és tagjai számára biztosított juttatások jellegét.

Lásd: *Arrêté du 29 décembre 2003 relatif aux indemnités allouées à certains personnels apportant leur concours à la Commission supérieure de codification*

- elfogadja és továbbítja a Kormány felé a törvénykönyvek tervezetét;
- véleményt ad a hatályos törvénykönyveket módosító tervezeteket tekintetében;
- javaslatot fogalmaz meg minden olyan nehézséggel kapcsolatban, amely a jogforrások közzétételével kapcsolatos. A Bizottság szakmai csoportok munkájára támaszkodva láthatja el a feladatát.

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkájáról évente jelentést ad ki, amelyet kifejezetten fontosnak tart munkája átláthatósága és az intézmény transzparenciája miatt.³⁵¹ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság nemcsak a törvénykönyvek előkészítésében játszik kiemelt szerepet; hanem abban is, hogy egy-egy törvénykönyv-tervezet jogszabállyá váljon.³⁵² A kodifikációs munkát természetesen nagyban segíti a legkorszerűbb informatikai háttér (számítógépes szoftver), a Magicode is.³⁵³

LABETOULLE, Daniel hívta fel a figyelmet arra, hogy a Legfőbb Kodifikációs Bizottság „jól él: szerényen és nyugodtan, de jól. [...]” Álláspontja szerint, a következő években, ha minden tervezett törvénykönyv elfogadásra kerül elképzelhető az is, hogy a Legfőbb Kodifikációs Bizottság feladatai megváltoznak,³⁵⁴ hisz „nem lehet hetente új, átfogó kodifikáció elvégzése egy adott jogterület vonatkozásában,” a jelentős törvénykönyvek megalkotásának ideje pedig véleménye szerint a végéhez közeledik.³⁵⁵ Hangsúlyozta azonban azt is, hogy ez nem jelenti azt, hogy a Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkájára a későbbiekben nem lenne szükség, hisz a jogrendszer fejlesztése örök cél.³⁵⁶

³⁵¹ GUYOMAR (2017) 7-11. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkájáról szóló jelentések az online is elérhetőek. Lásd: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/honlapon>.

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkavégzésének folyamatának leírását lásd: BRAIBANT – ZARADNY (2004) 1856 – 1859. és LABATOULLE, Daniel készített interjú alapján: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/codification/daniel-labetoulle.shtml> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.), STEINER (2018) 41-42.

³⁵² SUEL, Marc: *Essai sur la Codification à droit constant*, Direction des journaux officiels, Paris, 1995. 248.;

³⁵³ CATTÀ, Elisabeth: *Magicode, instrument de la codification et de la coopération administrative française* in: GUYOMAR, Mattias: *Les 25 ans de la reliance de la codification*, L.G.D.J., Paris, 2017. 83-94.

³⁵⁴ LABETOULLE, Daniel: *Présentation de l'activité et du bilan de la Commission Supérieure de la codification* in: GUYOMAR, Mattias: *Les 25 ans de la reliance de la codification*, L.G.D.J., Paris, 2017. 26.

³⁵⁵ GUYOMAR, Mattias: *Les perspectives de la codification contemporaine, Actualité juridique droit administratif*, 2014. 400-402.

³⁵⁶ SAUVÉ, Jean-Marc: *Introduction* in: GUYOMAR, Mattias: *Les 25 ans de la reliance de la codification*, L.G.D.J., Paris, 2017. 7-11.

III.4. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárásjog általános szabályaira vonatkozó kodifikáció az 1980-as években igen eltérő képet mutat.

A magyar szabályozás a korábbi Et. szabályainak korszerűsítésére, kiegészítésére törekedett; az államigazgatási eljárás egyes jogintézményeit részletesen szabályozta; az eljárás valamennyi szakaszáról (alapeljárástól a végrehajtásig) rendelkezett. Míg az Áe. átfogó eljárási jogszabállyá nőtte ki magát, addig a francia 1983-as minisztertanácsi rendelet a közigazgatási hatósági eljárás nagyon szűk szeletét szabályozta csak. Habár a közigazgatási hatósági eljárás átfogó kodifikációjára irányuló igény újra jelentkezett a francia szakirodalomban, e törekvés nem járt eredménnyel az 1980-as években. E korszakban továbbra is vitathatatlan befolyást gyakorolt az Államtanács gyakorlata a közigazgatási hatósági eljárások vonatkozásában.

Álláspontunk szerint, ha az eljárásjogi kodifikációra folyamatként tekintünk a fejlődés az 1980-as években Magyarországon kodifikációtechnikailag előrébb tartott, mint Franciaországban. Magyarországon az 1980-as években az államigazgatási eljárás általános szabályai törvényben kerültek átfogóan szabályozásra; míg ezzel egyidőben Franciaországban nem törvényi szintű rendelkezésben, hanem a francia jogforrási hierarchiában³⁵⁷ a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb alatt elhelyezkedő a köztársasági elnök által kiadott, minisztertanácsi rendeletben került részint szabályozásra a közigazgatási hatósági eljárás egyes jogintézményei. Természetesen a magyar Áe. sem tökéletes, hisz az államigazgatási döntések bíróság előtti felülvizsgálata csak szűk körben érvényesült. Így habár technikailag valóban előrébb tartott Magyarország a közigazgatási hatósági eljárás kodifikációjában; gyakorlatilag a jogvédelem szintje nem volt magasabb Magyarországon, mint Franciaországban.

E korszakot áttekintve egyetlen, az 1980-as években újraszabályozott és a mai napig aktívan működő francia Legfőbb Kodifikációs Bizottsághoz hasonló állandó intézmény létrehozásának megfontolását javasoljuk Magyarországon. Magyarországon az egyes törvények kodifikációjára mindig külön-külön kodifikációs bizottságok jönnek létre, amelyek próbálják az adott jogszabály hiányosságait pótolni illetve megreformálni az adott jogterületet. Ezt

³⁵⁷ Lásd: IV.2.1. alfejezet

láthattuk az Áe. esetében, illetve később a Ket. és az Ákr. megalkotásakor is. E bizottságok azonban már nem követik nyomon az adott jogszabály életét, nem maradnak a további fejlődés motorjai. Erre tekintettel, javasoljuk a francia Legfőbb Kodifikációs Bizottsághoz hasonló, valamennyi jogterülethez tartozó kodifikációt elősegítő, állandóan működő, folyamatosan a jogszabályok fejlesztésére koncentráló, a minisztériumoktól elkülönülő intézmény létrehozatalát.

IV. AZ 1990-ES ÉVEK: A KIHAGYOTT LEHETŐSÉGEK KORSZAKA

Az 1990-es években sajnálatos módon sem Franciaországban, sem Magyarországon nem szerepelt elsődleges prioritásként a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja. A közjogi rendszerváltás utáni magyar kormányzati hatalomnak annak ellenére, hogy kitűnő lehetősége nyílt arra, hogy a közigazgatási perek speciális eljárási szabályait önálló törvénybe foglalja és valódi, szervezetileg is elkülönült közigazgatási bíróságokat hozzon létre, erre nem került sor ebben az évtizedben Magyarországon.³⁵⁸ Az Áe. hiányosságai az 1990-es évek közepére egyre jobban felszínre törtek. Az 1990-es évek végén a magyar szakirodalom is sürgette már az új eljárási törvény megalkotását. Ezzel párhuzamosan, Franciaországban is felerősödtek a kodifikációs törekvések, a jogalkotó egy igen nagyszabású célt tűzött ki, a Közigazgatási Törvénykönyv megalkotását (IV.1. alfejezet).

E korszakban, Franciaországban a törvényerejű kormányrendeletek igen kedvelt jogalkotási, kodifikációs eszközzé váltak. Mindazonáltal e jogforrás tekintetében mind a mai napig számos dilemma merül fel, amely a francia jogforrási hierarchia ismerete nélkül nem értelmezhető. Tekintettel arra, hogy a magyar szakirodalom nem ismerteti a francia jogforrási hierarchiát részletesen, így IV.2. alfejezet ezt pótolja. A törvényerejű kormányrendeletek elemzése azért is szükséges, mivel az új francia Közigazgatási Eljárási kódexet, a CRPA-t is végül törvényerejű kormányrendelettel kodifikálta a francia jogalkotó.³⁵⁹

³⁵⁸ PETRIK Ferenc: Százéves a közigazgatási bíráskodás, *Jogtudományi Közlöny*, 1996. 9. sz. 345-347., BALÁZS István - MIHAJLOV Dobromir - BALOGH Zsolt : *A közigazgatási bíráskodás*, MTA Jogtudományi Intézet Budapest, 1988.

E korszak igazságszolgáltatási reformját franciául ismerteti: BADÓ Attila: *La réforme de la justice en Hongrie pendant les années 90*, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2001.

³⁵⁹ A CRPA törvényi részét a 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendelet kodifikálta: *Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration*.

IV. 1. AZ 1990-ES ÉVEK KODIFIKÁCIÓS TÖREKVÉSEI MAGYARORSZÁGON ÉS FRANCIAORSZÁGBAN

Az 1989-es rendszerváltozás nem hozott lényeges változást az Áe. jogintézményeiben. Talán a legfontosabb módosítás a jogorvoslati rendszerben történt tekintettel arra, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése deklarálta, hogy: „a bíróságok ellenőrzik a közigazgatási határozatok törvényességét”. Az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) AB határozata az Alkotmány e bekezdésére tekintettel kimondta az Áe. 72. §-a³⁶⁰ és a 63/1981. (XII. 5.) MT. rendelet alkotmányellenességét és 1991. március 31-i hatállyal megsemmisítette ezeket a rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság felhívta a Kormány figyelmét arra is, hogy az alkotmányellenes állapotot szüntesse meg. Ennek következtében, az Országgyűlés elfogadta a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényt. E törvény átfogóan módosította a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerét: megszűnt a felülvizsgálati kérelem, kialakításra került a közigazgatási hatósági határozatok kétfokú bírósági eljárásban történő felülvizsgálati rendszere. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény csak 1991. július 27-én lépett hatályba az ex lex állapotban – 1991. március 31. és 1991. július 27. közötti időszakban – a közigazgatási határozatokat a bíróság korlátozás nélkül felülvizsgálta.³⁶¹

Jelentős változást hozott a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény is tekintettel arra, hogy lehetővé tette a helyi igazgatás új típusú szerveinek az önkormányzati hatósági ügyek intézését.³⁶² A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 72. § (4) bekezdés a) pontja kimondta, hogy: „Ahol jogszabály államigazgatási szervet említ, azon közigazgatási szervet kell érteni.” Az Áe. szervei hatálya erre tekintettel bővült, közigazgatási szervek eljárásában lehetett alkalmazni.

³⁶⁰ Áe. 72. § (1) bekezdése kimondta, hogy: „Jogszabálysértés miatt az ügyfél a bíróságtól - a Minisztertanács rendeletében meghatározott körben - az államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát kérheti, ha a határozat az ügyfélnek az Alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja vagy korlátozza, illetőleg az ügyfélre ilyen kötelességet állapít meg.”

³⁶¹ KISS Daisy: *A közigazgatási perek* in: NÉMETH János (szerk.): *A polgári perrendtartás magyarázata*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. 1357-1358.

³⁶² SZAMEL – IVANCSICS (1996) 15.

Az Áe.-t azonban egyre több kritika érte az 1990-es évek közepétől mind a gyakorlatban, mind pedig a szakirodalomban. Elsőként kiemelendő az, hogy a törvény kezdte elsődleges jellegét elveszteni.³⁶³ KILÉNYI Géza így fogalmazott 1998-ban: „ha az Áe. szétverésére irányuló tendencia így folytatódik, hovatovább egyszerűbb lesz az Áe. hatálya alá tartozó ügyeket felsorolni, mint a privilegizált eljárásokat.”³⁶⁴ Az Áe. oly sok esetben vált másodlagos jogszabállyá, hogy elvesztette elsődleges jellegét.³⁶⁵ További hiányosságok is felmerültek az eljárási törvénnyel kapcsolatban így például a törvény személyi hatálya tekintetében: ki tartozik az ügyféli körbe. Egyesek e kérdés pontos meghatározását nem tartották lehetségesnek jogszabályi úton,³⁶⁶ míg mások úgy vélték, hogy ha az adott személynek érdeke fűződött az adott ügghöz, akkor ügyfélnek tekintendő.³⁶⁷ Szintén külön dilemmaként jelent meg a különös ügyfélfogalom tekintetében, hogy mely közigazgatási szervet illetik meg az ügyfél jogai.³⁶⁸ Szükségessé vált a tárgyi hatály kapcsán az önkormányzati hatósági ügy sorsáról is dönteni.³⁶⁹ Az Áe. Hatáskör és illetékesség című II. fejezete vonatkozásában a joghatóságra vonatkozó szabályok rögzítése is kérdésként merült fel.³⁷⁰ Az elsőfokú eljárás (az Áe. III. fejezete kapcsán) is számos kiegészítés vált már egyre égetőbb szükségévé így például az eljárás megindításáról szóló értesítés hiányának pótlása, a titokvédelem szabályainak rendezése, a kizárás szabályainak felülvizsgálata (hozzátartozók ügyében való eljárás tilalmával való kiegészítés).³⁷¹ A hozzátartozók körének pontos meghatározása szintén hiányzott.³⁷² Sok esetben a közigazgatás hallgatása is nagy problémát jelentett.³⁷³ Hallgatás alatt értjük tágabb értelemben azt, ha a közigazgatási szerv hatáskörét vagy annak egy részét nem gyakorolja, míg

³⁶³ FICZERE Lajos – SZALAI Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárás felülvizsgálata kapcsán, *Magyar Közigazgatás*, 1998. 7. sz. 386-389.

³⁶⁴ KILÉNYI Géza: Szankciók és kényszerintézkedések a közigazgatási eljárásjogban, *Magyar Közigazgatás*, 1998. 2. sz. 66.; KILÉNYI Géza: A közigazgatási eljárásjog átfogó tudományos elemzése, *Magyar Közigazgatás* 2000. 3.sz. 132-133. vö: FARKAS Imre: Az államigazgatási eljárás általános és különös szabályainak felülvizsgálata elé, *Magyar közigazgatás*, 1994. 5. sz. 291-305.

³⁶⁵ TAMÁS András: Az államigazgatási eljárási jog megújításáról, *Magyar közigazgatás*, 1998. 8. sz. 449-463.

³⁶⁶ TILK Péter: Az államigazgatási alapeljárás néhány problematikus kérdése, *Állam és Igazgatás*, 2001. 3. sz. 151-159.

³⁶⁷ Lásd: SZAMEL – IVANCSICS (1996) 27. vö.: FICZERE – SZALAI (1998) 389.; DARÁK Péter: *Gondolatok az építésügyi bírságról*, *Magyar Közigazgatás*, 1999. 11. sz. 646-647.

³⁶⁸ TILK (2001) 152.; FICZERE – SZALAI (1998) 389.

³⁶⁹ KILÉNYI Géza: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója, *Magyar Közigazgatás*, 2002. 1. sz. 7-8.

³⁷⁰ uo. 8-9.

³⁷¹ uo. 9-10.

³⁷² KISS György: Néhány eljárási jogintézményünk egységesítésének jövőjéről, *Állam és Igazgatás*, 1985. 10. sz. 925-926.

³⁷³ A felettes szervezethez való fordulás problematikája vonatkozásában lásd: 72/1995 (XII. 15.) AB határozat, amely kimondta, hogy: „[a]llkotmányossági szempontból a felettes szervezethez való fordulás amiatt sem tekinthető az ügyfél jogsérelmének elhárítására alkalmas, hatékony eszköznek, mert az Áe. még arra nézve sem állapít meg határidőt, hogy a felettes szerv - amennyiben ilyen egyáltalán van - mennyi időn belül köteles elbírálni az ügyfélnek az Áe. 4. § (1) bekezdésére alapított kérelmét.”

szűkebb értelemben azt, ha a közigazgatási szerv határidőn belül nem dönt.³⁷⁴ Ez az ügyfél jogainak sérelméhez vezethetett.³⁷⁵ SZAMEL Lajos ekkoriban a hallgatást hallgatólagosan hozott kérelmet elutasító döntésnek minősítette,³⁷⁶ de az Áe. nem adott erre a problémára sem megoldást.³⁷⁷ Az ügyintézési határidő vonatkozásában is számos kérdés merült fel így különösen mely időszakok számítanak be az ügyintézési határidőbe így például a hiánypótlás időtartama.³⁷⁸ A szakhatósági hozzájárulás formai és tartalmi hiányosságainak pótlása, a szakhatósági döntés és a szakértői vélemény közti különbség ismertetése is igen aktuális kérdésként merült fel.³⁷⁹ A tényállás tisztázásával és a közigazgatási hatósági eljárás bizonyítási rendszerével,³⁸⁰ a tárgyalással így különösen annak nyilvánosságával kapcsolatban³⁸¹ is további kihívásokkal kellett szembenéznie a jogalkalmazónak. A közigazgatás szerv határozatának formai és tartalmi elemeinek meghatározása vonatkozásában különösen hiányzott az érdemi és az eljárási döntések elkülönítése. Az eljárási bírság mértéke is visszatérő kérdéskör volt.³⁸² Igencsak időszerűvé vált már a jogorvoslati rendszer átfogó megújítása ideértve a semmisségi okok szűk körének bővítését is.³⁸³ Az eljárási költségek fogalmi körének rögzítése és viselésére vonatkozó rendelkezések korszerűsítése,³⁸⁴ a végrehajtási eljárás részleteinek kidolgozása pedig halaszthatatlan volt az 1990-es évek végére. A végrehajtást a közigazgatási eljárási szabályozás leggyengébb láncszemének lehetett ekkoriban minősíteni, mert papíron ugyan végrehajtható döntések születtek, de ténylegesen azok végrehajtása sokáig váratott magára.³⁸⁵

³⁷⁴ A hallgatás fogalmát SZAMEL Lajos és IVANCSICS Imre munkájából vettük át. Lásd: SZAMEL – IVANCSICS (1996) 28.

³⁷⁵ Így különösen a jogorvoslatihoz való jog Lásd: KILÉNYI (2000) 140. illetve 72/1995 (XII. 15.) AB határozat, amely kimondta, hogy: „[a]z államigazgatási eljárást szabályozó törvények nem biztosítanak sem jogorvoslati lehetőséget, sem más hatékony jogi eszközt - még a kérelemre indult eljárásokban sem – az ügyfélnek arra, hogy a közigazgatási határozat meghozatalát - a jogszabályokban előírt elintézési határidő huzamos idejű elmulasztása okán - kikényszerítse. Nincs alanyi joga a kérelmezőnek arra, hogy a közigazgatás hallgatása esetén ügyének eldöntése érdekében valamilyen jogorvoslattal élhessen. A döntés hiánya miatt nem nyújthat be fellebbezést, s nem kérhet bírósági felülvizsgálatot sem.”

³⁷⁶ BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog*, Általános rész, Tankönyvkiadó, Budapest, 1978. 385.

³⁷⁷ PAULOVICS Anita: Gondolatok a közigazgatási szerv hallgatásáról, *Jogtudományi Közlemény*, 2000. 3. sz. 82-89.

³⁷⁸ Lásd: TILK (2001) 153.; FICZERE Lajos (1998) 379.

³⁷⁹ TILK (2001) 154.; FICZERE – SZALAI (1998) 396.; FICZERE (1998) 395.

³⁸⁰ Számos kritika merült fel az egyes bizonyítékokkal így különösen az ügyfél nyilatkozatával illetve az adatszolgáltatási kötelezettséggel, az iratra vonatkozó szabályozással, a tanúvallomás megtagadásával, a szakértő hallgatásával és költségeivel kapcsolatban. Lásd: TILK (2001) 155-157.; SZAMEL – IVANCSICS (1996) 52.; KISS (1985) 922-923.

³⁸¹ SZAMEL – IVANCSICS (1996) 58.; KILÉNYI (1998) 66.

³⁸² KISS (1985) 918-919

³⁸³ SZALAI Éva: A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése, *Magyar közigazgatás*, 1996. 3. sz. 153.

³⁸⁴ KILÉNYI (2002) 22-24.

³⁸⁵ TAMÁS (1998) 458-460.; FICZERE – SZALAI (1998). 385.; KILÉNYI (2002) 20-22.;

Lásd továbbá a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról 1005/2003. (I. 30.) Kormányhatározatot

Látható, hogy az Áe. hanyatló korszaka az 1990-es évek.³⁸⁶ Az Áe. betöltötte történelmi szerepét, amely az 1990-es évek végére már ezer sebből vérzett és elérkezett az idő egy új, korszerű törvénnyel való felváltására.³⁸⁷ Az Áe. hiányosságain túl további indokok is rámutattak arra, hogy ideje van egy új törvény megalkotásának. A rendszerváltozás kapcsán átalakult az egész államszervezet így kiemelten is indokolt volt az egész jogorvoslati fórumrendszer átvizsgálása; az ország nyitottá vált, így megnövekedett azoknak a nem magyar állampolgároknak a száma is, akik – ingatlantulajdonosként, munkavállalóként, menekültként, stb. – hosszabb-rövidebb tartózkodnak Magyarországon és kapcsolatba kerülnek a magyar hatóságokkal. Mélyreható változások következtek be a tulajdoni viszonyokban és a gazdasági életben is: a rendszerváltozás nyomán az állam tulajdonosi szerepe lényegesen szűkebb körre szorult; szükségessé vált egy ügyfélközpontúbb, gyorsabb közigazgatási hatósági eljárás, amelyben a végrehajtás hatékony; nagymértékben fejlődött a közigazgatás számítástechnikai bázisa, amely új lehetőségeket nyitott a közigazgatási eljárásban is; és végül az Európai Unióhoz való csatlakozási szándék is – noha e tekintetben az országnak nincs kifejezett jogharmonizációs kötelezettsége – indokoltá tette a magyar szabályozás közelítését a nyugat-európai eljárási törvényekhez.³⁸⁸ Elérkezett az idő tehát arra, hogy új viszonyrendszer kerüljön kialakításra az ügyfelek és a közigazgatás közt, hisz a közigazgatás van az emberekért és nem fordítva.³⁸⁹

A közigazgatási eljárásjog korszerűsítése újra és újra megjelent tehát a kormányzati célok közt – így például 1992-ben, 1999-ben, 2001-ben³⁹⁰ – ám egészen 1999-ig nem történt lényegi előrelépés a közigazgatási eljárás újrakodifikálása tekintetében. 1999-ben azonban új Kodifikációs Bizottság kezdte meg munkáját a közigazgatási eljárásjog megreformálására.³⁹¹ A Kormány először a szabályozási koncepciót, ezt követően a normaszöveget kívánta látni. A munka elvégzéséért a Belügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium és a Miniszterelnöki

³⁸⁶ TAMÁS (1998) 449.

³⁸⁷ KILÉNYI Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009. 23.

³⁸⁸ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról 1005/2003. (I. 30.) Kormányhatározat alapján, Lásd továbbá: PATYI András: *IV. Fejezet: A „kódexek kora” (az eljárási törvények változásai az 1957. évi IV. törvénytől (Et.) az általános közigazgatási rendtartásig)* in: PATYI – VARGA (2019) (kézirat, megjelenés alatt)

³⁸⁹ KILÉNYI (2002) 4-6.

³⁹⁰ Lásd: 1026/1992. (V. 12.) Kormányhatározat, 1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározat, 1057/2001. (VI. 21.) Kormányhatározat

³⁹¹ KILÉNYI (2011A) 16-17.

Hivatal felelt. A Kodifikációs Bizottság által a közigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazó normaszöveg-tervezet 2002. június 30-ig elkészült.³⁹²

Ahogy arra már korábban is utaltunk habár nagyszerű alkalom nyílt arra, hogy egyrésztől önálló, a közigazgatási perek speciális eljárási szabályaira tekintettel a polgári perrendtartásról szóló törvénytől elkülönült, közigazgatási perrendtartásról szóló törvény lásson napvilágot, másrésztől pedig önálló közigazgatási bíróságok szülessenek e korszakban; az ehhez szükséges jogszabályok nem kerültek megalkotásra. A közigazgatási eljárásjog általános szabályainak átfogó felülvizsgálatát követő kodifikáció elmaradt. A korszak érdemei természetesen más területen vitathatatlanok.³⁹³ Elismerjük azt is, hogy e korszakban a Kormány túlterhelt volt más feladatokkal,³⁹⁴ de a vizsgált kutatási téma szempontjából a magyar jogalkotó több mint két évtizedig adós maradt.

Ezzel párhuzamosan a francia közigazgatási eljárási kodifikáció tekintetében ez az évtized titulálható akár egy a nagy remények és a befejezetlen tervezetek korszakaként is. Az 1990-es évek elejére kialakult a közigazgatási hatósági eljárás rendje,³⁹⁵ ám a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációjára irányuló valódi politikai akarat hiánya és a különböző érdekellentétek szerepet játszottak abban, hogy az 1989-es kodifikációs tervek közt a “Közigazgatási Törvénykönyv” megalkotása nem jelent meg kiemelt fontosságú, elsődleges szabályozási prioritásként.³⁹⁶ Sőt, majd csak 1995-ben került újra elő e terület kodifikációjának kérdése: a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 1995. december 4-én elfogadott 1996-2000 cselekvési programjában³⁹⁷ és az 1996. május 30-i miniszterelnöki körlevélben³⁹⁸ újra említésre került több törvénykönyv megalkotásának tervezete közt a Közigazgatási Törvénykönyv megalkotása is. A többi kódex-szel ellentétben azonban, a Közigazgatási Törvénykönyv egy

³⁹² A kodifikációs bizottság munkájáról. lásd: KILÉNYI (2009) 22-23.

³⁹³ Alapvetően megváltozik a közigazgatás és az államszervezeti felépítése az országnak. Számtalan jelentős jogszabály kerül elfogadásra, így például:

- az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény;
- a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény;
- az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXIV. törvény;
- a köztársasági elnök választásáról szóló 1989. évi XXXV. törvény;
- az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény;
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, etc.

³⁹⁴ KILÉNYI (2011A) 16.

³⁹⁵ SCHWARTZ (2004) 1860-1861.

³⁹⁶ GONOD (2014) 395-400.

³⁹⁷ *6^e rapport 1995, Commission supérieure de codification, Les éditions des journaux officiels, 30.*

³⁹⁸ *Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, JORF n°129 du 5 juin 1996 page 8263.*

egyedülálló tervezetként szerepelt, hisz célja nem az anyagi jogszabályok kodifikálása volt, hanem olyan általános közigazgatási hatósági eljárási szabályok és jogok meghatározása, amely az ügyfeleknek gyakorlatilag útmutatóként szolgált volna a közigazgatási hatósági eljárásokban való részvételük során.³⁹⁹

A Közigazgatási Törvénykönyv eredeti koncepciója alapján a Törvénykönyv I. könyve a törvényi szintű általános szabályokat tartalmazta volna. Az I. könyv 1. részében a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatok; míg az I. könyv 2. részében a közigazgatás szervezetrendszerére került volna átfogó szabályozásra. Ehhez kapcsolódtak volna a rendeleti szintű szabályok a Törvénykönyv II. könyvében.⁴⁰⁰ Látható, hogy a Közigazgatási Törvénykönyv hatalmas jogterületet kívánt egyszerre és általános jelleggel szabályozni, gyakorlatilag vegyítve az eljárási és szervezeti szabályokat. Egyetértünk SCHWARTZ, Rémy azon dilemmájával, amely a közigazgatás szervezetrendszer ekképpen való kodifikációjára vonatkozott.⁴⁰¹ A közigazgatás és az ügyfél kapcsolatára vonatkozó akkori többszintű (törvényi, minisztertanácsi rendeleti, miniszterelnöki rendeleti) szabályozás pedig álláspontunk szerint egy egységes Törvénykönyv megalkotását igencsak megnehezítette volna.

Kiemelendő továbbá, hogy az 1990-es években elnevezésbeli változás is megfigyelhető: míg az 1980-as években a közigazgatás és a közigazgatást igénybe vevők közti kapcsolatról szóló Charta (franciául: *Charte des relations entre l'administration et les usagers*) elnevezés alatt található a közigazgatás és az ügyfél közti viszonyok kodifikációjára vonatkozó törekvések; addig az 1990-2000-es években a francia szakirodalom a Közigazgatási Törvénykönyv (*Code de l'administration*) részének tekintette a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozására irányuló kodifikációt.

1996-ot követően újabb fordulat következett a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációjában: gyorsan és nagymértékben elkezdődött a Közigazgatási Törvénykönyv előkészítése. A Közszolgálati tisztviselőkért és a közigazgatási reformokért felelős miniszter irányítása alatt, az Államreformért felelős Minisztériumok közötti Bizottság (*Délégation interministérielle à la réforme de l'État*, a továbbiakban: DIRE) 1998. tavaszán

³⁹⁹ SCHWARTZ (2004) 1860-1861.

⁴⁰⁰ GONOD (2014) 395-400.

⁴⁰¹ SCHWARTZ (2004) 1860-1861.

jött létre. Az 1999. december 16-i 99-1071 számú törvény⁴⁰² felhatalmazta a Kormányt, hogy kilenc törvénykönyv törvényi szintű részéről törvényerejű kormányrendeletet alkosson.⁴⁰³ E kilenc törvénykönyv közt azonban már nincs nevesítve a Közigazgatási Törvénykönyv, jóllehet a Közigazgatási Bírászkodásra vonatkozó Törvénykönyv (*Code de justice administrative*) szerepelt. A törvényerejű kormányrendeletek általi kodifikáció e korszakban terjedt el és habár a Közigazgatási Törvénykönyv az eredeti elképzelés szerint sosem készült el, mégis majd 25 évvel később a Közigazgatási Törvénykönyv tárgyának egy részét, nevezetesen az ügyfelek és a közigazgatás közti kapcsolatokra vonatkozó szabályozás törvényi részét törvényerejű kormányrendelet kodifikálta, ezért is e kodifikációs eszköz átfogó vizsgálatát a következő alfejezet ismerteti.

IV. 2. A TÖRVÉNYEREJŰ KORMÁNYRENDELET (ORDONNANCE), MINT HATÉKONY KODIFIKÁCIÓS ESZKÖZ

Az 1990-es évek végétől a törvényerejű kormányrendeletek igen kedvelt jogalkotási, kodifikációs eszközzé váltak.⁴⁰⁴ Kiemelendő, ahogy az már említésre került, hogy a 2016. január 1-jén hatályba lépett CRPA törvényi részét a 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendelet kodifikálta.⁴⁰⁵ A törvényerejű kormányrendeletek kiemelt szerepet töltenek be egyes Törvénykönyvek létrejöttében,⁴⁰⁶ így a CRPA megalkotásában is, ám létük, jogforrási hierarchiában betöltött szerepük számos kérdést vet fel, amelyet szükséges átfogóan elemezni.

Előre kell bocsátani, hogy eltérő fordításokat találunk a magyar szakirodalomban az egyes francia jogforrások megnevezése vonatkozásában, így az *ordonnance* értelmezése és fordítása

⁴⁰² *Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes*

⁴⁰³ Itt jegyeznénk meg, hogy Franciaországban 1989 óta több mint húsz új törvénykönyv látott napvilágot (például: a Környezetre vonatkozó Kódex) és kilenc kódex alapjaiban került újraszabályozásra (például a Kereskedelmi kódex).

Lásd AYRAULT, Jean-Marc miniszterelnök 2013. március 27-i körlevele: Circulaire de Premier Ministre du 27 mars 2013: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/03/cir_36717.pdf (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁴⁰⁴ STIRN, Bernard: *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Introduction au droit public, (7e édition), L.G.D.J., Paris, 2011. 85-86.

⁴⁰⁵ *Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration*

⁴⁰⁶ RIBES (2000) 425.

tekintetében. Az *ordonnance*-t többek közt rendeletként,⁴⁰⁷ rendelkezésként, kormányrendeletként, szabályrendeletként, törvényerejű rendeletként,⁴⁰⁸ végzésként;⁴⁰⁹ törvényerejű kormányrendeletként,⁴¹⁰ kormányrendelet törvényi felhatalmazással, utasításként,⁴¹¹ fordítják az egyes szerzők. A fordítási zűrzavarra egyik legaktuálisabb példa a 2016-ban, Wolters Kluwer által kiadott, francia Alkotmány fordítása, amelyben hatféleképp kerül az *ordonnance* fordításra: hol Minisztertanács által aláírt rendelkezésként,⁴¹² hol csak rendelkezésként,⁴¹³ hol rendeleti (*ordonnance*) formaként,⁴¹⁴ hol rendelet (*ordonnance*)-ként⁴¹⁵, hol rendeletként,⁴¹⁶ hol rendeleti formaként.⁴¹⁷ Ez utóbbi esetekben már zárójelben az *ordonnance* kifejezést is elhagyásra került, teljes értelmezési káoszt okozva ezzel. Mint látni fogjuk a disszertáció következő fejezetében, hogy az *ordonnance* és a rendelet közt számos eltérés van. Álláspontunk szerint – ÁDÁM Péter fordításával egyetértve – az *ordonnance*-ra a törvényerejű kormányrendelet kifejezés a legmegfelelőbb fordítás tekintettel arra, hogy Magyarországon nem túl szerencsés az *ordonnance*-t törvényerejű rendeletként fordítani, mert így névbeli egyezőség áll fenn a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa által alkotott jogforrással. Az *ordonnance* kormányrendeletként való fordítása pedig nem adja vissza megfelelően az *ordonnance* jogforrási hierarchiában betöltött szerepét. Ezen érvekre tekintettel a disszertációban következetesen az *ordonnance*-t törvényerejű kormányrendeletnek fordítjuk, javasolva e kifejezés használatát a magyar szakirodalomban.

⁴⁰⁷ TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005. 388.

⁴⁰⁸ AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard: *Közjog alkotmányjog, közszabadságok, közigazgatási jog*, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest 1995. 166-167.

⁴⁰⁹ BÁRDOSI – TRÓCSÁNYI (2001) 311.

⁴¹⁰ ÁDÁM (2007) 216.

⁴¹¹ KOVÁCS Zsuzsanna- PUSZTAI Zsuzsanna: *Francia-magyar jogi szótár*, Budapest, 2011. 200.

⁴¹² Lásd: A francia Alkotmány 13. cikkét: „A köztársasági elnök írja alá a Minisztertanács által hozott rendelkezéseket (*ordonnance*) és rendeleteket (*décret*).” in: HEKA László (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Complex Wolters Kluwer, Budapest, 2016. 343.

⁴¹³ Lásd: A francia Alkotmány 69. cikkének fordítását: „A Gazdasági, Szociális és Környezetvédelmi Tanács a Kormány megkeresésére az elé terjesztett törvény -, rendelkezés- és rendelettervezeteket, valamint törvényjavaslatokat véleményezi.” in: HEKA (2016) 355.

⁴¹⁴ Lásd: A francia Alkotmány 38. cikkének fordítását: „A Kormány, programjának végrehajtása érdekében, kérheti a Parlament felhatalmazását ahhoz, hogy meghatározott időtartamra, rendeleti (*ordonnance*) formában hozzon olyan intézkedéseket, amelyek törvényi útra tartoznak.” in: HEKA (2016) 348.

⁴¹⁵ Lásd: A francia Alkotmány 47. cikkének fordítását: „Ha a Parlament hetven napon belül nem dönt, a tervezet rendelkezései rendelet (*ordonnance*) útján hatályban léptethetők.” in: HEKA (2016) 350

⁴¹⁶ Lásd: A francia Alkotmány 74. cikkének fordítását: „[...] azon feltételeket, melyek esetén intézményeinek véleményét ki kell kérni a törvénytervezetekről, törvényjavaslatokról, rendelet-, illetve határozattervezetekről,[...]” vagy a francia Alkotmány 74-1. cikkének fordítását: „A tengerentúli területeken, tekintettel a 74. cikkre, és Új-Kaledóniában a Kormány a szükséges változásokkal kiegészített rendeletek útján, az anyaországban hatályos állami hatáskörbe tartozó törvényhozási tárgyakat kibővítheti, azzal a feltétellel, hogy a törvény kifejezetten nem zárja ki a jogorvoslati lehetőséget.” in: HEKA (2016) 358.

⁴¹⁷ Lásd: A francia Alkotmány 47-1. cikkének fordítását: [...] Ha a Parlament ötven napon belül nem nyilatkozik, a törvénytervezet rendelkezéseit rendeleti formában hatályba lehet léptetni.” in: HEKA (2016) 350.

A magyar jogirodalom az elmúlt évtizedben nem elemezte átfogóan a francia jogforrási hierarchia felépítését.⁴¹⁸ A francia jogforrási hierarchia ismerete nélkül a magyar fordítások önmagukban megtévesztőek lehetnek illetve az eddig használt fordításokból helytelen következtetéseket vonhatunk le. Továbbá a francia jogforrási hierarchia egyes elemeinek tartalma⁴¹⁹ eltér a magyar jogforrási hierarchiától,⁴²⁰ évgett is indokolt jelen alfejezetben a jelenlegi francia jogforrási hierarchia rövid áttekintése, amely egyben a magyar szakirodalmi hiányosság pótlása is.

IV. 2. 1. A FRANCIA JOGFORRÁSI HIERARCHIA „REJTELMEI”

KELSEN, Hans jogforrási hierarchiára vonatkozó tanait⁴²¹ Franciaországba EISENMANN, Charles vette át.⁴²² A francia jogforrási hierarchia mind a mai napig legegyszerűbben egy piramisként ábrázolható: az egyes, azonos szinten álló normák összessége külön-külön szinteket úgynevezett blokkokat (*blocs*) alkot. A következő blokkok különböztethetőek meg fentről lefelé haladva: alkotmányos normákból álló alkotmányos tömb (*bloc de constitutionnalité*); a nemzetközi és az Európai Unió normáit tartalmazó tömb (*bloc de conventionnalité*), a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb (*bloc de légalité*), az általános jogelveket tartalmazó tömb (*principes généraux de droit*, melyet a francia szakirodalom PGD-ként rövidít), a rendeleteket tartalmazó tömb és végül az egyéb közigazgatási aktusok (*actes administratifs*) szintje.⁴²³ A francia Alkotmány *expressis verbis* nem mondja ki a jogforrási hierarchia felépítését, azt az Alkotmány egyes rendelkezéseiből, logikai összefüggésekből, jogdogmatikai elemzésekből és a bírói gyakorlatból lehet kikövetkeztetni.⁴²⁴

⁴¹⁸ Röviden ismerteti: POLLÁK Kitti: A törvényerejű kormányrendelet (ordonnance) szerepe a francia jogforrási hierarchiában, *PRO PUBLICO BONO: Magyar Közigazgatás, megjelenés alatt*

⁴¹⁹ FAVOREU, Louis – GAÏA, Patrick – GHEVONTIAN, Richard – MESTRE, Jean-Louis – PFERSMANN, Otto – ROUX, André – SCOFFONI, Guy: *Droit constitutionnel*, (19.e édition), Dalloz, Paris, 2017. 173-243.

⁴²⁰ A magyar jogforrási hierarchiát és az ezzel kapcsolatos dilemmák ismertetése jelen disszertáció terjedelmi kereteit túllépnék, viszont e kérdéskör a magyar szakirodalomban igen részletesen kidolgozott.

Lásd többek közt: RÁCZ Attila: *Jogforrások az új Alkotmányban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995.; PAPP Imre – SÁRI János: *A jogforrások* in: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007.; JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest- Pécs, 2007.; JAKAB András: *A jogforrási rendszer* in: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2015.

⁴²¹ Lásd: KELSEN, Hans: *Tiszta Jogtan*, (Bibó István fordításában), ELTE Bibó István Szakkollégium kiadványa, Budapest 1988.

⁴²² TRUCHET, Didier: *Droit Administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008. 187-189.

⁴²³ FAVOREU et al.(2017) 173-243.

⁴²⁴ Jogforrási hierarchiáról lásd többek közt: TRUCHET (2008) 187-189., DE BÉCHILLON, Denys: *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'État*, Economica, Paris, 1996; PFERSMANN, Otto: Carré de Malberg et la „hiérarchie des normes”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1997. 481-509.

IV.2.1.1. Az alkotmányos normákat tartalmazó tömb (*bloc de constitutionnalité*)⁴²⁵

Az alkotmányos normák a francia jogforrási hierarchia csúcsán helyezkednek el.⁴²⁶ Az alkotmányos normákat tartalmazó tömb kifejezés az V. Köztársaság kezdetétől alkalmazott fogalom,⁴²⁷ amelyet a korábbi törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb (*bloc de légalité*) szófordulat ihletett.⁴²⁸ Megjegyzendő, hogy habár más tartalommal, de Franciaország egyes szomszédos országai is átvették e kifejezést,⁴²⁹ míg azt a francia Alkotmánytanács nem használja, helyette az elmúlt években az Alkotmánytanács döntéseiben az alkotmányos normák szófordulat terjedt el.⁴³⁰

Az alkotmányos normákat tartalmazó tömbbe tartoznak: az 1958. október 4. Alkotmány, az 1946. október 27-i Alkotmány Preambuluma, az Emberi és Honpolgári jogok 1789-es nyilatkozata; a Környezetvédelmi Charta, a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvek (*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, rövidítve: PFRLR) és a politikai, gazdasági és társadalmi jogelvekre, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban (*les principes politique, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps*).⁴³¹

⁴²⁵ Lásd magyarul: ÁDÁM (2007) 192-193.

Lásd továbbá: TRÓCSÁNYI László - KRUSZLICH Péter: *Az V. francia köztársaság születése: francia alkotmányozás, átmenet a IV. és az V. köztársaság között* in: DEZSŐ Márta - KUKORELLI István (szerk.) *Alkotmány, alkotmányosság*, konferenciakötet, Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2014. 63-79.

⁴²⁶ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 117.;

Alkotmánytanács döntései:

Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Lásd továbbá az Államtanács és Semmítőszék döntéseit, amelyben az Alkotmány, mint a jogforrási hierarchia csúcsa szerepel:

Államtanács döntése: *CÉ, Ass., 30 octobre 1998., Sarran, Levacher et autres, req. n° 200286, 200287;*

Semmítőszék döntése: *Arrêt Me Pauline Fraisse du 2 juin 2000, Cour de Cassation, Assemblée plénière, du 2 juin 2000, 99-60.274.*

⁴²⁷ Lásd különösen: CLAVIERE-SCHIELE, Jacques: *Les techniques juridictionnelles du Conseil constitutionnel*, Mémoire DES de droit public, Université de Paris, Paris, 1960. 81.

⁴²⁸ FAVOREU et. al. (2017) 134.

⁴²⁹ Lásd például Spanyolországot: *bloque de constitucionalidad*: ITZIAR Gómez Fernández: *Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después*, *Estudios de Deusto* Vol. 54/1, Bilbao, enero-junio 2006, 61-98.

⁴³⁰ Lásd például: Alkotmánytanács döntését: *Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*

⁴³¹ FAVOREU et. al. (2017) 135.

Az 1958. október 4. francia Alkotmány⁴³² meghatározza Franciaország alkotmányos rendjének alapjait. 1958 október 4. Alkotmány Preambulumból és tizenhat fejezetből áll: I. fejezete A népfelség, II. fejezete A Köztársasági elnök, III. fejezete A Kormány, IV. fejezete A Parlament, V. fejezete A Parlament és a Kormány viszonya, VI. fejezete Szerződések és nemzetközi egyezmények, VII. fejezete Az Alkotmánytanács, VIII. fejezete Az igazságszolgáltatás, IX. fejezete A Felsőbíróság, X. fejezete A Kormány tagjainak büntetőjogi felelőssége, XI. fejezete A Gazdasági, Társadalmi és Környezetvédelmi Tanács, XI bis fejezete : Le Défenseur des droit, (Ombudsman) XII. fejezete A területi közösségek XIII. fejezete Új-Kaledóniával kapcsolatos átmeneti rendelkezések, XIV. fejezete A Frankofónia és a társulási megállapodások, XV. fejezete Az Európai Unió és XVI. fejezete Az Alkotmány módosításáról címet viseli.

Az Alkotmány Preambulumában⁴³³ utalást találunk az Emberi és Honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatára, az 1946. október 27-i Alkotmány Preambulumára és a Környezetvédelmi Chartára a következőképp: „A francia nép ünnepélyesen kinyilvánítja, hogy a jövőben is tiszteletben kívánja tartani az emberi jogokat és a nemzeti szuverenitás jogelveit, mégpedig abban a formában, amelyben az 1946-os Alkotmány preambulumban megerősített és kiegészített 1789-es Emberi és honpolgári jogok nyilatkozata meghatározta őket; és ugyanígy tiszteletben kívánja tartani a 2004-ben elfogadott Környezetvédelmi Chartában meghatározott jogokat és kötelezettségeket.”

Az Államtanács 1960-ban *Société Eky* döntésében,⁴³⁴ míg az Alkotmánytanács 1971-ben a *Liberté d'association* döntésében⁴³⁵ mondta ki, hogy nemcsak elvi jelentősége van az Alkotmány Preambulumában található Emberi és Honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatára⁴³⁶

⁴³² Az 1958 október 4. Alkotmány részletes bemutatását lásd: PLUEN, Olivier: *Constitution de la V^e République, De sa rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur*, Institut Universitaire Varenne, 2015.; FORMERY, Simon-Louis: *La Constitution commentée*, Hachette Livre, Paris, 2013.

⁴³³ Lásd részletesen: VEIL, Simone: *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, La documentation française, Paris, 2009.; GRANGER, Marie-Pierre: *A Francia Alkotmány Preambuluma(i): tartalom, státus, alkalmazás és módosítás* in: LAMM Vanda - MAJTÉNYI Balázs - PAP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*, Complex Kiadó, Budapest, 2011. 59-82.

⁴³⁴ Államtanács döntése: *CÉ, Sect., 12 février 1960., Société Eky, req. n° 46922*

⁴³⁵ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association*,

⁴³⁶ Az Alkotmánytanács először 1973-ban utalt az Emberi és Honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatára.

Lásd: Alkotmánytanács döntését: *Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973, Taxation d'office*.

Az Emberi és Honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatának bemutatását lásd részletesen többek közt: VEDEL, Georges: *La place de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans le "bloc de constitutionnalité"* in: *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, colloque 25 et 26 mai 1989 au Conseil Constitutionnel, Presses Universitaires de France, Paris, 1989. 35-64.; LA MARDIÈRE, Christophe: *Retour sur la valeur juridique de la Déclaration de 1789*, *Revue française de droit constitutionnel*, 1999. 227 - 255.; PHILIP, Loïc: *La valeur juridique de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in: *Études offertes à Pierre Kayser*, PUAM, Aix-Marseille, 1979. t.II. 317-337.

és az 1946. október 27-i Alkotmány Preambulumára⁴³⁷ való utalásnak, hanem e dokumentumok is alkotmányos normaként tekintendők, alkotmányos értékkel bíró normák.

A Környezetvédelmi Charta⁴³⁸ 2005-ben az Alkotmány felülvizsgálatakor került az Alkotmány Preambulumába. Elsőként az Alkotmánytanács,⁴³⁹ majd az Államtanács⁴⁴⁰ is megerősítette, mint alkotmányos értékkel bíró norma.⁴⁴¹

Az 1946. október 27-i Alkotmány Preambuluma két jogelvre utal: egyrészt a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvekre (*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*),⁴⁴² másrészt a politikai, gazdasági és társadalmi jogelvekre, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban (*les principes politique, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps*).⁴⁴³

⁴³⁷ Az 1946. október 27-i Alkotmány Preambulumának bemutatását lásd részletesen többek közt: CONAC, Gérard – PRÉTOT, Xavier – TEBOUL, Gérard (dir.): *Le Préambule de la Constitution de 1946., Histoire, analyse et commentaires*, Dalloz, Paris, coll., Thèmes et commentaires, 2001.; PHILIP, Loïc: *La valeur juridique du Préambule de la Constitution de 1946 selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in: *Mélanges dédiés à Robert Pelloux*, L'Hermès, Lyon, 1980. 265-280.

⁴³⁸ A Környezetvédelmi Chartának bemutatását lásd részletesen többek közt: CAPITANI, Amandine: *La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?*, *Revue française de droit constitutionnel*, 2005. 493 - 516.; DRAGO, Guillaume: *Portée constitutionnelle d'une charte constitutionnelle de l'environnement*, *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 133 - 137.

⁴³⁹ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*

⁴⁴⁰ Államtanács döntése: *CÉ, Ass., 3 octobre 2008., Commune d'Annecy, req. n° 297931*

⁴⁴¹ Mára ÁDÁM Péter azon állítása, hogy: „A francia „alkotmányos tömbnek” ez a legkésőbb keletkezett jogforrása; ezt 2005. február 28-án fogadta el együttes ülésén a Parlament két Háza. Ennek az eseménynek igen nagy a jelentősége, hiszen mindmáig Franciaország az egyetlen európai állam, amely a környezetvédelemmel foglalkozó alkotmányos jogforrással dicsekedhet.” szerencsére már nem helytálló, az elmúlt években számos ország így például Norvégia, Magyarország is elfogadott környezetvédelemmel foglalkozó alkotmányos rendelkezéseket. Lásd:

Magyarország Alaptörvényének XXI. cikkét, amely kimondja, hogy: „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”

illetve a Norvég Alkotmány 112. cikkét.: Norvég Parlament honlapja: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.), FAVOREU et. al. 139-140.; ÁDÁM (2007) 192.-193.

⁴⁴² A köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvek bemutatását lásd részletesen többek közt: CHAMPEIL – DESPLATS, Véronique: *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Principes constitutionnels et Justifications dans les discours juridiques*, Economica-PUAM, Paris, 2001.; VERPEAUX, Michel: *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ont-ils encore l'avenir?*, *Recueil le Dalloz*, 2004. 1537-1542.

⁴⁴³ A politikai, gazdasági és társadalmi jogelvekre, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban lásd részletesen többek közt: DEBENE, Marc: *Le Conseil Constitutionnel et les principes particulièrement nécessaires à notre temps*, *Actualité juridique droit administratif*, 1978. 531-577.

A köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvekre először az Államtanács,⁴⁴⁴ majd 1971-ben az Alkotmánytanács⁴⁴⁵ utalt az egyesülési szabadság kapcsán. Azóta az Alkotmánytanács számos szabadság tekintetében megállapította, hogy azok a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvek, így az alkotmányos normákat tartalmazó tömbbe tartoznak. Az Alkotmánytanács több konjunktív feltételt támaszt ahhoz, hogy egy elvet a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvként fogadjon el: egyrészt azt, hogy a jogelvet olyan törvénynek kell deklarálnia, amely köztársaság idején született. Másrészt a törvénynek, amely ezt az elvet deklarálja, régebbinek kell lennie, mint a IV. Köztársaság (pontosabban mint az 1946. évi Alkotmány preambuluma hatálybalépése, azaz 1946. október 27.).⁴⁴⁶ Továbbá az elvnek az állam szempontjából különösen is fontosnak kell lennie,⁴⁴⁷ általánosnak⁴⁴⁸ és a köztársaság idején folyamatosan alkalmazott elvnek kell lennie.⁴⁴⁹ Az Alkotmánytanács egy 2013-as döntésében kimondta, hogy a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvek alapvető jogok lehetnek, illetve a nemzeti szuverenitásra vagy az államhatalmi szervezetre vonatkozóak.⁴⁵⁰ Ezek alapján a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelveknek tekinthető: az egyesülési jog,⁴⁵¹ a védelemhez való jog,⁴⁵² az oktatás szabadsága,⁴⁵³ a közigazgatási bírászkodás függetlensége,⁴⁵⁴ etc.⁴⁵⁵

A politikai, gazdasági és társadalmi jogelvek, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban (*les principes politique, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps*)⁴⁵⁶

⁴⁴⁴ Államtanács döntése: *CÉ, Ass., 11 juillet 1956., Amicale des Annamites de Paris, req. n° 26638*

⁴⁴⁵ A már korábban említett Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association*

⁴⁴⁶ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*

⁴⁴⁷ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*

⁴⁴⁸ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, Loi réformant le code de la nationalité*

⁴⁴⁹ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, Loi portant amnistie*

⁴⁵⁰ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013 Marriage entre personnes du même sexe, vö: Az osztrák Alkotmánybíróság 2017-es döntésével: VfGH 4 December 2017, I G 258/2017.*

⁴⁵¹ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association*

⁴⁵² Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976., Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail*

⁴⁵³ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, Liberté d'enseignement et de conscience*

⁴⁵⁴ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validations d'actes administratifs*

⁴⁵⁵ Lásd részletesen: DE BELLESCIZE, Ramu: *Droit administratif général*, Lextenso Éditions, Issy-les-Moulineaux, 2015. 38-39.; FAVOREU et al. (2017) 137-139.

⁴⁵⁶ Először az Alkotmánytanács 1975-ös döntésében utalt rá. Lásd: Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*

közé tartozik többek közt a nemek közti egyenlőség elve, egyes munkavállalói jogok (így például: sztrájkhoz való jog).⁴⁵⁷

Az Alkotmánytanács döntései alapján alkotmányos normának, alkotmányos értékkel bíró elvnek minősülnek olyan általános jogelvek, amelyeket az Alkotmánytanács alkotmányos értékkel bírónaként határoz meg; továbbá az Emberi és Honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatában található jogelveket és az 1946. október 27-i Alkotmány Preambulumából levezethető jogelvek⁴⁵⁸ és alkotmányos követelmények.⁴⁵⁹

Mindezen normák mellett, az évek során felmerült kérdésként, hogy más normák vajon az alkotmányos normákat tartalmazó tömbbe tartoznak-e vagy sem. Az Alkotmánytanács megállapította, hogy a Parlament házszabálya nem képezi az alkotmányos normákat tartalmazó tömb részét.⁴⁶⁰ Az organikus törvények további dilemmát okoztak, de mint törvények nem alkotóelemei az alkotmányos normákat tartalmazó tömbnek.⁴⁶¹ Kiemelendő, hogy egyes szerzők – így például Dominique ROUSSEAU⁴⁶² – az alkotmányos értékkel bíró célkitűzéseket – így például közrend megőrzése,⁴⁶³ pénzügyi csalás elleni küzdelem,⁴⁶⁴ etc.⁴⁶⁵ – az alkotmányos normákat tartalmazó tömb részének tekintik, addig mások – és ez a következtetés vonható le az Alkotmánytanács döntéseiből is – nem tartják annak, tekintettel arra, hogy az alkotmányos értékkel bíró célkitűzések egy alapvető jog vagy alkotmányos norma megvalósításának értelmezésében segítenek és önmagukban nem lehetnek előzetes alkotmányossági kérdés (*question prioritaire de constitutionnalité*, rövidítve: QPC) tárgyai.⁴⁶⁶

⁴⁵⁷ FAVOREU et al. (2017) 137.; CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 120-121.

⁴⁵⁸ STIRN (2011) 24.

⁴⁵⁹ Így például az irányelvek átültetése Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique*. Lásd részletesen az alkotmányos követelmények kérdésével kapcsolatban: DUBUT, Thomas: Le juge constitutionnel et les concepts. Réflexions à propos des « exigences constitutionnelles », *Revue française de droit constitutionnel* 2009/4. 749-764.; MOLLION, Grégory: Les garanties légales des exigences constitutionnelles, *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/2. 257-289.

⁴⁶⁰ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 78-97 DC du 27 juillet 1978. Réforme de la procédure pénale*

⁴⁶¹ Dilemma tárgyát okozta a közpénzügyekkel kapcsolatos 2001. augusztus 1-i organikus törvény. Lásd: FAVOREU et al. (2017) 142-143.

⁴⁶² ROUSSEAU, Dominique: *Droit du contentieux constitutionnel*, (6e édition), Montchrestien, Paris, 2001. 111.

⁴⁶³ Alkotmánytanács döntése: *Décision n°82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle*

⁴⁶⁴ Alkotmánytanács döntése: *Décision n°99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000*

⁴⁶⁵ Lásd további alkotmányos értékkel bíró célkitűzéseket: FAVOREU et al. (2017) 143-144.

⁴⁶⁶ Megjegyzendő, hogy FAURE, Bertrand azon az állásponton van, hogy az alkotmányos értékkel bíró célkitűzések habár a törvény felett, de az alkotmányos normákat tartalmazó tömb alatt helyezkednek el tekintettel arra, hogy az Alkotmányból eredeztethető jogerejük. FAVOREU, Louis és PHILIP, Loïc szerint az alkotmányos értékkel bíró célkitűzéseket az alkotmányos alapelvekkel összhangban kell értelmezni. Az egyes szerzők álláspontját e kérdéskörben összegzi: LUCHAIRE François: Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle, *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/4 (n° 64) 675-687.

További vita tárgyát képezi az is, hogy vajon az alkotmányos normákat tartalmazó tömböt alkotó normák, elvek közt fellelhető-e hierarchia. Az Alkotmánytanács egy 1982-es döntésében kimondta,⁴⁶⁷ hogy az alkotmányos normákat tartalmazó tömböt alkotó normák közt semmilyen hierarchia sincs.⁴⁶⁸

Végül megjegyzendő, hogy az Alkotmány 62. cikke kimondja, hogy: „[...] Az Alkotmánybíróság határozataival szemben jogorvoslatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság döntései kötelezőek mind a közhatalmi szervekre, mind a közigazgatási hatóságokra, mind pedig a bíróságokra.” Kiemelendő azonban az, hogy az Alkotmánytanács döntéseinek csak rendelkező része és az ehhez kapcsolódó indokolás rendelkezik alkotmányos értékkel.⁴⁶⁹

IV.2.1.2. A nemzetközi és Európai Unió normáit tartalmazó tömb (bloc de conventionnalité)

A nemzetközi és Európai Unió normáit tartalmazó tömbbe egyrészt a nemzetközi egyezmények és megállapodások, másrészt az Európai Unió jogforrásai tartoznak.

A nemzetközi egyezmények régóta részei a francia jogrendszernek. A jogrendszer dualista felfogásának végét az 1946. október 27-i Alkotmány jelentette, mely kijelentette, hogy a ratifikált és kihirdetett nemzetközi egyezményeknek törvény ereje van. A jogrendszer monista felfogását fenntartja az 1958. október 4-i Alkotmány is. Az Alkotmány VI. fejezete Szerződések és nemzetközi egyezmények cím alatt részletesen rendezi a nemzetközi szerződések jogi kötőerejét és helyét a jogforrási hierarchiában. Az Alkotmány 55. cikke deklarálja, hogy: „ [a] szabályosan megerősített vagy jóváhagyott szerződéseknek vagy egyezményeknek kihirdetésük után nagyobb erejük van, mint a törvényeknek, de minden egyes szerződés vagy egyezmény esetében azzal a kikötéssel, hogy a szerződést vagy egyezményt a másik fél is betartja.”

Kiemelendő, hogy az alkotmányos értékkel bíró célkitűzések kifejezés elsőként az Alkotmánytanács döntésében jelent meg 1982-ben. Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle*

Lásd részletesen e kérdéskörben többek közt: COUTANT, Arnaud: *Le droit constitutionnel en tableaux*, Ellipses, Paris, 2016. 306-307.; WALINE (2016) 284-290.

⁴⁶⁷ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, Nationalisations I.*

⁴⁶⁸ Lásd részletesen: FAVOREU et. al. (2017) 144-146.

⁴⁶⁹ Lásd: Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 62-18 L du 16 janvier 1962, Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole;*

MAGNON, Xavier: Sur un pont aux âmes? L'autorité des décisions du Conseil Constitutionnel, pour une distinction entre autorité et force de chose jugée, *Revue française de droit administratif*, 2013. 859 - 867.; DE BELLESCIZE (2015) 39.

A nemzetközi szerződésnek vagy egyezménynek ergo három feltételnek kell megfelelnie ahhoz, hogy a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb felett álljon: szabályosan meg kell erősíteni vagy jóváhagyni, ki kell hirdetni és a nemzetközi szerződést vagy az egyezményt a másik félnek is be kell tartania. A megerősítés és a jóváhagyás közt az a különbség, hogy míg megerősítés esetén a köztársasági elnök tárgyal a nemzetközi szerződés kapcsán és végül ő is írja alá azt; addig jóváhagyás esetén a nemzetközi egyezményeket a Kormány (ezen belül is a külügyminiszter) hagyja jóvá és írja alá, végül a Kormány tájékoztatja a köztársasági elnököt a nemzetközi egyezmény megkötéséről.⁴⁷⁰

A nemzetközi szerződések vonatkozásában a francia Alkotmány 54. cikke rögzíti, hogy: „[h]a az Alkotmánytanács a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a két házelnök vagy hatvan képviselő, illetve hatvan szenátor megkeresésére úgy határoz, hogy egy nemzetközi szerződés valamelyik kikötése ellentétes az Alkotmánnyal, a szóban forgó nemzetközi szerződést csak az Alkotmány módosítása után lehet megerősíteni vagy jóváhagyni.” E cikkre tekintettel, több alkalommal is sor került az Alkotmány módosítására.⁴⁷¹

Kiemelendő továbbá, hogy e blokkba tartozik az Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt Emberi Jogok Európai Egyezménye is, melyet Franciaország 1974-ben ratifikált.⁴⁷² Végül, e tömbbe tartoznak az Európai Unió jogforrásai is. Az Alkotmány XV. fejezete, külön, Európai Unió cím alatt kodifikálta Franciaország és az Európai Unió kapcsolataira vonatkozó fontosabb rendelkezéseket.⁴⁷³

⁴⁷⁰ Lásd részletesen: STIRN (2011) 27-28.; FAVOREU et. al. (2017) 173-223.

⁴⁷¹ Lásd részletesen e tekintetben az egyes Alkotmánymódosításokat: STIRN (2011) 32-36.

⁴⁷² Lásd többek közt: WALINE, Jean: *L'influence des décisions de la CEDH sur le droit positif français*, in: CONDORELLI, Luigi – FLAUSS, Jean-Francois – LEBEN, Charles – WECKEL, Philippe (éd.): *Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Brussels, 2004. 1707-1729.

⁴⁷³ Számos kérdés merült fel, az Európai Unió jogforrásaival kapcsolatban a gyakorlatban: így például, hogy a jogforrásokat hogyan kell alkalmazni a tagállamokban, milyen kötelezettségei vannak Franciaországnak az Európai Unió másodlagos jogforrásainak átültetése vonatkozásában, lásd erről: WALINE (2016) 297-302.

IV.2.1.3. A törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb (*bloc de légalité*)

A törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó blokkba tartoznak a törvények, a ratifikált törvényerejű kormányrendeletek (*ordonnance*) és az autonóm rendeletek (*réglement autonome*).

A francia Alkotmány alapján a törvények különbözőképp csoportosíthatók alkotójuk és tartalmuk szerint.⁴⁷⁴ A törvény alkotására általában a Parlament jogosult, de léteznek népszavazás útján hozott törvények is.⁴⁷⁵

Az Alkotmány megkülönböztet továbbá a törvények tartalma szerint:⁴⁷⁶

- Jelző nélküli, egyszerű, „rendes” törvényeket (*lois ordinaires*), amelyeket az Alkotmány 34. cikkében megjelölt jogalkotási tárgyak vonatkozásában, az Alkotmány 39-49. cikkei alapján folytatott törvényalkotási eljárásban hoznak. A francia Alkotmány 34. cikke taxatív felsorolja a törvényi útra tartozó kérdéseket, így például nevesíti, hogy a polgári jogok és a szabadságjogok gyakorlásának jogi garanciáit; a média függetlenségére és szabadságára vonatkozó szabályokat, a nemzetvédelem kötelezettségéből a honpolgárok személyére és javaira háruló korlátozásokat, az állampolgárságot, a személyek jogállását és jogképességét, házassági jogot, öröklési jogot és szabad rendelkezési jogot; annak meghatározását, hogy mi bűncselekmény és mi vétség, és hogy milyen büntetéstelekek alkalmazhatók rájuk; a büntető perrendtartást; a közkegyelmet; az igazságszolgáltatás új bírósági ágait, valamint a bírói és ügyészi kar jogállását; az adóalapot, az adó mértékét, az adóbehajtás módját; a pénzkibocsátás rendszerét; a parlamenti testületek és helyi képviselőtestületek választásának rendjét; a közintézmények kategóriáinak létrehozását; a polgári és katonai fő tisztviselőknek biztosított jogi garanciákat; a vállalatok államosítását, valamint minden vállalati vagyonátruházást állami szektor és magánszektor között. A francia Alkotmány szintén rögzíti, hogy törvény határozza meg az alapelveket a következő területeken: a nemzetvédelem általános szervezeti felépítése; a települési önkormányzatok autonómiája, hatáskörei és bevételi forrásai; közoktatás; környezetvédelem; a tulajdonjog, dologi jog, a polgári és kereskedelmi jogi kötelezettségek és

⁴⁷⁴ A csoportosítás szakirodalmanként részint eltér. Magyarországon KILÉNYI Géza a következő csoportokat nevesítette: alkotmánymódosító törvények, organikus törvények, programtörvények és jelző nélküli törvények in: KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog, államszervezet*, Pázmány Press, Budapest, 2012. 236-237. Ugyanezen csoportosítás megtalálható: AUBY – AUBY (1995) 236. Az elmúlt években a francia szakirodalom ezen KILÉNYI Géza által is ismertetett csoportosítást árnyalta. Lásd: STIRN (2011) 65-73.; MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand – PACTET, Pierre: *Droit constitutionnel*, (35e édition), Sirey-Dalloz, Paris, 2016. 620-622.; FAVOREU et. al. (2017) 227-229.

⁴⁷⁵ A francia Alkotmány 11. cikke alapján

⁴⁷⁶ A disszertációban található csoportosítás alapját FAVOREU et. al. (2017) 227-229. munkája adja.

munkajog, szakszervezeti jog és társadalombiztosítás. Megjegyezendő, hogy az Alkotmány 34. cikkében meghatározott törvényalkotási tárgykörökön felül elszórtan az Alkotmányban található olyan további tárgykörök, amelyeket szintén törvényben kell szabályozni, így például: a francia Alkotmány 3. cikke kimondja, hogy: „*Választásra jogosult a törvényben meghatározta feltételekkel [...].*”

- Az organikus törvények (*lois organiques*)⁴⁷⁷ az Alkotmány egyik cikkében előírt törvények, amelyek kiegészítik az Alkotmányt és az Alkotmány által meghatározott kérdéseket részletezik. Speciális jogalkotási eljárás vonatkozik rájuk, amelyet az Alkotmány 46. cikke szabályoz. Az francia organikus törvények hasonlatosak a magyar sarkalatos törvényekhez. Az organikus törvényt csak akkor lehet kihirdetni, ha az Alkotmánytanács előzőleg kijelenti, hogy az organikus törvény összhangban van az Alkotmánnyal. Az organikus törvények a többi törvény felett helyezkednek el,⁴⁷⁸ de mint minden törvénynek tiszteletben kell tartaniuk a nemzetközi egyezményeket,⁴⁷⁹ és az alkotmányos normákat tartalmazó tömb egyes elemeit.

- Az alkotmánymódosító törvények az Alkotmány 89. cikkében meghatározott speciális eljárás keretében hozzák: az Alkotmány módosítását a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök, illetve a Parlament tagjai kezdeményezhetik. Az Alkotmányt módosító törvénytervezetet vagy törvényjavaslatot azonos formában mind a két képviselő-testületnek el kell fogadnia. Az alkotmánymódosítás akkor lesz végleges, ha népszavazás is jóváhagyta.

- Tartalmuk szerint megkülönböztethető továbbá programtörvények, költségvetési törvények, nemzetközi szerződéseket és egyezményeket ratifikáló törvények, felhatalmazási törvények, törvényerejű kormányrendeleteket ratifikáló törvények.⁴⁸⁰ A programtörvények az Állam többéves célkitűzéseit és az ehhez szükséges pénzügyi eszközöket határozzák meg.⁴⁸¹ Az

⁴⁷⁷ Azonos ÁDÁM Péter fordításaiban a végrehajtási törvénnyel, habár jellege miatt inkább organikus törvény kifejezést használjuk. ÁDÁM (2007) 193. Lásd továbbá: SZALAI András: A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák, *Új Magyar Közigazgatás*, 2009. 10-11. sz. 28-29.; SZALAI András: A minősített többséghez kötött törvények kategóriái, avagy a sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában, *Kodifikáció*, 2013. 1. sz. 69-77

⁴⁷⁸ WALINE (2016) 290-291., Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980*

⁴⁷⁹ Alkotmánytanács döntései:

Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Traité sur l'Union européenne;

Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994

⁴⁸⁰ További típusok különböztethetők meg, így például az orientációs törvényrészek, de ezek nem rendelkeznek normatív erővel.

Lásd: Alkotmánytanács döntését: *Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, Loi d'orientation et de programmation de la justice*. E döntés alapját az a kérdés adta, hogy a törvényhez csatolt beszámoló, indokolás, amelyben a jövőre vonatkozó megvalósítást segítő részek vannak vajon törvényerővel rendelkeznek-e. Az Alkotmánytanács erre a kérdésre döntésében nemleges választ adott.

⁴⁸¹ A francia Alkotmány 34. cikke alapján Lásd: AUBY – AUBY (1995) 182-186.

Alkotmány 34. cikkében külön nevesítve található egyrészt a költségvetési törvények, melyek az állami bevételeket és kiadásokat definiálják; másrészt a társadalombiztosítás költségeiről rendelkező speciális pénzügyi törvények, melyek társadalombiztosítás pénzügyi egyensúlyának általános feltételeit biztosítják. A nemzetközi szerződéseket és egyezményeket ratifikáló törvények alatt az Alkotmány 53. cikke alapján hozott törvények értendők.⁴⁸²

A magyar jogforrási hierarchiához képest a francia jogforrási hierarchiában talán az egyik legnagyobb eltérés a törvények és rendeletek egymáshoz való viszonya.⁴⁸³ A francia Alkotmány 37. cikke megállapítja, hogy: „[a]zokat a tárgyakat, amelyek nem tartoznak törvényi útra, rendeleti úton kell szabályozni.” E cikk alapján felmerül kérdésként, hogy vajon az Alkotmány a Parlamentnek szab határt, hiszen pontosan meghatározza, hogy mely területen alkothat a Parlament törvényt. Az Alkotmánytanács döntései alapján azonban épp az ellenkező következtetésre juthatunk: törvényi alapja kell, hogy legyen minden fontosabb intézkedésnek.⁴⁸⁴ Megjegyzendő továbbá, hogy az Alkotmány 37. cikke alapján hozott autonóm rendeletek⁴⁸⁵ nem a rendeleteket tartalmazó tömbbe, hanem a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömbbe tartoznak.⁴⁸⁶ A Kormány tehát eredeti jogalkotói hatáskörben alkothat rendeleteket olyan tárgykörökben, amelyeket az Alkotmány nem nevesíti, hogy törvényalkotás tárgyai.⁴⁸⁷

⁴⁸² Az Alkotmány 53. cikke kimondja, hogy: „[b]ékeszerződéseket, kereskedelmi szerződéseket, nemzetközi szervezetek létesítésével kapcsolatos szerződéseket vagy egyezményeket, az állam pénzügyeit, a törvényjellegű rendelkezéseket módosító, a személyek jogállását érintő szerződéseket, valamint azokat, amelyek területek átengedésére, cseréjére vagy Franciaországhoz való csatolására vonatkoznak, kizárólag törvénnyel lehet megerősíteni vagy jóváhagyni.”

⁴⁸³ Erre hívja fel a figyelmet JAKAB András is. Lásd: JAKAB András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*, Unió Kiadó, Budapest, 2003. 96-98.

⁴⁸⁴ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*; Államtanács döntése: *CÉ, Ass., 3 octobre 2008., Commune d'Annecy, req. n° 297931*; Lásd: STIRN (2011) 83-85.

Habár számos szerző épp az ellenkezőjére hívja fel a figyelmet és kritikát fogalmaz meg ezzel kapcsolatban. Lásd többek között: CANS, Chantal: *La délégalisation: en encouragement au désordre*, *Revue de Droit Public*, 1999. 1419-1447.

⁴⁸⁵ Érdekességként megjegyzendő, hogy a francia Alkotmány mind a mai napig nem tartalmazza az autonóm rendelet kifejezést. Ezt az elnevezést az Államtanács használta először. Ezt követően terjedt el.

Lásd: Államtanács döntését: *CÉ, 8. février 1985, Association des centres Édouard Leclerc, req. n°40531*;

Lásd továbbá: FAVOREU, Louis: *Les règlements autonomes existent-ils ?* » in: *Mélanges Georges Burdeau*, L.G.D.J., Paris, 1977. 405.-421., FAVOREU, Louis: *Les règlements autonomes n'existent pas*, *Revue française de droit administratif*, 1987. 871-884.

⁴⁸⁶ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 191-192., FAVOREU et. al. (2017) 229-240.

⁴⁸⁷ Megjegyzendő, hogy a különös jogrend idején hozott intézkedések, szükségállapot idején hozott intézkedések is e blokkba tartoznak. Az Alkotmány 16. cikke kimondja, hogy: “[a]mikor a Köztársaság intézményeit, a nemzeti függetlenséget, az ország területi épségét vagy a nemzetközi kötelezettségek végrehajtását súlyos és közvetlen veszély fenyegeti, és amikor megbénul az alkotmányos közhatalmi szervek szabályos működése, a köztársasági elnök – miután hivatalosan kikérte a miniszterelnök, a két házelnök, valamint az Alkotmánytanács véleményét – a körülményekkel összhangban meghozza a szükséges intézkedéseket.”

A ratifikált törvényerejű kormányrendeletek (*ordonnance*) jogforrási hierarchiában betöltött helye a IV. 2.2. pontban kerül részletes ismertetésre.

IV.2.1.4. A bíróság ítélkezési gyakorlata: általános jogelveket tartalmazó tömb (principes généraux de droit, PGD)

A bíróság ítélkezési gyakorlatát az általános jogelvek és az ítélkezési gyakorlatból eredő szabályok alkotják, amelyek szintén fontos jogforrásnak minősülnek.⁴⁸⁸ Az általános jogelv kifejezés először az Államtanács 1945-ben hozott, ARAMU döntésében található.⁴⁸⁹ Az általános jogelveknek három jellemzője van: egyrészt íratlan szabályok, másrészt francia jogi hagyományokból levezethetők, harmadrészt közigazgatási bíró⁴⁹⁰ által megállapított, összegyűjtött, de nem a bíró által alkotott elvek.⁴⁹¹

Az általános jogelvek tartalmát a bírósági joggyakorlat határozza meg. Az évek során egyre több általános jogelv került meghatározásra. Egyes elvek valóban általános jellegűek így például a közigazgatási aktusok visszaható hatályának tilalma,⁴⁹² míg más elvek kezdik elveszteni általános jellegüket és csak egy speciális jogterületre vonatkoznak,⁴⁹³ például a közszolgálat kapcsán a várandós nők felmondási tilalma.⁴⁹⁴

Az általános jogelvek jogforrási hierarchiában lévő elhelyezkedése sokáig vitatott volt a francia szakirodalomban.⁴⁹⁵ Az, hogy az általános jogelvek a rendeleteket tartalmazó tömb és az egyéb közigazgatási aktusok szintje felett helyezkednek el, viszonylag hamar megállapításra került.⁴⁹⁶ Sokáig kérdéses volt azonban az, hogy az általános jogelvek vajon a törvények felett

⁴⁸⁸ Lásd többek közt: COQ, Véronique: *Qu'est-ce que la jurisprudence constante?*, *Revue française de droit administratif*, 2014. 223-230.; CAMBY, Jean-Pierre: Sécurité juridique et insécurité jurisprudentielle, *Revue de Droit Public*, 2006. 1505-1512.; CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 173-176., DE BELLESCIZE (2015) 46-48.

⁴⁸⁹ Államtanács döntése: *CÉ, Ass. 26 octobre 1945., Aramu, req. n° 77726*

⁴⁹⁰ Megjegyzendő, hogy a magánjogtól sem idegen az általános jogelvekre való utalás: Lásd: BOULANGER, Jean: *Principes généraux du droit et droit positif in: Le droit privé français au milieu du XXe siècle : études offertes à Georges Ripert*, T.1., L.G.D.J., Paris, 1950. 51-74.

⁴⁹¹ Lásd részletesen: CHAPUS, René: *Droit administratif général*, (14e édition), Montchrestien, Paris, 2000. 89.; WALINE (2016) 326-331.; FAVOREU et. al. (2017) 235-249.

⁴⁹² Államtanács döntése: *CÉ, Ass., 25 juin 1948., Société du Journal l'Aurore, req. n° 94511*

⁴⁹³ WALINE (2016) 327.

⁴⁹⁴ Államtanács döntése: *CÉ, Ass., 8 juin 1973., Dame Peynet, req. n° 80232*

⁴⁹⁵ Lásd többek közt: JEANNEAU, Benoît: *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Sirey, Paris, 1954.; MESCHERIAKOFF, Alain-Serge: *La notion des principes généraux du droit dans la jurisprudence récente, Actualité juridique droit administratif*, 1976. 596 - 610.; MODERNE, Franck: *Principes fondamentaux, principes généraux*. Actualité des principes généraux du droit, *Revue française de droit administratif*, 1998. 494-518.; MAILLOT, Jean-Marc: *La théorie administrative des principes généraux du droit, continuité et modernité*, Dalloz, Coll. Bibl. de thèses, Paris, 2003.

⁴⁹⁶ Államtanács döntése: *CÉ, Sect., 26 juin 1959., Syndicat général des ingénieurs conseils, req. n° 92099*

helyezkednek-e el. Az Alkotmánytanács egy 1969-es döntésében⁴⁹⁷ megállapította, hogy vannak úgynevezett alkotmányos értékkel bíró elvek, amelyek az alkotmányos normákat tartalmazó tömbbe tartoznak, és vannak olyan általános jogelvek, amelyek a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb alatt helyezkednek el.⁴⁹⁸ Ezen utóbbi általános jogelvek azonban kötik a közigazgatást és a közigazgatás által alkotott normákat. Ennek értelmében az autonóm rendeletek⁴⁹⁹ és a nem ratifikált törvényerejű kormányrendeletek⁵⁰⁰ sem lehetnek ellentétesek az általános jogelvekkel.⁵⁰¹

IV.2.1.5. A rendeleteket tartalmazó tömb

A rendelet (*réglement*) franciául egy gyűjtőfogalom, amely alatt értendő egyrészt a *décret*, azaz a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök által hozott rendelet; másrészt, az *arrêté*, azaz a miniszter, a prefektus vagy a polgármester által hozott rendelet. A rendeleteket tartalmazó tömbben az egyes rendeletek közt hierarchia áll fenn.⁵⁰² Újra szükséges hangsúlyozni, hogy az Alkotmány 37. cikke alapján alkotott autonóm rendeletek annak ellenére, hogy e rendeleteket a végrehajtó hatalmi ág hozza, mégis a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó blokkba tartoznak.

A törvény végrehajtására kiadott rendeletek között a következő sorrendiség állapítható meg:

A hierarchiában az első az a rendelet, amelyet a köztársasági elnök ír alá. E rendeletek francia neve *décret en conseil des ministres*, azaz a köztársasági elnök által kiadott minisztertanácsi rendeletek. Az Alkotmány 13. cikke alapján, a Minisztertanácson hozott törvényerejű kormányrendeleteket és a minisztertanácsi rendeleteket a köztársasági elnök írja alá.

A második, azok a miniszterelnök által hozott rendeletek, amelyek vonatkozásában kötelező az Államtanács álláspontját kikérni (*décrets en Conseil d'État*). Az Alkotmány 21. cikke értelmében a miniszterelnök ügyel a törvények végrehajtására. A rendeleti hatáskört az

⁴⁹⁷ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 69-55 L du 26 juin 1969, Nature juridique de certaines dispositions modifiées, des articles 4, 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, des articles 2 et 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de l'article 98-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation*

⁴⁹⁸ STIRN (2011) 22-24.

⁴⁹⁹ Államtanács döntése: *CÉ, Sect., 26 juin 1959., Syndicat général des ingénieurs conseils, req. n° 92099*

⁵⁰⁰ Kivéve, ha a törvényerejű kormányrendelet megalkotására vonatkozó felhatalmazó törvény kifejezetten erről másképp rendelkezik. E kérdéskörrel kapcsolatban lásd részletesen: CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 179. és Államtanács döntéseit: *CÉ, Ass., 24 novembre 1961., Fédération nationale des syndicats de police, req. n° 52262; CÉ 7 / 2 SSR., 29 octobre 2004., Sueur et autres, req. n° 269814;*

⁵⁰¹ CHAPUS, René: *L'administration et son juge*, Presses Universitaires de France, Paris, 1999. 112.

⁵⁰² WALINE (2016) 331-336.

Alkotmány 13. cikk rendelkezéseinek fenntartásával a miniszterelnök gyakorolja, és ő nevezi ki a polgári és katonai főtisztviselőket. A *décrets en Conseil d'État*, azaz az Államtanács álláspontját követően alkotott miniszterelnök által hozott rendeletben a „*le Conseil d'État entendu*” (Államtanács meghallgatva) kifejezés szerepel. Hangsúlyozandó, hogy különbséget kell tenni az Államtanács álláspontját követően megalkotott rendeletek és azon rendeletek közt, amelyek megalkotása során az Államtanács véleményét kérték csak ki (az utóbbi rendeletekben az „*après avis du Conseil d'État*” kifejezés szerepel). Az utóbbit egyszerű rendelet is módosíthatja, míg az előbbi nem módosítható egyszerű rendelettel, csak az Államtanács álláspontját követően megalkotott miniszterelnök által hozott rendelet által.⁵⁰³

A harmadik, azok az egyszerű rendeletek (*décrets simples*), amelyeket szintén a miniszterelnök hoz, de nem kötelező az Államtanács álláspontját kikérni. Ez utóbbi rendeletfajta a leggyakoribb.⁵⁰⁴

Megjegyzendő, hogy nemzeti szinten rendeletalkotási joggal az Alkotmány alapján csak a köztársasági elnök és a miniszterelnök rendelkezik. Mindazonáltal szűkített jogalkotási hatáskörrel rendelkeznek más közigazgatási szervek, személyek is, de az általuk hozott normát nem *décret*-nek, hanem *arrêté*-nek nevezi a francia szakirodalom. A magyar szakirodalom általában mindkettőt rendeletnek fordítja, ez azonban megtévesztő lehet, mert a francia jogforrási hierarchiában az *arrêté* a *décret* alatt helyezkedik el.

A központi államigazgatáson belül, a minisztereknek a következő esetben van rendeletalkotási lehetőségük: egyrészt, minden miniszter a jól működő közigazgatás céljából az ehhez szükséges intézkedéseket megteheti, meghatározhatja és szabályozhatja saját szervezetére vonatkozó részletszabályokat.⁵⁰⁵ Másrészt, a francia Alkotmány 21. cikke értelmében, a miniszterelnök ügyköreinek egy részét átruházhatja a miniszterekre. E cikk alapján a miniszterelnök jogalkotási hatáskörét részint, pontos keretek közt meghatározva átruházhatja a miniszter(ek)re. Továbbá törvény is felhatalmazhatja a minisztert egyes kérdéskörök részletes szabályozására. Végül megjegyzendő, hogy a francia Alkotmány 19. és 22. cikkei alapján a miniszterek ellenjegyzik a köztársasági elnök és a miniszterelnök egyes jogalkotási aktusait.⁵⁰⁶

⁵⁰³ Államtanács döntése: *CÉ, Ass., 3 juillet 1998., Syndicat national de l'environnement CFDT, req. n° 177248, 177320, 177387*

⁵⁰⁴ STIRN (2011) 93-103.

⁵⁰⁵ Az Államtanács 1936-ban állapította meg. Államtanács döntése: *CÉ, Sect., 7 février 1936., Arrêt Jamart, req. n° 43321*

⁵⁰⁶ Az Alkotmány 19 cikke alapján: „[a] köztársasági elnöknek a 8. (első bekezdés), 11., 12., 16., 18., 54., 56. és 61. cikkeiben előírányzott intézkedéseit nem, a többi a miniszterelnöknek kell ellenjegyezni, illetve adott esetben

A miniszterek mellett, további szabályozási, *arrêté* (rendelet) alkotási hatáskörrel rendelkeznek a független közigazgatási hatóságok, egyes különleges hatáskörrel rendelkező intézmények (közintézmények vezetői), prefektusok és a polgármesterek⁵⁰⁷ is.⁵⁰⁸ Az előbb említett jogalkotók, azonban adott szakterületre illetve adott földrajzi területre vonatkozóan alkothatnak *arrêté*-t.

Álláspontunk szerint, önmagában a rendelet kifejezés alkalmazása a francia jogforrási hierarchia összetettsége miatt nem megfelelő. Érdemes megjelölni a jogalkotót is, hisz ez alapján már könnyebben elhelyezhető az adott jogszabály a jogforrási hierarchiában.

IV.2.1.6. Az egyéb közigazgatási aktusok szintje

Az egyéb közigazgatási aktusok szintje a rendeleteket tartalmazó tömb alatt helyezkedik el. A közigazgatási aktustannal kapcsolatos kérdések túlfeszítenék jelen disszertáció kereteit, így csak röviden a következőket emelnénk ki, ismertetve a legújabb francia jogfejlesztési gyakorlatot.

Elsőként a közigazgatási aktus fogalmának eredetével kapcsolatosan megjegyezendő, hogy a „közhiedelemmel” ellentétben az nem német, hanem francia jogi fogalom.⁵⁰⁹ A közigazgatási aktus fogalmi elemei és az aktusok csoportosítása azonban sokáig vitatott volt Franciaországban.⁵¹⁰ Az ezzel kapcsolatos dilemmákat a 2016. január 1-jén hatályba lépett CRPA részint lezárta. A CRPA II. könyvének címe a közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok (*Les actes unilatéraux pris par l'administration*). A CRPA L. 200-1. cikke rögzíti, hogy: „[j]elen könyv alkalmazásakor aktusok alatt a döntést tartalmazó, egyoldalú, közigazgatási aktusokat (*actes administratifs unilatéraux décisionnaires*) és döntést nem tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusokat (*administratifs unilatéraux non décisionnaires*) kell érteni. A döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusok (*actes administratifs unilatéraux décisionnaires*) magukba foglalják a szabályozó aktusokat (*les actes réglementaires*), az

a felelős miniszternek.” Az Alkotmány 22 cikke pedig megállapítja, hogy: „[a] miniszterelnök által hozott aktusokat, adott esetben a végrehajtásért felelős miniszterek is ellenjegyzik.”

⁵⁰⁷ Az Alkotmány 72. cikke alapján: „Ezek az önkormányzatok törvényben rögzített feltételekkel választott testületeik útján önállóan intézik ügyeiket, és az általuk gyakorolt hatáskörben rendeletalkotási joggal rendelkeznek.”

⁵⁰⁸ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 195-197.

⁵⁰⁹ Erre hívja fel a figyelmet PATYI András is. lásd: PATYI András: *Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog)* in. PATYI András (szerk.): *Közigazgatási jog II.*, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 16. Fejezet 671 - 715.

⁵¹⁰ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 199.

individuális, egyedi aktusokat (*les actes individuels*) és a többi döntést tartalmazó, nem szabályozó aktusokat (*les autres actes décisives non réglementaires*). A döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusokat gyakran nevezik döntéseknek (*décisions*), vagy adott esetben szabályozó döntéseknek (*décisions réglementaires*), egyedi döntéseknek (*décisions individuelles*) illetve sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntéseknek (*décisions ni réglementaires ni individuelles*).”

A CRPA e cikke alapján a következők állapíthatók meg:

- A CRPA II. könyve az egyoldalú közigazgatási aktusokra vonatkozik, ám a CRPA nem határozza meg sem a közigazgatási aktus, sem az egyoldalú közigazgatási aktus (*acte administratif unilatéral*) fogalmát. A közigazgatási aktus fogalmi elemei a francia és magyar szakirodalomban hasonlóak: közigazgatási aktus alatt a közigazgatás szerveinek jogi hatás kiváltására irányuló cselekvéseit értjük.⁵¹¹ Az egyoldalú közigazgatási aktusok továbbá Franciaországban olyan jogi aktusok, amelyek hatáskör-túllépés miatti kereset tárgyai lehetnek.⁵¹²
- A CRPA aktusok csoportosítása tekintetében az egyoldalú közigazgatási aktusokra fókuszál. Természetesen a francia szakirodalom is megkülönböztet az egyoldalú közigazgatási aktusok mellett közigazgatási szerződéseket (*contrat administratif*) is.⁵¹³
- A CRPA alapján az egyoldalú közigazgatási aktus (*acte administratif unilatéral*) és a közigazgatási döntés (*décision administrative*) fogalma nem azonos;⁵¹⁴ hisz megkülönböztethető döntést tartalmazó, egyoldalú, közigazgatási aktusok (*actes*

⁵¹¹ PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*, Dialóg Campus Kiadó, 2017.; DELVOLVÉ, Pierre: *L'acte administratif*, Sirey, Paris, 1983.; ROUGEVIN-BAVILLE, Michel – LABETOULLE, Daniel - DENOIX DE SAINT MARC, Renaud: *Leçons de droit administrative*, Hachette, Paris, 1989. 102.; MOREAU, Jacques: *Droit Administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989. 156., DE BELLESCIZE (2015) 163., STAHL (2016) 76.

⁵¹² Ez az állítás visszavezet ahhoz a kérdéshez, hogy mely aktusok lehetnek hatáskör-túllépése miatt kereset tárgyai. Lásd: CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 536-541.

⁵¹³ A közigazgatási szerződések vonatkozásában lásd többek közt: RICHER, Laurent: *Droit des contrats administratifs*, (8. édition), L.G.D.J., Paris, 2012.; GUETTIER Christophe: *Droit des contrats administratifs*, Presses Universitaires de France, Thémis, Paris, 2004.; ECKERT, Gabriel: *Réflexions sur l'évolution du droit des contrats public*, *Revue française de droit administratif*, 2006. 238-244.; CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 486-531.; WALINE (2016) 471-509.

⁵¹⁴ DEFOORT, Benjamin: *Définir la décision administrative dans le futur code des relations entre le public et les administrations ?*, *Actualité juridique droit administratif*, 2015. 811-815.; MELLERAY Fabrice: *Les apports du CRPA à la théorie de l'acte administratif unilatéral*, *Actualité juridique droit administratif*, 2015. 2491.

administratifs unilatéraux décisionnels) és döntést nem tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusok (*administratifs unilatéraux non décisionnels*).⁵¹⁵

– A CRPA és a francia szakirodalom⁵¹⁶ alapján a döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusok következőképp csoportosíthatók:

- egyedi aktusok (*les actes individuels*), amely aktusok címzettjei – akár egy akár több fő – pontosan, név szerint meghatározottak vagy meghatározhatóak,
- szabályozó aktusok (*les actes réglementaires*), amelyek meghatározatlan címzettnék számára szóló általános normát tartalmaznak,
- a többi döntést tartalmazó, nem szabályozó aktusok (*les autres actes décisionnels non réglementaires*) azaz a sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntések (*décisions ni réglementaires ni individuelles*).

Az aktusok e csoportja a bírói ítélezési gyakorlatban jelent meg az 1960-as évektől.⁵¹⁷ A francia szakirodalomban eltérő elnevezéseket találunk ezekre az aktusokra, így például köztes aktus (*acte intermédiaire*),⁵¹⁸ különleges aktus (*acte particulier*),⁵¹⁹ sui generis aktus és úgynevezett *décision d'espèce*.⁵²⁰ A CRPA kodifikátorai azonban inkább negatív megközelítést választottak és sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntésként nevesítették az e csoportba tartozó aktusokat.⁵²¹ A sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntés a legegyszerűbben talán a következőképp határozható meg: olyan egyoldalú közigazgatási aktus, amely egy már létező szabályt alkalmaz egy speciális helyzetben mindezt úgy, hogy nem határozza meg a címzettek körét. Erre tekintettel nem minősülhet egyedi döntésnek, de nem is szabályozó aktus, hiszen gyakorlatilag a szabályozó aktust alkalmazza, hajtja végre. Hasonlóképp a szabályozó aktusokhoz, nincs meghatározva a személyek köre pontosan, de valamilyen sajátosságuk igen; valamilyen szituációra vagy különleges helyzetre vonatkoznak.⁵²² A sem nem szabályozó – sem nem

⁵¹⁵ DELVOLVÉ, Pierre: La définition des actes administratifs, *Revue française de droit administratif*, 2016. 35-40.; CHAPUS, René: *Droit administratif général*, (15^e édition), Montchrestien, Paris, t. 1, 2001, 501.; SEILLER, Bertrand: *Droit administratif*, t. 2, (5^e édition), Flammarion, Paris, 2014. 125.

⁵¹⁶ A CRPA alapján, az elmúlt időszakban átfogó jelleggel ismertette az aktusok csoportosítását: DELVOLVÉ (2016) 35-40.; A csoportosítás definícióinak alapját CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 200. munkája adja.

⁵¹⁷ Államtanács döntéseiben így például: *CÉ, Sect., 19 novembre 1965., Epoux Delattre-Floury, req. n° 60647*

⁵¹⁸ Például: LAURENT, Paul: Conclusion sur CE, sect., 14 juin 1955, *Ministre de l'industrie et du commerce, Actualité juridique droit administratif*, 1955. 288.

⁵¹⁹ DELVOLVÉ (1983) 123.

⁵²⁰ CHAPUS (2001) 527., WALINE (2016) 439.

⁵²¹ DELVOLVÉ (2016) 35-40.

⁵²² CHAPUS (2001) 527.

egyedi döntéseknek sajátos szabályai vannak. Valahol félúton helyezkednek el a szabályozó aktusok és az egyedi aktusok közt.⁵²³ Egyes jellemzőik és a rájuk vonatkozó rendelkezések a szabályozó aktusokhoz hasonlóak, míg más tulajdonságaik és szabályozásuk az egyedi aktusokkal mutat rokonságot. Így például: a CRPA L.221-7. cikke alapján a sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntések hatálybalépésére a szabályozó aktusokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.⁵²⁴ Ám az egyedi aktusokhoz hasonlóan jogellenességükre meghatározott határidőn belül lehet csak hivatkozni.⁵²⁵

Kitűnő példa erre az aktusfajtára a kisajátítási eljárás során hozott közhasznúsági nyilatkozat (*déclaration d'utilité publique*),⁵²⁶ amely vonatkozásában az Államtanács már 1975-ben megállapította, hogy nem minősül szabályozó aktusnak,⁵²⁷ majd 1983-ban rögzítette, hogy nem is egyedi aktus.⁵²⁸

A magyar szakirodalom általában a normatív, szabályozó aktusokat és az egyedi aktusokat állít párba. Ennek az elhatárolásnak a szempontja a jogi hatás jellege és a címzettek meghatározási módja.⁵²⁹ A sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntések csoportja nem jelenik meg. Megjegyzendő, hogy léteznek olyan aktusok is, amelyeknek több száz címzettje is van, mégis egyedi aktusnak minősülnek, így például egy környezetvédelmi hatósági engedély címzettjei. JAKAB András ennek feloldására javasolta a következő megközelítést: az aktusba foglalt rendelkezés címzettjeinek meghatározása nyílt vagy zárt lehet. Nyílt akkor, ha a címzetti kör megváltozásához nem szükséges a rendelkezés megváltoztatása. Zárt pedig akkor, ha a rendelkezés egyediesítő tulajdonságai alapján meghatározza a konkrét

⁵²³ MOUZET Pierre: Sur les décisions ni réglementaires ni individuelles: des actes á double visage, *Actualité juridique droit administratif*, 2016. 169-172.

⁵²⁴ STAHL (2016) 131.

⁵²⁵ Lásd: MELLERAY (2015) 2493.

⁵²⁶ Lásd továbbá: CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 200.

⁵²⁷ Lásd: Államtanács döntése: *CÉ, 5 SS., 14 février 1975., Epoux Merlin et association de défense des habitants des quartiers de Super-La-Ciotat et de Ceyreste, req. n° 93132, 93133*

⁵²⁸ Lásd: Államtanács döntése: *CÉ 10/ 5 SSR., 11 février 1983., La commune de Guidel Morbihan, req. n° 41233*

⁵²⁹ Lásd például: TAMÁS András: A közigazgatási aktusokról in: TAMÁS András: A közigazgatási jog elmélete. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 342-344.; PATYI András: *Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről*, in: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 329-350. , PATYI András: *A közigazgatási aktustan alapkérdései* in: PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012. 197-227., PATYI (2017) 146-149.

címzettek és e címzetti körben változás csak magának a rendelkezésnek a megváltoztatásával lehetséges.⁵³⁰

Álláspontunk szerint megfontolást érdemel és adott esetben e problémakörre is alkalmazható az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex alapján kialakított csoportosítás átvétele: azaz új csoportként az egyedi aktusok, és a szabályozó aktusok mellett nevesítésre kerülhetnek a sem nem szabályozó, sem nem egyedi aktusok csoportja.

- Döntést nem tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusoknak (*administratifs unilatéraux non décisives*) minősül például a belső vezetési intézkedések (*les mesures d'ordres intérieur*),⁵³¹ a körlevelek és az iránymutatások.

A körlevelekben az egyes közigazgatási hatóságok (miniszterek, prefektusok, etc.) tájékoztatják egymást munkájukról. Leggyakrabban avégből hozzák a körleveleket, hogy a közigazgatási szervezetrendszeri hierarchiában lévő felső vezető – általában a miniszter – egy feladat, szolgáltatás végrehajtásának megvalósítására vonatkozó lényeges pontokat vagy egy új jogszabály értelmezését ismertesse.⁵³² A CRPA R. 312-8. cikke alapján a miniszter által hozott körleveleket a miniszterelnök honlapján fel kell tüntetni, hogy mindenki megismerhesse. Ha a honlapon nem jelenik meg egy körlevél, akkor nem alkalmazható. Az Államtanács kétféle körlevél közt tesz különbséget:⁵³³ egyrésztől ügynevezett kötelező körlevelek (*circulaires impératives*) és nem kötelező körlevelek (*circulaires non impératives*) közt.⁵³⁴ Kizárólag a kötelező körlevelek lehetnek hatáskör túllépése miatt bírósági kereset tárgyai.⁵³⁵

A másik aktus, egy sokszor a francia közigazgatásban dolgozók által az Európai Unió irányelveivel összekevert aktus, mivel az Államtanács egy 1970-es döntésében⁵³⁶

⁵³⁰ JAKAB (2007) 41-42.

⁵³¹ HECQUARD- THÉRON, Maryvonne: De la mesure d'ordre intérieur, *Actualité juridique droit administratif*, 1981. 235 - 244.; CHAUVET, Clément: Que reste-t-il de la théorie des mesures d'ordre intérieur?, *Actualité juridique droit administratif*, 2015. 793-798.

⁵³² CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 201-202.; WALINE (2016) 434.

⁵³³ Az Államtanács elsőként értelmező körlevelek, amelyek a jogszabályokat ismertetik, értelmezik (*circulaires interprétatives*) és szabályozási körlevelek (*circulaires réglementaires*) közt tett különbséget (Lásd: Államtanács döntése: *CÉ, Ass., 9 janvier 1954., Institution Notre-Dame du Kreisker, req. n° 07134*), de e csoportosítás a joggyakorlat szempontjából nem volt túl szerencsés.

⁵³⁴ Államtanács döntése: *CÉ, Sect., 18 décembre 2002., Mme Duvignères, req. n° 233618*

⁵³⁵ Kiemelendő, hogy kötelező körlevelek minősülhetnek szabályozó aktusnak. E kérdéskör kapcsán lásd: KOUBI Geneviève: Distinguer „l'impératif” du „réglementaire” au sein des circulaires impératives, *Revue de Droit Publique*, 2004. 499 - 544.

⁵³⁶ Államtanács döntése: *CÉ, Sect., 11 décembre 1970., Crédit foncier de France c/ Mlle Gaupillat et Mme Ader, req. n° 78880*

irányelvként (*directive*), miniszteri irányelveként nevesítette először.⁵³⁷ Épp emiatt is, az Államtanács legutóbbi döntésében átkeresztelte az irányelveket iránymutatásra (*lignes directrices*).⁵³⁸ Ezen aktusok célja, hogy általános iránymutatást, útmutatást adjanak a közigazgatási szerveknek a törvényeket és a rendeleteket tartalmazó tömb értelmezésében, kifejezetten akkor, ha a közigazgatási szervek mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Az iránymutatások meghatározzák azon általános pontokat, amelyek alapján a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörben eljárva a döntését meghozhatja.⁵³⁹ Hatáskör-túllépése miatt kereset tárgya nem lehet az iránymutatás, de a döntések elleni keresetben hivatkozhat rá az ügyfél.⁵⁴⁰

IV. 2. 2. A TÖRVÉNYEREJŰ KORMÁNYRENDELETEK JANUS-ARCA

A ratifikált törvényerejű kormányrendeletek a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó blokk részei. A törvényerejű kormányrendeleteket azonban a Parlament nem minden esetben ratifikálja, illetve míg nem ratifikálja, felmerül a kérdés, hogy vajon hol helyezük el e normákat a jogforrási hierarchiában. E dilemma megválaszolásához a fejezet először röviden ismerteti a törvényerejű kormányrendelet fogalmát, fajtáit, történeti előzményeit, megalkotásának előfeltételeit, folyamatát, tartalmát, alkalmazásának gyakoriságát és előnyeit. Ezt követően, elemzésre kerül a törvényerejű kormányrendeletek helye a már ismertetett francia jogforrási hierarchiában. Megjegyzendő, hogy a törvényerejű kormányrendeletek janus-arcúsága leginkább létrejöttükben és jogforrási hierarchiában betöltött szerepük tekintetében észlelhető.

⁵³⁷ WALINE (2016) 435-436.; DELVOLVÉ, Pierre: La notion de directive, *Actualité juridique droit administratif*, 1974. 459-473.

⁵³⁸ Államtanács döntése: *CÉ, 4 / 5 SSR., 19 septembre 2014., Jouselin, req. n° 364385*

Lásd továbbá az iránymutatás vonatkozásában: COSTA, Delphine: Des directives aux lignes directrices: une variation en clairs-obscur, *Actualité juridique droit administratif*, 2015. 806-810.; és Államtanács döntését: *CÉ Sect., 4 février 2015., Ministre de l'Intérieur c. Cortes Ortiz, req. n°383267*

⁵³⁹ STIRN (2011) 101-103.

⁵⁴⁰ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 728-730.

IV.2.2.1. A törvényerejű kormányrendelet fogalma, fajtái, történeti előzményei

A törvényerejű kormányrendelet fogalma a következőképp határozható meg: a Kormány az Alkotmány és a felhatalmazási törvény alapján hozott azon aktusa, amelyet olyan tárgykörben hoz, amely törvényi útra tartozik.⁵⁴¹

A törvényerejű kormányrendelet több fajtája különböztethető meg:⁵⁴²

- A francia Alkotmány 47. cikk (3) bekezdése alapján: abban az esetben, ha a költségvetési törvényjavaslat vonatkozásában a Parlament hetvennapos határidőn belül nem dönt, a törvényjavaslat rendelkezéseit törvényerejű kormányrendelet is hatályba léptetheti. Megjegyzendő, hogy az Alkotmány e cikke alapján még nem került törvényerejű kormányrendelet elfogadásra.
- A francia Alkotmány 74-1. cikke értelmében, a Kormány az Alkotmány 74. cikkében nevesített tengerentúli területek és Új-Kaledónia tekintetében megfelelő módosításokkal törvényerejű kormányrendelettel kiterjesztheti az anyaország területén azaz Franciaország európai kontinensen lévő részén alkalmazott törvényi rendelkezéseket.⁵⁴³ Az Alkotmány e cikke alapján először 2005-ben hoztak törvényerejű kormányrendeletet.⁵⁴⁴
- A francia Alkotmány 92. cikke alapján, az V. Köztársaság hajnalán a Kormányoknak lehetősége nyílt törvényerejű kormányrendeletekben a köztársaság intézményeire vonatkozó alapszabályokat elfogadni. Az Alkotmány e cikkét hatályon kívül helyezte az 1995. augusztus 4-i alkotmánymódosító törvény.⁵⁴⁵
- A francia Alkotmány 38. cikke szerint, amely kimondja, hogy a Kormány programjának végrehajtása végett kérheti a Parlament felhatalmazását, hogy meghatározott időtartam alatt törvényerejű kormányrendelettel olyan területeken is intézkedéseket hozzon, amelyek a törvényi útra tartoznak. A törvényerejű kormányrendeletéről az Államtanács

⁵⁴¹ FAVOREU et. al. (2017) 886.

⁵⁴² GUILLAUME, Marc: Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ?, *Pouvoirs* 2005/3 (n° 114) 117 - 129., FAVOREU et. al. (2017) 886.

⁵⁴³ Lásd: JENNEQUIN, Anne: Les ordonnances de l'art 74-1, *Revue française de droit administratif*, 2008. 920-930.; MAUGÜÉ, Christine: Le contrôle des ordonnances de codification : le cas des territoires d'outre-mer, *Conclusions sur Conseil d'Etat*, 24 octobre 2001, Gouvernement de la Polynésie française, *Revue française de droit administratif*, 2002. 73-76.

⁵⁴⁴ A Szenátus 2007-es elemzése alapján: 2005-ben két törvényerejű kormányrendelet született e jogalapon. Lásd: Szenátus honlapján: *Les ordonnances, Bilan au 31 décembre 2007.*, Études Juridiques, Mars 2008. 34. http://www.senat.fr/ej/ej_ordonnance/ej_ordonnance1.html#toc56 (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁵⁴⁵ FAVOREU et al. (2017) 321.; WALINE (2016) 199.

véleményezése után a Minisztertanács dönt. A törvényerejű kormányrendelet kihirdetésekor lép hatályba, de hatályát veszti, ha a Kormány a ratifikációs törvényt a felhatalmazási törvényben előírt határidőn belül nem terjeszti be a Parlamentben.

A következőkben a francia Alkotmány 38. cikke alapján megalkotott törvényerejű kormányrendeletekre vonatkozó szabályozást és az ezzel kapcsolatban felmerült kérdésekre fókuszálunk, tekintettel arra, hogy míg a francia Alkotmány 47. cikk (3) bekezdése és a francia Alkotmány 74-1. cikke alapján elfogadott törvényerejű kormányrendeleteket az Alkotmány által pontosan meghatározott esetekben lehet meghozni; addig a francia Alkotmány 38. cikke alapján törvényerejű kormányrendeleteket bármely törvényalkotási tárgykörben el lehet fogadni. Pontosán ezért is, a legtöbb törvényerejű kormányrendelet jogi alapja a francia Alkotmány 38. cikke.

A francia Alkotmány 38. cikke alapján hozott törvényerejű kormányrendeletek azonban nem előzmény nélküliek a francia jogtörténetben. Habár az V. Köztársaság Alkotmányában található törvényerejű kormányrendelet jogállása és alkalmazása is eltér a „*décret-lois*”-tól, mégis a francia Alkotmány 38. cikke alapján alkotott törvényerejű kormányrendeletek történelmi előzményeként a III. és IV. francia Köztársaságban elfogadott „*décrets-lois*” azaz „rendelet-törvények” szokás megnevezni.⁵⁴⁶ A III. és a IV. francia Köztársaságban született rendelet-törvények súlyos gazdasági, szociális válság idején láttak napvilágot. Közigazgatási aktusnak minősültek,⁵⁴⁷ amelyek igen speciális jogállással rendelkeztek eltérve más európai országok gyakorlatától.⁵⁴⁸ Végül a IV. Köztársaság Alkotmányának (1946.) 13. cikke kimondta,⁵⁴⁹ hogy csak a Nemzetgyűlés hoz törvényt és e hatáskörét nem ruházhatja át. Ez a cikk alapján gyakorlatilag az Alkotmány megtiltotta a III. Köztársaság végén oly sokat alkalmazott „rendelet-törvények” megalkotását.⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ FAVOREU et. al. (2017) 827-829.

⁵⁴⁷ Lásd: az Államtanács döntését: *CÉ. Ass., 25 juin 1937., Union des véhicules industriels*

⁵⁴⁸ A Kormány törvényi szintű rendeletalkotásának forrása származhat magából az Alkotmányból, vagy a Parlament átruházhatja törvényalkotási jogkörét, vagy felhatalmazó törvény elfogadását követően parlamenti ratifikáció előírásával. Lásd továbbá: FAVOREU et. al. (2017). 168-170; Légiféret par décret ? Aspects de droit comparé, *Dossier de la Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1997, n° 32.; *Ordonnances et législation déléguée à l'étranger, Dossier de la RFDA*, 1987. n° 5.

⁵⁴⁹ A francia IV. Köztársaság Alkotmányát lásd az Alkotmánytanács honlapján: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁵⁵⁰ Így például 1934-ben egy nap alatt 400 *décrets-lois* alkottak meg. Lásd: FAVOREU et. al. (2017) 886.

IV.2.2.2. A törvényerejű kormányrendelet megalkotásának előfeltételei és folyamata

A francia Alkotmány 38. cikkének elemeit vizsgálva kirajzolódnak a törvényerejű kormányrendeletek megalkotásának előfeltételei:

- a törvényerejű kormányrendelet megalkotását csak a Kormány kérheti, Ezzel kapcsolatban az Alkotmánytanács megállapította, hogy a Kormány nemcsak Kormány által előterjesztett törvényjavaslatban (*projet de loi*) kérheti ezt, hanem parlamenti képviselő által előterjesztett törvényjavaslatra (*proposition de loi*) benyújtott módosító javaslat alapján is kérheti törvényerejű kormányrendelet alkotását.⁵⁵¹
- a Kormány programjának végrehajtása érdekében kérheti törvényerejű kormányrendelet megalkotását.

A Kormány programjának jelentését az Alkotmánytanács egy 1977-es döntésében tisztázta.⁵⁵² A Kormány programja háromféleképp értelmezhető: egyrészt az Alkotmány 49. cikkében kerül említésre, amely rögzíti, hogy: „[a] miniszterelnök, a Minisztertanácson tartott vita után, vagy programjával, vagy általános politikai nyilatkozattal kapcsolatosan a Nemzetgyűlés előtt felveti a Kormány felelősségének kérdését.” Másrészt a program egy különösen fontos programot jelenthet. Harmadrészt, semmilyen valódi program nem szükséges.⁵⁵³ Az Alkotmánytanács döntésében a második értelmezést fogadta el és rögzítette, hogy úgy kell értelmezni a francia Alkotmány e részét, hogy a Kormány köteles a törvényerejű kormányrendelet megalkotásának igazolásaként a felhatalmazási törvényjavaslatkor pontosan⁵⁵⁴ megjelölni az általa megtenni javasolt intézkedések végső célját,⁵⁵⁵ beavatkozásának

⁵⁵¹ Lásd: Alkotmánytanács döntését: *Décision n°2006-534 DC du 16 mars 2006. Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.*

Igaz arra is volt már példa, hogy a Parlament által előterjesztett módosító javaslatot is elfogadta az Alkotmánytanács, mint az törvényerejű kormányrendelet megalkotásának alapját (lásd: *Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, Art. 93.*), de 2005-ben az Alkotmánytanács expressis verbis kimondta, hogy a törvényerejű kormányrendelet kezdeményezését mindenképpen a Kormányra kell kéri. (lásd: Alkotmánytanács döntését: *Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*).

⁵⁵² Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977., Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas*

⁵⁵³ FAVOREU et. al. (2017) 887-888.

⁵⁵⁴ Erre például a „rendelet-törvényben” (*décret-lois-ban*) nem volt szükség. Lásd: CHAPUS, René: *Droit administratif général*, (2e édition), Montchrestien, Paris, 1986. 476.

⁵⁵⁵ Kiemelendő, hogy DELVOLVÉ, Pierre megjegyzi, hogy egyes felhatalmazási törvények talán túl általánosan kerültek meghatározásra így például: jog egyszerűsítése (*Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*) Lásd: DELVOLVÉ, Pierre: *L'été des ordonnances, Revue française de droit administratif*, 2005. 909 - 917.

területét, terjedelmét.⁵⁵⁶ Felmerül a kérdés, hogy hogyan tehet eleget ez utóbbi előírásnak a Kormány. A válasz az, hogy gyakorlatilag bárhogy: a Kormány által előterjesztett felhatalmazási törvényjavaslat indokolásában, nyilvános deklaráció útján vagy a rendelkezések alapos megszövegezésével.⁵⁵⁷

Kiemelendő, hogy a Kormány által előterjesztett felhatalmazási törvényjavaslat kizárólagos céljaként nem lehet megjelölni azt, hogy a Kormány törvényerejű kormányrendeletet kíván alkotni, hiszen a törvényerejű kormányrendelet megalkotása nem cél, hanem eszköz.

- a francia Alkotmány 38. cikkében két határidő található: egyrészt az a határidő, amely alatt a Parlament felhatalmazza a Kormányt, hogy törvényerejű kormányrendeletet alkosson; másrészt az a határidő, amely alatt a közzétett törvényerejű kormányrendeletre vonatkozó ratifikációs törvényjavaslatot a Kormánynak a Parlament elé kell terjeszteni. E határidőket a Kormánynak kell betartania a törvényerejű kormányrendelet megalkotása során.⁵⁵⁸
- A francia Alkotmány 38. cikke alapján, bármely törvényalkotási tárgykörben alkotható törvényerejű kormányrendelet kivéve organikus törvény tárgykörében, a költségvetési törvény és a társadalombiztosítás költségeiről rendelkező speciális pénzügyi törvények vonatkozásában.⁵⁵⁹

A törvényerejű kormányrendeletek megalkotása összetett folyamat. A Kormánynak először törvényerejű kormányrendelet megalkotására vonatkozó felhatalmazási törvényjavaslatot kell a Parlamentben előterjesztenie, tiszteletben tartva a törvényerejű kormányrendeletek megalkotásának előfeltételeit. Ám a felhatalmazási törvénynek is megvannak a maga

⁵⁵⁶ Lásd: Alkotmánytanács döntésének 2. pontját: *Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977., Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas*

⁵⁵⁷ CHAPUS (1986) 475.

⁵⁵⁸ FAVOREU et. al. (2017) 887-888.; A francia Szenátus elemzése alapján: Division des lois et de la légistique, Direction de le Séance: Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, 2014. 9. elérhető: Szenátus honlapján: https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁵⁵⁹ Lásd: Alkotmánytanács honlapját: *Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations contrôlées de la répartition des compétences entre la loi et le règlement*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel > Cahier n° 19 : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-19/les-ordonnances-de-l-article-38-ou-les-fluctuations-controlees-de-la-repartition-des-competences-entre-la-loi-et-le-reglement.51898.html>, (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

Lásd továbbá: Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982, Loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social*, és Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*

korlátai:⁵⁶⁰ a felhatalmazási törvény nem lehet alkotmányellenes, erre tekintettel a felhatalmazási törvények alkotmánykonformitását az Alkotmánytanács vizsgálhatja. A felhatalmazási törvényjavaslat vonatkozásában a rendes törvényalkotási eljárást be kell tartani.⁵⁶¹ Egy felhatalmazási törvényben lehetőség van több felhatalmazást adni.⁵⁶² A felhatalmazási törvényben előírt határidő általában három és tizennyolc hónap között van, amely alatt a törvényerejű kormányrendelet megalkotására a Kormánynak lehetősége van. Az elmúlt években egyre hosszabb határidő található a törvényerejű kormányrendeletekben.⁵⁶³ Megtörtént már az az eset is, hogy a felhatalmazási törvény elfogadásra került, majd a Kormány nem alkotta meg a törvényerejű kormányrendeletet.⁵⁶⁴ Ugyanakkor ilyen esetben, a Parlamentnek lehetősége van a felhatalmazást megújítani.⁵⁶⁵

A felhatalmazási törvény elfogadását követően, a Kormány elkezd ki dolgozni a törvényerejű kormányrendeletet, amelyet az Államtanács véleményének kikérése után, a Minisztertanács fogad el.

A francia Alkotmány 13. cikke értelmében a törvényerejű kormányrendeleteket a köztársasági elnök írja alá. Érdekességként kiemelnénk, hogy 1986-ban MITTERAND, François köztársasági elnökként nem írta alá a CHIRAC, Jacques kormánya által előkészített három törvényerejű kormányrendeletet. Ekkor merült fel az a dilemma, hogy a köztársasági elnöknek a francia Alkotmány 13. cikke értelmében kötelessége vagy lehetősége aláírni a törvényerejű kormányrendeletet. A szakirodalom e kérdésben megosztott.⁵⁶⁶ Végül CHIRAC, Jacques kormánya a törvényerejű kormányrendeleteket a Kormány által előterjesztett törvényjavaslattá változtatta, amely így sokkal hosszabb, rendes törvényalkotási eljárásban került elfogadásra.⁵⁶⁷

⁵⁶⁰ CHAPUS (1986) 477.

⁵⁶¹ FAVOREU et. al. (2017) 890.

⁵⁶² Lásd például: *Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*

⁵⁶³ FAVOREU et. al. (2017) 889.

⁵⁶⁴ Lásd például a következő törvény egyes rendelkezéseit: *Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*

⁵⁶⁵ Lásd például 2004-ben a következő törvényt: *Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification de droit*, A francia Szenátus elemzése alapján: Division des lois et de la légistique, Direction de la Séance: Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, 2014. 32-36. elérhető: Szenátus honlapján: https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁵⁶⁶ Lásd: FAVOREU et. al. (2017) 891.

⁵⁶⁷ A kohabitáció időszaka volt 1986-1988 között. Lásd: WALINE (2016) 69.

A törvényerejű kormányrendeleteket a Francia Köztársaság Hivatalos Közlönyében (*Journal Officiel*) teszik közzé. Kiemelendő, hogy a törvényerejű kormányrendeleteket a törvényektől eltérően nem kell kihirdetni.⁵⁶⁸

A közzétett törvényerejű kormányrendeleteket a Kormány addig módosíthatja ameddig a felhatalmazási törvényben megjelölt időszak le nem telik. Ezt követően, az Alkotmány 38. cikk 3. bekezdése értelmében a törvényerejű kormányrendeletek azt a részét, amely tárgya törvényi szabályozást igényel csak törvénnyel lehet módosítani. A közzétett törvényerejű kormányrendeletek közzétételüktől számítva alkalmazhatóak, rendeleti szintű normának minősülnek.⁵⁶⁹

Végül, a Kormány a törvényerejű kormányrendelet vonatkozásában ratifikációs törvényjavaslatot készít elő a felhatalmazási törvényben előírt határidőn belül, amelyet e határidőn belül a Parlament (vagy a Szenátus, vagy a Nemzetgyűlés) elé kell terjesztenie. Ha ezt a Kormány elmulasztja a törvényerejű kormányrendelet hatályát veszti. A Parlament rendes törvényalkotási eljárásban a törvényerejű kormányrendelet ratifikációs törvényjavaslatát vagy ratifikálja vagy sem.⁵⁷⁰ A ratifikáció a 2008-as Alkotmánymódosítást követően⁵⁷¹ hallgatólagosan nem lehetséges;⁵⁷² annak kifejezettnek, törvényben kimondottnak kell lennie.⁵⁷³

A törvényerejű kormányrendelet törvényi szintű rendelkezéssé válik, ha a Kormány által előterjesztett ratifikációs törvényt a Parlament elfogadja.

⁵⁶⁸ FAVOREU et. al. (2017) 891.

⁵⁶⁹ uo. 894.

⁵⁷⁰ Érdekesként megjegyezendő, hogy egy felhatalmazási törvény alapján több törvényerejű kormányrendelet ratifikációs törvényjavaslata is benyújtásra kerülhet.

Lásd: A francia Szenátus elemzése alapján: Division des lois et de la légistique, Direction de le Séance: Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, 2014. 66. elérhető: Szenátus honlapján: https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁵⁷¹ Lásd: *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*

⁵⁷² Korábban a bírói gyakorlat a hallgatólagos ratifikációt is elismerte, de ez számos bizonytalanságot okozott.

Lásd: Államtanács döntése: *CÉ, 1 / 4 SSR., 10 juillet 1972., Air Inter, req. n°77961;*

Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence;*

CASTAING, Cécile: La ratification implicite des ordonnances de codification. Haro sur « La grande illusion », *Revue française de Droit Constitutionnel*, 2004/2. 275 - 304.

⁵⁷³ FAVOREU et. al. (2017) 891-892.

2. sz. ábra: A TÖRVÉNYEREJŰ KORMÁNYRENDELETEK MEGALKOTÁSÁNAK FOLYAMATA⁵⁷⁴



⁵⁷⁴ Forrás: Saját szerkesztés, amelynek az alapját adta: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-ordonnance.html> honlapon található ábra. (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

IV.2.2.3. A törvényerejű kormányrendeletek tartalma, alkalmazásuk gyakorisága és előnyei

A törvényerejű kormányrendelet tartalmát tekintve igen heterogén. Az első törvényerejű kormányrendeletet Algéria vonatkozásában hozták.⁵⁷⁵ 1986-ig a Kormány törvényerejű kormányrendeletet leginkább Algéria miatti intézkedések, Európai uniós szerződések végrehajtása, Franciaország tengerentúli területeinek jogi helyzetének meghatározása, gazdasági és szociális reformok megvalósítása végett alkotott.⁵⁷⁶ Napjainkban gyakran fogadnak el törvényerejű kormányrendeleteket kodifikációs célból.⁵⁷⁷ Mára a törvényerejű kormányrendeletek azonban már nemcsak rövid idő alatt megalkotott, nagy reformokat rejtő jogszabályok; hanem jogtechnikai reformokat, korrekciókat is tartalmazó jogforrássá váltak, amelyek néha nem a törvény helyett, hanem a törvény pontosítására, végrehajtására születnek.⁵⁷⁸

1960-2000 közt viszonylag kevés törvényerejű kormányrendelet került elfogadásra. Az 1990-es évek végétől azonban igen kedvelt jogalkotási eszközzé vált a törvényerejű kormányrendelet, ahogy ezt a következő táblázat is bizonyítja.⁵⁷⁹

2. sz. táblázat: A FRANCIA ALKOTMÁNY 38. CIKKE ALAPJÁN ELFOGADOTT TÖRVÉNYEREJŰ KORMÁNYRENDELETEK SZÁMA⁵⁸⁰

Év	Felhatalmazó törvények száma	Közzétett törvényerejű kormányrendeletek száma	Kifejezetten ratifikált törvényerejű kormányrendeletek száma
1984	0	2	8
1985	1	9	0
1986	2	8	0
1987	0	0	0

⁵⁷⁵ Lásd: *Loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie*

⁵⁷⁶ CHAPUS (1986) 475.

⁵⁷⁷ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 164.

⁵⁷⁸ DELVOLVÉ (2005) 917.

⁵⁷⁹ Kiemelendő, hogy 2000-2007 közt 54 felhatalmazási törvény alapján 248 törvényerejű kormányrendelet került elfogadásra. Lásd: FAVOREU et. al. (2017) 887.

⁵⁸⁰ Forrás: A francia Szenátus elemzésének 6. oldalán található táblázat alapján: Division des lois et de la légistique, Direction de le Séance: Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, 2014. elérhető: Szenátus honlapján: https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html, (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

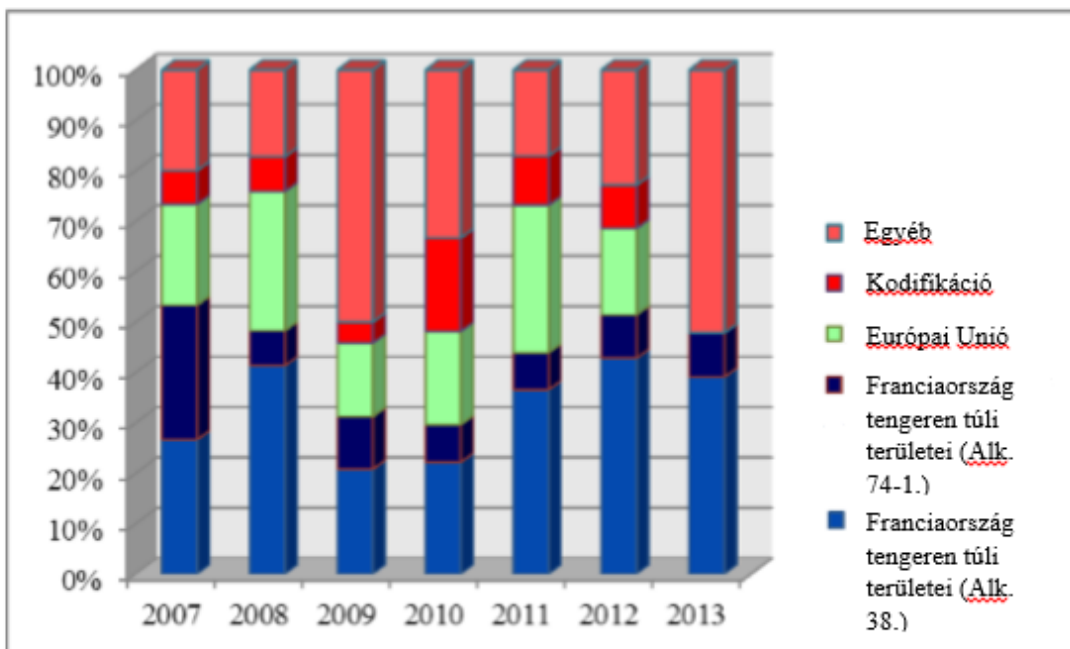
1988	0	0	0
1989	1	0	0
1990	0	2	0
1991	1	5	7
1992	1	22	22
1993	0	0	0
1994	0	0	0
1995	1	0	0
1996	3	9	2
1997	0	0	1
1998	1	20	1
1999	2	0	20
2000	1	29	0
2001	3	19	2
2002	5	12	4
2003	7	18	31
2004	9	52	62
2005	10	83	8
2006	9	24	20
2007	12	15	43
2008	11	27	9
2009	9	41	68
2010	11	25	29
2011	8	37	14
2012	8	32	28
2013	11	21	23

A táblázatból is kitűnik, hogy 2003 óta jelentősen megnőtt a törvényerejű kormányrendeletek száma: már nemcsak a korábban megszokott tárgyakban (Algéria, Európai Unió vonatkozásában) alkottak törvényerejű kormányrendeletet, hanem egyre eltérőbb tárgykörökben, amely az utóbbi években még inkább kiszélesedett (így például: tengeri

kikötőkbe való beléptetés és kiléptetés,⁵⁸¹ építésügy⁵⁸² vonatkozásában is megalkotásra került már törvényerejű kormányrendelet). Igaz, ezzel párhuzamosan 2004-től nőtt azon törvényerejű kormányrendeletek megalkotására felhatalmazó törvények száma is, amelyeket nem használtak fel. A Kormány tehát nem minden esetben alkotta meg a törvényerejű kormányrendeletet, habár volt rá felhatalmazása.⁵⁸³

Megjegyezendő, hogy az utóbbi években a Kormány leggyakrabban törvényerejű kormányrendelet útján kodifikál,⁵⁸⁴ ahogy ez az új francia Közigazgatási Eljárási Törvény, a CRPA esetében is történt.

3. sz. ábra: TÖRVÉNYEREJŰ KORMÁNYRENDELETEK TARTALMA (2007-2013 KÖZT)⁵⁸⁵



⁵⁸¹ Lásd: *Ordonnance n° 2013-139 du 13 février 2013 relative aux formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et à la sortie des ports maritimes*

⁵⁸² Lásd: *Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement*

⁵⁸³ A francia Szenátus elemzése alapján: Division des lois et de la légistique, Direction de le Séance: Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, 2014. 37-42. elérhető: Szenátus honlapján: https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁵⁸⁴ WALINE (2016) 319.

⁵⁸⁵ Forrás: A francia Szenátus elemzése alapján: Division des lois et de la légistique, Direction de le Séance: Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, 2014. 53. elérhető: Szenátus honlapján: https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

Felmerül a kérdés, hogy a Kormány miért hoz meg szabályokat törvényerejű kormányrendelet útján. Erre számos érv sorakoztatható fel így például, egyes esetekben a Kormány nem biztos abban, hogy egy törvényjavaslatot a Parlament többsége támogatna; vagy a Kormánynak olyan döntést kell hoznia, amely előreláthatóan nem lesz túl népszerű. Kiemelendő, hogy a törvényerejű kormányrendelet törvényt módosíthat illetve új törvényi rendelkezést határozhat meg.⁵⁸⁶ A leggyakrabban a törvényerejű kormányrendeletek megalkotása melletti döntő érv azonban az, hogy a törvényerejű kormányrendeletek gyorsabban megalkothatóak, mint a törvények. Ez egyben a legnagyobb előnyük is.⁵⁸⁷ Ám a törvényerejű kormányrendeleteket kritika is érte az elmúlt években így például a törvényerejű kormányrendeletek a jogforrások közt „rendetlenséget” okoznak.⁵⁸⁸ Mások arra mutattak rá, hogy a francia Alkotmány 38. cikke lehetőséget biztosít arra, hogy a törvény és a rendelet közti hatáskörmegosztást figyelmen kívül hagyva a Kormány törvényalkotási tárgykörben olyan gyors döntést hozzon, amely vonatkozásában nem tartja be a törvényalkotási eljárást, nem kéri ki a polgárok véleményét.⁵⁸⁹ Mértékadó álláspontnak tekinthető az, hogy a törvényerejű kormányrendeletek nem a törvények ellenfelei, hanem szükséges kiegészítői Franciaországban.⁵⁹⁰

IV.2.2.4. A törvényerejű kormányrendeletek helye a francia jogforrási hierarchiában

A francia szakirodalomban sokáig vitatott volt a törvényerejű kormányrendeletek jogforrási hierarchiában elfoglalt szerepe. Míg egyesek – így például WALINE, Marcel – azon az állásponton voltak, hogy a törvényerejű kormányrendeletek aláírásuktól számítva törvényi szintű jogszabálynak minősülnek;⁵⁹¹ addig mások – így például VEDEL, Georges – úgy vélték, hogy a nem ratifikált törvényerejű kormányrendeletek rendeleti szintű jogszabályok, a rendeleteket tartalmazó tömbbe tartoznak.⁵⁹² A dilemmát az Államtanács *Damiani* döntésében zárta le,⁵⁹³ amely hangsúlyozta, hogy a nem ratifikált törvényerejű kormányrendeletek

⁵⁸⁶ Államtanács döntése: *CÉ, 1/2 SSR.*, 26 nov. 2001., *Association Liberté, Information, Santé*, req. n° 222741

⁵⁸⁷ CHAPUS (1986) 475., SCHOETTL, Jean-Eric: *Simplification du droit et Constitution*, *Actualité juridique droit administratif*, 2003. 1391-1403.; GIRARDOT, Thierry- Xavier: *La codification vue du secretariat general du gouvernement* in: GUYOMAR, Mattias: *Les 25 ans de la reliance de la codification*, L.G.D.J., Paris, 2017. 55-65.

⁵⁸⁸ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 164.

⁵⁸⁹ GUYOMAR, Mattias: *Codification à droit constant par ordonnance : qu'est-ce qu'une disposition devenue sans objet ?*, *Actualité juridique droit administratif*, 2006. 2119 - 2122., RIBES (2000) 425.

⁵⁹⁰ GUILLAUME (2005) 129.

⁵⁹¹ WALINE, Marcel: *Les rapports entre la loi et le règlement avant et après de Constitution de 1958*, *Revue du droit public et de la science politique*, 1959. 699-717; DE SOTO, Jean: *La loi et le règlement de la Constitution du 4 octobre 1959*, *Revue du droit public et de la science politique*, 1959. 240-297.

⁵⁹² Lásd: VEDEL, Georges in: *Jurisclasser périodique édition générale*, 1959. II. 11152.

⁵⁹³ Államtanács döntése: *CÉ Sect.*, 3 novembre 1961., *Damiani, Lebon*. 607.

ratifikációig közigazgatási aktusnak minősülnek.⁵⁹⁴ Ez alapján azt feltételezhetnénk, hogy a törvényerejű kormányrendelet jogforrási hierarchiában betöltött helye könnyen meghatározható: a nem ratifikált törvényerejű kormányrendelet tehát mindaddig rendeleti szintű jogforrás, ameddig nem ratifikálják vagy hatályát nem veszti. A ratifikált törvényerejű kormányrendelet pedig megalkotására visszamenőleg törvényi szintű jogszabály. Igen ám, de míg 2008-ig nem került bele a francia Alkotmányba, hogy a törvényerejű kormányrendeletet nem lehet hallgatólágon ratifikálni, addig számtalan törvényerejű kormányrendelet került hallgatólágon is ratifikálásra. Ennek megállapítása pedig esetenként a bíróságok feladata.⁵⁹⁵ Tovább árnyalja e képet az, hogy a nem ratifikált, de még a felhatalmazási törvény által meghatározott határidőn belül lévő törvényerejű kormányrendelet a tekintetben törvényi szintű jogszabály, hogy törvényi rendelkezéseket módosíthat és helyezhet hatályon kívül.⁵⁹⁶ Végül kiemelendő, hogy a nem ratifikált, de még a felhatalmazási törvény által meghatározott határidőn belül lévő törvényerejű kormányrendelet a tekintetben rendeleti szintű jogszabálynak minősül, hogy mind a felhatalmazási törvénynek,⁵⁹⁷ mind az Alkotmánynak, mind az általános jogelveknek való megfelelésük vizsgálata az Államtanács – és nem az Alkotmánytanács – hatáskörébe tartozik.⁵⁹⁸ Az Államtanács az elmúlt években pedig igen jelentős kontrollt gyakorolt a törvényerejű kormányrendeletek tekintetében.⁵⁹⁹

⁵⁹⁴ Ezt az álláspontot ismerte el az Alkotmánytanács is. Lásd Alkotmánytanács döntését: *Décision n°72-73 L 29. février 1972., Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises*

⁵⁹⁵ FAVOREU et. al. (2017) 894.

⁵⁹⁶ Megjegyezendő, hogyha a nem ratifikált törvényerejű kormányrendeletben olyan rendelkezés is található, amely rendeleti szabályozás tárgya, akkor ezt rendelet is módosíthatja, ha a rendeletet az Államtanács véleményezése után a Minisztertanács hozta.

Lásd: Államtanács döntését: *CÉ, 6ème / 4ème SSR, 30 juin 2003., Fédération régionale ovine du Sud Est : modification par décret des modalités d'exercice de la police de la chasse insérées à l'article L. 427-6 du code de l'environnement par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000., req. n° 236571*

⁵⁹⁷ Lásd: Államtanács döntését: *CÉ, 1/2 SSR., 26 nov. 2001., Association Liberté, Information, Santé, req. n° 222741*; BOISSARD, Sophie: *Le contentieux des ordonnances de codification. Le cas général, Conclusions sur Conseil d'Etat, 26 novembre 2001, Association Liberté Information Santé et autres; Revue française de droit administratif, 2002. 65-72.*

⁵⁹⁸ A felhatalmazási törvényben néha azonban a Kormány megkaphatja a felhatalmazást, hogy az általános jogelveket figyelmen kívül hagyja.

Lásd Államtanács döntését: *CÉ, 1 / 4 SSR., 4 novembre 1996., Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province, req. n° 177162, 177402, 177807, 178874, 179030*

⁵⁹⁹ FAVOREU et. al. (2017) 895-896.

IV. 3. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

Összegezve megállapítható, hogy az 1990-es években Magyarországon és Franciaországban is igény mutatkozott a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának fejlesztésére. Míg Magyarországon az Áe. hiányosságai egyre inkább felszínre törtek, addig Franciaországban átfogó szabályozási projekt indult el Közigazgatási Törvénykönyv elnevezés alatt, amely törekvés a vizsgált időszakban nem hozott eredményt.

Az ezredfordulón is az állapítható meg, hogy a magyar kodifikáció a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában technikailag előbbre tart, mint a francia. A rendszerváltás után, Magyarország látszólagos előnnyel rendelkezik Franciaországhoz képest, hisz a közigazgatási bírászkodás kiterjesztése mellett jelen volt a kodifikált eljárásjog is. Sajnálatos tény viszont az, hogy habár ekkor kitűnő lehetőség lett volna Magyarországon a közigazgatási perek speciális eljárási szabályait önálló törvénybe foglalni és szervezetenként is elkülönült közigazgatási bíróságokat létrehozni, erre nem került sor ebben az évtizedben.

Mindkét vizsgált ország vonatkozásában hasonlóság mutatkozik abban, hogy jelentős szabályozási igény jelent meg a közigazgatási hatósági eljárások tekintetében a jelzett időszakban, amely azonban nem valósult meg. A szabályozási igény azonban igen eltérő: míg Magyarországon a már meglévő szabályok újrakodifikálása volt a cél, addig Franciaország a szabályozás megalkotása vonatkozásában állt a startvonalra a kodifikáció és hozott a következő fejezetben vizsgált korszakban eredményt. A francia Közigazgatási Törvénykönyv az eredeti elképzelés szerint sosem készült el, annak ellenére, hogy rendelkezésre állt és e korszakban más területeken elterjedt igen hatékony kodifikációs eszköz, a törvényerejű kormányrendelet. Két és fél évtizeddel később a Közigazgatási Törvénykönyv tárgyának egy részét – az ügyfelek és a közigazgatás közti kapcsolatokra vonatkozót – a CRPA törvényi része tartalmazza, amelyet a francia jogalkotó törvényerejű kormányrendelettel kodifikált. Evégett is e kodifikációs eszköz átfogó vizsgálata elengedhetetlen volt a disszertáció e fejezetében. Kiemelendő az a tény is, hogy a francia jogforrási hierarchia átfogó elemzése hiányzott a magyar szakirodalomból így e fejezet ezt is pótolni kívánta.

A francia törvényerejű kormányrendelet – annak ellenére, hogy igen hatékony jogalkotási, kodifikációs eszköznek ítéljük – Magyarországra való átvételét jelen alkotmányos keretek közt nem hisszük megvalósíthatónak.

Megfontolandó lehet, azonban annak átvétele, ahogy a döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusokat a CRPA csoportosítja: egyedi aktusokra, szabályozó aktusokra és sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntésekre.

V. A 2000-ES ÉVEK: EREDMÉNYES (?) FRANCIA ÉS MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓK

Az 1990-es éveket követően, Magyarországhoz hasonlóan, Franciaország is jelentős lépést tett a közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációja tekintetében a 2000-es évek első felében. Magyarországon 2005. november 1-jén hatályba lépett a Ket., míg Franciaország vonatkozásában szintén eljárásjogi kodifikáció eredményeképp elfogadásra került Loi DCRA⁶⁰⁰ (V.1. fejezet). Az évtized második felében azonban felszínre kerültek a közigazgatási eljárási törvények hiányosságai (V.2. fejezet). Ebben az időszakban továbbá a francia Kormány lemondott az 1990-es évekbeli nagy tervéről, a Közigazgatási Törvénykönyv megalkotásáról is. Megjegyzendő az is, hogy a közigazgatási eljárásra vonatkozó törvénykönyv megalkotása szorosan összefügg a közigazgatási bíráskodással, amelynek francia törvénykönyve *Code de justice administrative* néven ebben az időszakban, pontosabban 2001. január 1-jén lépett hatályba.⁶⁰¹

V. 1. KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓS EREDMÉNYEK

A 2000-es évek első felében mind Magyarországon, mind Franciaországban jelentős, a közigazgatási hatósági eljárás általános és átfogó szabályozására törekvő jogszabály került elfogadásra. Külön kiemelendő, hogy mindkét országban törvényi szintű rendelkezésben szabályozták az ügyfél és a közigazgatás közti kapcsolatot, magas szintű garanciát biztosítva ezzel.

⁶⁰⁰ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

⁶⁰¹ Lásd részletesen: VII. fejezet

V. 1. 1. MAGYARORSZÁG: A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÉS SZOLGÁLTATÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAIRÓL SZÓLÓ 2004. ÉVI CXL. TÖRVÉNY

Az 1990-es évek végére az Áe. hiányosságai nyilvánvalóvá váltak és egyre sürgetőbb lett egy átfogó, új közigazgatási eljárási törvény alkotása.⁶⁰² Az 1999-ben létrejött új Kodifikációs Bizottság a közigazgatási eljárásjog megreformálása végett került felállításra.⁶⁰³ A Kodifikációs Bizottság a következő célokat tűzte ki maga elé:⁶⁰⁴ a közigazgatási eljárásjogi rendelkezéseknek szükséges felzárkózniuk a nyugat-európai szabályozáshoz. Kiemelendő, hogy a magyar közjog tudományos elitje az 1989-et megelőző évtizedekben is részletesen tanulmányozta a nyugat-európai országok közigazgatási eljárásjogát, ezáltal a Kodifikációs Bizottság rendelkezésére álltak ezen ismeretek. A Kodifikációs Bizottság áttekintette elsőként az Áe. eredendő fogyatékoságait.⁶⁰⁵ A Kodifikációs Bizottság célul tűzte ki továbbá a Ket. elsődlegességének érvényre juttatását, a differenciált határidő-rendszer kialakítását, a nyelvhasználat rendezését, az ügyfél eljárási terheinek csökkentését, az ügyféli jogok tényleges gyakorlásának elősegítését, az állampolgári fegyelem megszilárdítását, a jogorvoslati rendszer korszerűsítését, a végrehajtási eljárás hatékonyá tételét és az elektronikus közigazgatási hatósági eljárás megvalósítását.⁶⁰⁶

A Kodifikációs Bizottság által előkészített közigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazó koncepciót a Kormány a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Kormányhatározatban fogadta el. A Kormányhatározat tartalmazta egyben a törvénytervezet előkészítésével kapcsolatos feladatok ütemtervét is és a következő prioritásokat fogalmazta meg:

- a) a szabályozási modell tekintetében fenn kell tartani a közigazgatási eljárásfajták három kategóriába sorolását (általános szabályok, szubszidiárius szabályok, kivett eljárások), amelyen belül az általános szabályozás az elsődleges szerep;
- b) el kell érni, hogy a törvény hatálya alól kivett eljárásokban is érvényesüljenek a törvény alapvető, garanciális jelentőségű rendelkezései;

⁶⁰² Az Áe. hiányosságait és a Ket. megalkotását alátámasztó további indokokat Lásd: IV. 1. fejezetet

⁶⁰³ KILÉNYI (2011A) 16-17.

⁶⁰⁴ A Kodifikációs Bizottság célkitűzéseit lásd részletesen: KILÉNYI Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében, *Magyar közigazgatás*, 2006. 1. sz. 1-16.

⁶⁰⁵ A kifejezést PATYI Andrásról vettük át Lásd: PATYI (2012) 51.

⁶⁰⁶ KILÉNYI (2006) 2-16.

- c) kiemelt figyelmet kell fordítani az ügyfelek terheinek csökkentésére és az ügyféli jogok garanciális szabályainak fejlesztésére;
- d) törekedni kell a lakosságot tömegesen érintő, speciális szakértelmet nem igénylő közigazgatási hatósági ügyek ügyintézési határidejének lényeges csökkentésére;
- e) jelentősen fokozni kell a jogorvoslati rendszer és végrehajtási eljárás hatékonyságát;
- f) ki kell alakítani a közigazgatási hatóságok nemzetközi együttműködésének eljárásjogi és – jogsegélyegyezményekre épülő – nemzetközi jogi feltételeit;
- g) meg kell teremteni az elektronikus ügyintézés fokozatos bevezetésének eljárásjogi, adatbiztonsági, továbbá a szükséges fejlesztésekkel az információ-technológiai és számítástechnikai feltételeit.

A Kodifikációs Bizottság az általa elkészített normaszöveget a legszélesebb körben észrevételezésre bocsátotta, majd az észrevételeket feldolgozta. Nehézség adódott ugyanakkor abból, hogy az egyeztetések során a Ket. megalkotásáért felelős szervek nem fogtak össze. A közigazgatási államtitkári értekezlet „további egyeztetés céljából” háromszor nem engedte tovább a normaszöveget. Nyilvánvalóvá vált, hogy a Belügyminisztériumnak minden tárcaészrevételt be kell dolgoznia a törvénytervezetbe, mert különben nem lesz belőle sohasem jogszabály. KILÉNYI Géza e végeredményt a következőképp minősítette: „egy kemény munkával kidolgozott, európai színvonalú tervezetből sikerült egy afganisztáni szintű tervezetet csinálni, amelyben egymásnak ellentmondó rendelkezések éppúgy fellelhetőek voltak, mint értelmetlen avagy éppenséggel alkotmányellenes szabályok.”⁶⁰⁷ Az Országgyűlés a törvényjavaslatot végül 2004. december 20-i ülésnapján fogadta el és a Ket. 2005. november 1-jén lépett hatályba. A kodifikáció további nehézségeit mutatja, hogy a törvény a *vacatio legis* ideje alatt – a legsúlyosabb hibák korrigálása végett – módosításra került a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény (ún. Ket. „saláta-törvénnyel”) XII. fejezete által. Sajnos a Ket. alkalmazásához szükséges végrehajtási rendeletek sem mind készültek el a Ket. hatálybalépésének időpontjára.⁶⁰⁸

⁶⁰⁷ KILÉNYI (2011A) 19.; Lásd továbbá: TILK Péter: Néhány gondolat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójához, *Magyar Közigazgatás*, 2003. 7. sz. 395-404., VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak reformja, *Magyar Közigazgatás*, 2003. 12. sz. 710-722.

⁶⁰⁸ E késelelem háttérét ismerteti: KILÉNYI (2006) 1.

A Ket. hibái ellenére is számos új jogintézményt tartalmazott, amelyekből a következők emelendők ki: a nemzetközi jogsegély, a hatósági közvetítő, a közigazgatási szerződés, a bírói kontroll kiterjesztése a végzésekre is, újrafelvételi eljárás bevezetése,⁶⁰⁹ semmisségi okok kiterjesztése. A Ket. alapjaiban nem változtatta meg a korábbi eljárási törvény felépítését, de a kormányhatározatban kitűzött reformokat elvégezte.⁶¹⁰

Megjegyezendő, hogy a Ket. akkor született, amikor Magyarország az európai uniós csatlakozás utolsó fázisába érkezett, sőt Magyarország 2004. május 1-jén az Európai Unió tagjává vált. Kiemelendő, hogy az európai hatások tetten érhetőek a Ket.-en.⁶¹¹ Egyes jogintézmények pedig az Európa Tanács ajánlásai alapján kerültek a Ket.-be így például a hatósági közvetítő, amelyet az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának R(2001) 19. számú az állampolgárok a helyi közéletben való részvételéről szóló ajánlásából⁶¹² kiindulva vett át a Kodifikációs Bizottság.⁶¹³

A Kodifikációs Bizottság helyébe lépett a Ket. hatálybalépését követően a Közigazgatási Eljárási Szakértő Bizottság, amely egyrésztől módszertani állásfoglalásokat adott ki a jogalkalmazók segítségére a Ket. helyes értelmezésében. Másrésztől, a Ket. felülvizsgálatát tűzte ki célul a Ket. hatálybalépését követő két-három év után. A Közigazgatási Eljárási Szakértő Bizottság e munkát el is végezte és a helyi, területi szervektől és a tárcáktól kapott javaslatokat is feldolgozta. Egy igen váratlan fordulat következtében, amely alapján az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz kerül a Ket. felülvizsgálata, a Közigazgatási

⁶⁰⁹ RIXER Ádám: *A kérelem alapján lefolytatható jogorvoslati eljárások* in: BALLA Zoltán (szerk.) *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2013. 211-248.

⁶¹⁰ SZABÓ Lajos - GYERGYÁK Ferenc – DARÁK Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai: kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez*, Uniós, Budapest, 2005., BARABÁS Gergely- BARANYI Bertold- KOVÁCS András György- ASZALÓS Dániel: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez: Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez*, Complex Kiadó, Budapest, 2013., IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2017., KALAS Tibor- TORMA András- PAULOVICS Anita- KALAS Tibor ifj.: *Közigazgatási hatósági eljárás*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2016., BALLA Zoltán - BUZÁS Gábor - RIXER Ádám - SZILVÁSY György Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai*, Rejtjel, Budapest, 2013.

⁶¹¹ Így például az Európai Unió Alapjogi Charta 41. cikkében nevesített megfelelő ügyintézéshez való jogának tartalmi elemei is megtalálhatóak a Ket.-ben. Lásd: CHRONOWSKI Nóra: *A megfelelő ügyintézéshez, tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog az Európai Unióban és Magyarországon* in: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *A közigazgatási és az emberek, Pécsi Közigazgatás-tudományi Közlemények*, 2013. 85-103.

Lásd: II.2.2. alfejezetet

⁶¹² Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának R(2001) 19. számú az állampolgárok a helyi közéletben való részvételéről szóló ajánlása
Elérhető:https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f513c (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁶¹³ KILÉNYI (2006) 12.

Eljárási Szakértő Bizottság megszüntetésre kerül.⁶¹⁴ Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban a Ket. átfogó módosításának elkészítését egy oly személyre bízták, aki KILÉNYI Géza szavait idézve: „legszívesebben az ügyfél köszönésének fogadását is végzésbe foglalta volna.”⁶¹⁵ A Bizottság által előkészített javaslat helyett egy igencsak eltérő változat került elfogadásra 2008-ban: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvénnyel⁶¹⁶ (a továbbiakban: Ket novella 1.) az Országgyűlés átfogó jelleggel tovább módosította a Ket.-et, annak érdekében, hogy a közigazgatási eljárást egyszerűbbé, gyorsabbá és átláthatóbbá tegye.⁶¹⁷ A módosítás 2009. október 1-jétől lépett hatályba.⁶¹⁸ A Ket. novella 1. annak ellenére, hogy számos pozitív módosítást is bevezetett (így például a jogorvoslati eljárások közül kikerült a méltányossági eljárás); sajnálatos módon tartalmazott néhány át nem gondolt változtatást is így például a határidők napok helyett munkanapokká változtatását.⁶¹⁹ Ennél talán még nagyobb probléma az, hogy a Ket. novella 1-hez is tartozott a változásokkal kapcsolatos szükséges módosításokat tartalmazó „salátatörvény”, amely a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény. A Ket. novella 1-t az Országgyűlés még a hatálybalépése előtt módosította az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvénnyel is, amely a Ket. novella 1. elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos szabályainak hatálybalépését akadályozta meg.

⁶¹⁴ KILÉNYI (2011A) 19.

⁶¹⁵ KILÉNYI Géza: A Ket átfogó felülvizsgálata elé I., *Új Magyar Közigazgatás*, 2011. 3 sz. 53 - 59. [= KILÉNYI (2011B)]

⁶¹⁶ Többféle nézet alakult ki a szakirodalomban a tekintetben, hogy a Ket. novella 1. megalkotására szükség volt-e egyáltalán illetve az eredeti Ket. szövegénél jobb-e, szakszerűbb-e a Ket. novella 1. Az egyik álláspont szerint, amelynek fő képviselője KILÉNYI Géza, a Ket. novella 1. ugyanúgy tartalmazza és továbbgörgeti a Ket.-ben fellelhető problémákat és továbbiakat is generál (lásd részletesen: KILÉNYI Géza: A Ket. átfogó módosítása előtt, *Új Magyar Közigazgatás*, 2008. 1. sz. 5-16.) A másik álláspont alapján, amely teljesen ellentétes az előbbivel, a Ket. novella 1. egy hatékonyabb és átláthatóbb törvény mint a Ket., mindazonáltal elismeri a Ket. novella 1. hiányosságait is. Fő képviselője SZABÓ Lajos (lásd részletesen: SZABÓ Lajos: Jogalkalmazói reflexiók a Ket. módosításához, *Új magyar közigazgatás*, 2008. 2. sz. 39-45.) Egy harmadik nézőpont a kettő közé helyezi magát: a Ket. novella 1. számos szövegezési hibát javított ki, racionalizálta a Ket. jogorvoslati rendszerét, de az eljárás egyértelműen bonyolultabb lett. (Lásd: PATYI (2012) 57.)

⁶¹⁷ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hivatalos indokolása

⁶¹⁸ A Ket. novella egyes rendelkezései – amelyek a hatóságokat elektronikus úton való kapcsolattartásra kötelezték – tekintettel a technikai feltételekre csak 2011. január 1-jétől léptek hatályba.

⁶¹⁹ Lásd: KILÉNYI (2011A) 20-21.

Felmerülhet kérdésként bennünk, hogy a törvények hatálybalépése előtti módosítása mennyire szolgálja az állampolgárok érdekét és mennyire tesz eleget a jogbiztonság követelményének. A 8/2003. (III. 14.) AB. határozat rögzíti, hogy „a változó életviszonyokhoz való rugalmas alkalmazkodás azonban nem eredményezheti a jogszabályok követhetetlen és áttekinthetetlen módon történő változtatásának gyakorlatát. Ez utóbbi különösen akkor valósul meg, ha a jogszabályok módosítását – hatályba lépésüket megelőzően – ismét módosítják.”⁶²⁰ Ennek fényében, a jogszabályok folyamatos módosítása, illetve a hatályba lépésüket megelőzően történő módosítása, ahogy ez a Ket.-tel és a Ket. novella 1-gyel történt – és majd ahogy azt az Ákr.-nél is láthatjuk – álláspontunk szerint nem tesz eleget az Alaptörvényben megfogalmazott jogbiztonság követelményének.

A 2010-es országgyűlési választásokat követően, törvényalkotási „dömping” vette kezdetét. A Ket. újabb kisebb módosítására 2010-ben,⁶²¹ majd novelláris módosítására 2011-ben került sor, amely a hatálybalépést követő hat éven belül a második átfogó módosítás volt. Gondot jelentett, hogy a Ket.-tel kapcsolatos kodifikációs feladatok hol ide, hol oda telepítése során nem érvényesült a jogfolytonosság, így például sem a 2008-as, sem a 2010-es módosítás előkészítői között nem akadt senki, aki részt vett volna a korábbi Kodifikációs Bizottság munkájában.⁶²² KILÉNYI Géza így összegezte e problémát: „[m]indent egybevetve: a Kodifikációs Bizottság mindent elkövetett annak érdekében, hogy megkönnyítse és meggyorsítsa a jogalkalmazó munkáját. Az utánuk következők pedig mindent elkövettek, hogy megnehezítsék és helyelkőzzel érthetlenné tegyék ugyanazt.”⁶²³ A Ket. második átfogó módosítását tehát a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. évi felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról szóló 1156/2011. (V. 20.) Korm. határozat által előírt felülvizsgálat tette szükségessé. A Kormány 2011. november 5-én a Kormány benyújtotta 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 T/4855 számú

⁶²⁰ Lásd részletesen: 8/2003. (III. 14.) AB határozat, 56/2009. (V. 12.) AB határozat

⁶²¹ Lásd: a *fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról* 2010. évi CXXVI. törvény.

A 2011-es módosítások vonatkozásában lásd: BOROS Anita: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb rendelkezései), *Új Magyar Közigazgatás*, 2010. 12. sz. 3-15.

⁶²² KILÉNYI (2011A) 22.

⁶²³ KILÉNYI (2011B) 56.

törvényjavaslatát,⁶²⁴ amely 2011. december 14-én került kihirdetésre 2011. évi CLXXIV. törvényben. E törvény Ket.-re vonatkozó egyes részei eltérő időpontokban: 2012. január 1-jén, 2012. február 1-jén, 2012. április 1-jén és 2014. január 1-jén léptek hatályba. Újból több mint ötven ponton módosult a Ket., új fejezet (a közigazgatási bírságra kiszabásának eljárásjogi alapjai) és újraszabályozott fejezetek (hatósági ellenőrzés, elektronikus ügyintézésre vonatkozó rész) kerültek a törvénybe. A következő jelentős módosítások közt már egy év sem telt el, habár megjegyezendő, hogy a módosítások egy része szervezeti változásokkal függött össze: a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény, a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény, egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény; a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény; a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvényt módosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény; az egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXI. törvény; a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény is módosította a Ket.-et. Számos új jogintézmény került bevezetésre az eljárás gyorsítása érdekében így például a függő hatályú döntés, a sommás eljárás, az automatikus döntéshozatal.⁶²⁵ A szakirodalom számos Ket.-beli hiányosságra rávilágít, amit a módosítások több, de inkább kevesebb sikerrel próbáltak korrigálni.⁶²⁶ 2016-ra a Ket. annyiszor módosult, hogy szinte alig akadt olyan rendelkezése, amely közlönyállapotban megtalálható lett volna.

⁶²⁴ Már 2010. október 29-én benyújtásra került KÓSA Lajos (Fidesz) és TARLÓS István (Fidesz) által egy igen rövid a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvény módosításáról szóló T/1492 törvényjavaslat. E törvényjavaslatot 2010. november 25-én visszavonták.

⁶²⁵ Lásd: BOROS Anita: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban, *Új magyar közigazgatás*, 2016. 1. sz. 74-79.

⁶²⁶ Lásd: KILÉNYI (2011B) 53-59.; BOROS Anita: A Ket. egyes rendelkezéseiről I., *Új Magyar közigazgatás* 2014. 3. sz. 56-61.; BOROS Anita: A Ket. egyes rendelkezéseiről II., *Új Magyar közigazgatás* 2014. 4. sz. 74-77.

V. 1. 2. FRANCIAORSZÁG: A 2000. ÁPRILIS 12-ÉN ELFOGADOTT AZ ÁLLAMPOLGÁROKAT A KÖZIGAZGATÁSSAL SZEMBEN MEGILLETŐ JOGOKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY (LOI DCRA)

A magyar szakirodalomban általában megnevezésre kerül a Loi DCRA, mint a francia közigazgatási eljárásra vonatkozó általánosabb hatályú és jellegű jogszabály.⁶²⁷ Részben osztjuk ezt az álláspontot, hisz a Loi DCRA valóban rendelkezik általános jellegű és a közigazgatási eljárásra vonatkozó szabályokkal. Igaz ez csak a törvény kisebbik részét adja, amely a II. cím alatt található rendelkezések.

Kiemelendő, hogy a Loi DCRA címében is eltért az 1983-as minisztertanácsi rendeletről; azonban két problémát már a címmel kapcsolatban meg kell jegyezni. Egyrészt e törvény címében a *citoyen*, azaz állampolgár kifejezés szerepelt. A 2000-es évekbeli francia jogalkotásban az *állampolgár* szó kedveltebb kifejezés volt, mint az *administré* (azaz a közigazgatás alanya, igazgatott), hisz ez utóbbi kifejezés passzívabb szerepre utal. A *citoyen* (állampolgár) kifejezés használata azonban azért megtévesztő, mert – habár nem oly megszorító, mint az *usager* mégis –, azt az érzetet keltette, hogy a törvény hatálya alá nem tartoztak a külföldi állampolgárok. Természetesen a Loi DCRA mind a francia, mind pedig a nem francia állampolgárokra egyaránt vonatkozott. A Ket.-ben használt ügyfél (*client*) kifejezés használata Franciaországban fel sem merült. Másodrészt megjegyezendő, hogy a Loi DCRA címében szereplő „*droits*” azaz jogok kifejezés nem helytálló, hiszen e törvényben olyan rendelkezéseket is találunk, amelyek nem az állampolgárok jogait határozták meg, hanem egyszerűen az állampolgárok és a közigazgatás kapcsolatainak egyes lehetséges mozzanatait szabályozták.⁶²⁸

A Loi DCRA hatálya tekintetében, személyi (*citoyen*) és tárgyi hatályával (*droits*) kapcsolatos dilemmákra az imént már felhívtuk a figyelmet a Loi DCRA címének vizsgálatakor. A Loi DCRA meghatározta a szervi hatályát is, azaz hogy mely hatóságokra vonatkoztak a Loi DCRA szabályai, tehát melyek azok a szervek, amelyek a Loi DCRA vonatkozásában közigazgatási szervnek – hatóságnak (*autorité administrative*) minősültek. A Loi DCRA hasonlóképp a Ket.-hez felsorolta a szervi hatálya alá tartozó közigazgatási szerveket és nem adott egy általános meghatározást. A Loi DCRA 1. cikke kimondta, hogy: „[k]özigazgatási hatóság az államigazgatási szervek, a területi közösségek, az igazgatási jellegű közintézmények, a

⁶²⁷ Lásd például: SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011) 261.

⁶²⁸ Lásd például: Loi DCRA III. címe alatti rendelkezéseket

szociális biztonság intézményei és azon más szervek, amelyek közszolgáltatást nyújtanak.”⁶²⁹
A Loi DCRA szervi hatálya tágabb volt, mint az 1983-as minisztertanácsi rendelete, de még mindig nem tartozott a hatálya alá: a független igazgatási szervek (*autorités administratives indépendantes*), illetve azon magánjog hatálya alá tartozó szervek, amelyek ipari és kereskedelmi jellegű közszolgáltatást végeztek. Ez utóbbi kizárást a jogalkotó azzal indokolta, hogy e szervek az ügyfelekkel sajátos kereskedelmi politikát dolgoztak ki.⁶³⁰

A Loi DCRA területi hatályát vizsgálva a törvény VI. cím⁶³¹ 41. cikke meghatározta azt, hogy mely rendelkezéseket kell alkalmazni Franciaország tengerentúli területeire is.

A Loi DCRA időbeli hatályát tekintve a Loi DCRA nagyrésze 2000. április 13-án lépett hatályba; azonban a Loi DCRA egy hathónapos felkészülési határidőt adott [43. cikk] egyes rendelkezések így a kérelem benyújtásának határidejének bizonyítására [16. cikk] illetve a közigazgatási hatóság által hozott döntések [18-24. cikkek] tekintetében. A Loi DCRA egy része mind a mai napig hatályban van, míg az állampolgárok és a közigazgatás kapcsolatának javítására vonatkozó II. fejezetet hatályon kívül helyezte a CRPA törvényi részét kodifikáló törvényerejű kormányrendelet.

A Loi DCRA a következő hat részből állt:⁶³²

- az I. cím alatt található a jogszabályokhoz való hozzáférésre és a közigazgatás átláthatóságára vonatkozó (*Dispositions relatives à l'accès au règles de droit et la transparence*) szabályok. Az I. cím három fejezetre tagolódott :
 - I. fejezet a jogszabályokhoz való hozzáférésre vonatkozott (*Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit*). Igen rövid, összesen két cikkből álló fejezet [2-3. cikkek] többek közt rögzítette, hogy az állampolgárok részére a közigazgatási hatóságoknak az általuk alkotott szabályokhoz való egyszerű hozzáférést kell biztosítaniuk. Másrésztől meghatározta a törvényi szintű kodifikáció fogalmát.⁶³³
 - II. fejezet a közigazgatás átláthatóságának növelésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazta [4-9. cikkek]. A Loi DCRA kimondta, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ügyében eljáró közigazgatási ügyintéző keresztnévét, vezetéknevét,

⁶²⁹ Saját fordítás : Loi DCRA I. cikke

⁶³⁰ DELAUNAY (2000) 1197.

⁶³¹ Itt jegyezzük meg, hogy az *legifrance.fr* oldalon elérhető jogszabályban helytelenül IV. címként szerepel ez a rész, és nem VI. címként.

⁶³² Lásd részletesen: ARRIGHI DE CASANOVA – FORNERY (2000) 725-736.

⁶³³ Lásd: II.1.2. fejezet

beosztását és elérhetőségét megismerhesse. A közigazgatási ügyintéző abban az esetben maradhat anonim, ha a közérdek vagy e személyek biztonságának érdeke miatt az indokolt. A közigazgatási döntésnek tartalmaznia kell a döntéshozó nevét, hivatali beosztását, aláírását [4. cikk].⁶³⁴ Továbbá a Loi DCRA összhangot teremtett az 1978. január 6-i 78-17. számú az informatikáról, a fájlokról és ezzel kapcsolatos jogokról szóló törvény és az 1978. július 17-i 78-753. számú a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáféréssel szembeni törvény közt, egységes fogalmi rendszert hozott létre: meghatározta, hogy mit tekint közigazgatási dokumentumnak és kiterjesztette a Közigazgatási Dokumentumok Hozzáférési Bizottságának (*Commission d'accès aux documents administratifs*, rövidítve: CADA)⁶³⁵ hatáskörét.

- III. fejezet a pénzügyi átláthatóságra vonatkozó rendelkezéseket és a Pénzügyi Bíraskodásról szóló Törvénykönyv módosításait tartalmazta [10-15. cikkek].⁶³⁶

- II. címben szereplő rendelkezések vonatkoztak az állampolgárok és a közigazgatás kapcsolatának javítására (*Disposition relatives aux relations des citoyens avec les administrations*). A II. cím két fejezetet tartalmazott:
 - I. fejezet [16-17. cikkek] a közigazgatási eljárás javítására vonatkozó szabályok (*Dispositions relatives à l'amélioration des procédures administratives*) címet viselte. A Loi DCRA először mondta ki, hogy mindenkinek tiszteletben kell tartani a határidőket, amelyek akár egy kérelem előterjesztésére, akár egy dokumentum pótlására, akár egy nyilatkozat megtételére vagy díj megfizetésére vonatkoznak. Ekkoriban egyetlen szabály sem rendezte azt, hogy postai küldemények esetén egy határidőt mikor kell megtartottnak tekinteni, így ez a helyzet jogbizonytalanságot okozott. A Loi DCRA meghatározta, hogy a postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési ideje a postai bélyegzőn szereplő dátum, így a határidőt megtartottnak kell tekinteni, ha ez a dátum alapján megtartott. Az informatikai fejlődésre tekintettel, ugyanezt mondta ki az elektronikus hálózatban küldött beadványok vonatkozásában is. Ez az egyik jelentős újítása a Loi DCRA-nak: a határidőt tehát

⁶³⁴ CEPKO, Aurélie: La notion de décision au sens de l'article 4 alinéa 2 de la loi DCRA, *Actualité juridique droit administratif*, 2015. 1689-1692.; SAUNIER, Sébastien: La signature de la décision administrative, Bilan d'étape de la jurisprudence depuis la loi du 12 avril 2000, *Revue française de droit administratif*, 2010. 489 - 505. [= SAUNIER (2010A)]

⁶³⁵ A Bizottságot az 1978. július 17-i 78-753 számú törvény hozta létre avégett, hogy a közigazgatási iratokhoz való hozzáférést ellenőrizze. Lásd: <http://www.cada.fr/>

⁶³⁶ Ez a mai napig hatályos *Code des juridictions financières*.

nem akkor tekinti megtartottnak, ha a közigazgatási hatósághoz megérkezett az adott kérelem, hanem a kérelem megküldésének időpontja számított. Ezeket a rendelkezéseket a közigazgatási bíróságoknak is alkalmazni kellett, de a közbeszerzési törvényben meghatározott eljárásokban illetve azon eljárásokban, ahol a speciális rendelkezések alapján a kérelmező személyes megjelenésére volt szükség, nem lehetett alkalmazni [16. cikk].⁶³⁷

- a II. fejezet [18-25. cikkek] a közigazgatási hatóságok által hozott döntéshozatalra (*Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives*) vonatkozott. A Loi DCRA e fejezetének egyik legnagyobb jelentősége az, hogy meghatározta, hogy mit ért kérelem alatt. Kérelemnek tekintette egyrészt minden a közigazgatási szervekhez beérkezett kérelmet ideértve a jogorvoslati kérelmeket (*recours gracieux ou hiérarchique*) is.⁶³⁸ E szabályok nem vonatkoztak főszabály szerint⁶³⁹ a belső eljárásokra, a közigazgatás és dolgozói kapcsolatára [18. cikk]. Míg a Loi DCRA 19. cikke a kérelmek átvételi elismerésére vonatkozó szabályokat rögzítette, addig a Loi DCRA 20. cikk megerősítette az 1983-as minisztertanácsi rendeletben már szabályozott áttétel intézményét.⁶⁴⁰ A Loi DCRA egyik legfontosabb szabálya az volt, hogy részletesen rendelkezett a hallgatással hozott döntésről [21-23. cikkek]. Főszabályként deklarálta azt, hogy ha a közigazgatás két hónapon keresztül hallgat, akkor az elutasító döntésnek minősül [21. cikk]. Ergo a Loi DCRA nem a hallgatás-beleegyezés elvét érvényesítette.

⁶³⁷ E fejezetben került szabályozásra az adminisztratív korlátozásokról és a közjogi jogállású jogi személyiségek által az ítéletek végrehajtásáról szóló 1980. július 16-i 80-539. számú törvény módosítása is aképpen, hogy lerövidíti a fizetési kötelezettségeket tartalmazó jogerős bírósági döntés teljesítését, amelyet az államnak vagy egy helyi önkormányzatnak vagy közintézménynek kell kifizetni.

Lásd: *Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public*

Lásd továbbá: FOULQUIER, Caroline: *La certification de la date d'accomplissement d'une formalité administrative* in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 191-216.

⁶³⁸ A jogorvoslati kérelmek tekintetében a Loi DCRA ellentétes álláspontra helyezkedett, mint az Államtanács. Lásd az Államtanács döntése: *CÉ, Sect., 29 mars 1991., Société anonyme "Laboratoire L. Lafon", req. n° 101719* Lásd továbbá e kérdéskörrel kapcsolatban: DELAUNAY, Bénédicte: *Le régime des demandes, Les obligations de l'administration* in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 217-230.

⁶³⁹ Kivéve Loi DCRA 21. cikkét.

⁶⁴⁰ Lásd: DEBOUY, Christian: *La déclaration d'intention d'aliéner est-elle une « demande » au sens de la loi du 12 avril 2000 ?*, *Actualité juridique droit administratif*, 2007. 1543-1548.

Rendelet⁶⁴¹ e kéthónapos határidőnél rövidebb illetve hosszabb határidőt is megállapíthatott illetve szabályozhatott olyan eseteket, amikor a két hónapot követően a közigazgatás hallgatása beleegyezésnek minősült. A hallgatás-beleegyezés szabályát bizonyos esetekben, így például ha a döntés közrendbe ütközött volna, vagy ha pénzügyi jellegű szolgáltatást adott volna – kivéve társadalombiztosítás területén – nem lehetett alkalmazni [22. cikk]. A Loi DCRA 23. cikke lehetőséget biztosított a közigazgatási hatóságnak arra, hogy jogsértés esetén a közigazgatás hallgatásával hozott döntést visszavonhassa.⁶⁴² Végül, a kontradiktórius eljárási jellegét erősítette a Loi DCRA 24-25. cikkei.⁶⁴³

- a III. cím az 1973. január 3-i az ombudsman felállításáról szóló törvény módosításait tartalmazta (*Dispositions relatives au Médiateur de la République* [26. cikk]). A Loi DCRA legnagyobb újítása e tekintetben az volt, hogy egyrészt jogszabályba foglalta azt, hogy az ombudsman kijelölhet egyes személyeket akik, mint az ombudsmant képviselő személyek, az ombudsman delegáltjai akár Franciaország tengerentúli területein is jelen lehetnek és tájékoztathatják a polgárokat az ombudsman tevékenységéről, segíthetnek panaszokat megfogalmazni, etc. A Loi DCRA az ombudsman hatáskörét is kibővítette.⁶⁴⁴

⁶⁴¹ A Loi DCRA igen szerencsétlenül fogalmaz, mert csak rendeletet – amelyet az Államtanács véleményének kikérése után hoztak – említ, a szakirodalom azonban úgy értelmezi e jogszabályhelyet, hogy legalább rendeleti szintű jogforrásban kell szabályozni.

Lásd: RICCI, Jean-Claude: La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *Revue générale des collectivités territoriales*, 2000. 234

⁶⁴² A Loi DCRA 23. cikkében található határidőkkel kapcsolatos értelmezési dilemmákat, amelyek a számítására vonatkoznak lásd: RICCI (2000) 220–238.; CROUZATIER-DURAND, Florence: *La loi DCRA du 12 avril 2000 à l'épreuve de la décision du juge: l'arrêt Ternon et le retrait des décisions implicites* in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 253-266. ; COURRECH Jean: *La loi du 12 avril 2000 à l'épreuve du droit de l'urbanisme: le retrait des décisions individuelles* in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 267-276.

⁶⁴³ Azon eljárások során, amelyben a döntéseket a közigazgatásnak indokolni kell az 1979. július 11-i 79-587. számú a közigazgatási aktusok indokolására és a közigazgatás és a közösség kapcsolatának javítására vonatkozó törvény 1-2.§ alapján; az érdekelteknek lehetőségük van írásban és adott esetben, kérésükre szóban is észrevételt tenni. A közigazgatásnak nem kellett teljesíteni a visszaélésszerű kéréseket, illetve ha sürgős, illetve kivételes körülmények álltak fent, etc.

Lásd továbbá: IDOUX, Pascale: *L'exigence du caractère contradictoire de la procédure* in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 231-252.

⁶⁴⁴ Minden természetes személy és 1992-től jogi személyek is panasszal fordulhattak az ombudsmanhoz, de a konkrét eljárás csak akkor indult, ha a panaszt a Parlament két Házának egyik képviselője személyesen továbbította az ombudsmannak vagy delegáltjának. Az ombudsman módosítási javaslattal élhet, ha úgy látja, hogy egyes jogszabályi rendelkezések alkalmazása igazságtalan helyzet kialakulásához vezethet.

Lásd: STERN, Joachim: *Franciaország* in: SZABÓ – PÉTERFALVI (2010) 163., DREYFUS, Bernard: *Le Médiateur de la République*, in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs*

- a IV. cím alatt rendelkezett a Loi DCRA a *Maisons des services publics*-re vonatkozó szabályokról (*Dispositions relatives aux maisons des services publics* [27-30. cikkek]) . A *Maisons des services publics* elnevezés alatt az 1999. június 25-i 99-533. számú törvénnyel intézményesült,⁶⁴⁵ egy helyen található, több közszolgáltatást biztosító, gyakorlatilag egyablakos ügyintézőként funkcionáló intézményeket értjük.
- Az V. és a VI. címbe található rendelkezések a Kormány javaslatára kerültek be a törvénybe. Az V. cím, a közszolgálathoz kapcsolódó rendelkezéseket tartalmazta (*Dispositions relatives à la fonction publique* [31-37. cikkek]) és a cím minden cikke egy-egy jogszabályi rendelkezést módosított. A VI. címbe, a vegyes rendelkezésekben (*Dispositions diverses* [38-43. cikkek]) a Loi DCRA területi és időbeli hatálya [38. cikk és 43. cikk], ezen kívül az V. cím-hez hasonlóan itt is különböző jogszabályokat módosító rendelkezések kerültek szabályozásra, ezzel igencsak „salátatörvény” jellegűvé vált a Loi DCRA. A Loi DCRA utolsó két fejezete circa a törvény egynegyedét adta.

Végül kiemelendő, hogy 1983 óta most először került újra megalkotásra az állampolgárok és a közigazgatás kapcsolatának javítására vonatkozó jogszabály, amelynek elfogadása közel két évet vett igénybe,⁶⁴⁶ mégis egy olyan törvény született, amely semmiképp nem tekinthető egy egységes, átfogó a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó törvénykönyvnek: tartalmilag heterogén, viszonylag rövid, összesen 43. cikket tartalmazó jogszabály. Öröndetes törekvés a francia jogalkotásban azonban az, hogy eltérően a korábbiaktól, törvényi szinten került szabályozásra a közigazgatási jog e területe is.

relations avec les administrations... Dix ans après, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 279-282.

⁶⁴⁵ *Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*

Lásd továbbá: CHABANNAUD, Jean-Philippe: *Adapter les services publics aux territoires* in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 217-231.

⁶⁴⁶ A Nemzetgyűléshez 1998. május 13-án lett benyújtva a törvényjavaslat, majd a Szenátushoz első olvasatra 1999. március 10-én került. A törvényt – a Szenátus és a Nemzetgyűlés egyes rendelkezések tekintetében nem értett egyet, így – csak negyedik olvasat után fogadta el a Nemzetgyűlés 2000. március 30-án.

Lásd: DELAUNAY (2000) 1196.

V. 2. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓS EREDMÉNYEK HIÁNYOSSÁGAI

Annak ellenére, hogy a 2000-es évek első felében elfogadásra kerültek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozására irányuló törvények mind Magyarországon, mind pedig Franciaországban; e korszak második felében az elfogadott jogszabályokat a gyakorlat és a szakirodalom is szinte folyamatosan kritizálta, amelyből jelen alfejezet csak egyes neuralgikus pontokat emel ki.

A magyar jogalkotó próbálta a Ket. hiányosságait, e törvénnyel kapcsolatos kritikákat a törvény novelláris módosításaival orvosolni. A Ket. több száz módosítása következtében, hatálybalépése utáni tíz évben majd minden rendelkezése módosításra került és még így is ezer sebből vérzett, megérett egy új törvénykönyv születése. KILÉNYI Géza szavait kölcsönözve „a Ket. ama törvények közé tartozik, amelyet a lehető legalaposabb elméleti és gyakorlati előkészítése után a hivatalos lapban kihirdetett norma szövege csupán egyetlen szóval jellemezhető: rossz.”⁶⁴⁷ A rossz közigazgatási eljárási törvény évek során való toldozgatás-foltozgatása pedig nem vezethetett eredményre, a rossz eljárási törvény alapján nehéz gyors, hatékony, ügyfélbarát azaz jó közigazgatási hatósági eljárásokat folytatni.⁶⁴⁸

A Ket. sebei közül csak néhányat emelnénk ki, amelyeket a Ket. utolsó módosítása sem rendezett. Visszatérő probléma – ahogy azt az Áe.-nél a 1990-es években láthattuk –, hogy a Ket. a 2010-es évekre elveszti elsődleges és általános jellegét.⁶⁴⁹ A Ket.-ben továbbá viszonylag nehezzé vált eligazodni. A Ket. hatálybalépésekor a főszövegben számos zárójeles rész volt az érintettek (azaz általában a jogot nem végzett ügyfelek és jogalkalmazók) számára, így például Ket. 153.§ (2) bekezdés 6. pontja, amely kimondta: az ügyfél képviselőjében eljáró személy költsége (a törvényes képviselő költsége és kiesett jövedelmének megtérítése, a meghatalmazott

⁶⁴⁷ KILÉNYI (2011B) 53.

⁶⁴⁸ Lásd: SZALAI Éva: *Ment-e előbbre a közigazgatás a Ket. által?* in.: PATYI András- LAPSÁNSZKY András (szerk): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: ünnepi kötet Verebéli Imre 70. születésnapja tiszteletére*, Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014. 515-523., FÁBIÁN Adrián: *Gondolatok a Ket. gyakorlati alkalmazhatóságával kapcsolatban, Közigazgatás a gyakorlatban*, 2011. 10. sz. 1-3.

⁶⁴⁹ KILÉNYI (2011B) 57.; BOROS Anita: *A túlszabályozás csapdájában – A Ket. általános eljárási kódex jellegének végnapjai*, *Új Magyar közigazgatás*, 2012. 3. sz. 9.; PATYI András: *Az eljárási szabályok helye és értelme a közigazgatásban* [A XIX. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián Keszthelyen, 2011. szeptember 15-én elhangzott előadás szerkesztett változata], *Új Magyar Közigazgatás*, 2012. 3. sz. 27-29.

költsége és megbízási díj, a munkadíja, az ügygondnok, kézbesítési ügygondnok költsége és munkadíja). Ezeket a zárójeles részeket a 2008-as és a 2010-es módosítások eltörölték, azzal a hivatkozással, hogy nem tartalmaznak normatív tartalmat. Egyetértünk KILÉNYI Géza azon kérdésével, hogy hát akkor „mi a fészkes fülemület hordoznak.”⁶⁵⁰ Szükségessé vált tehát a belső és emellett a külső hivatkozások rendezése is. Továbbá a Ket. felépítését tekintve egyes helyein nem volt logikai koherencia így például a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása megelőzte a kérelem fogalmát.⁶⁵¹ Elengedhetlenné vált továbbá az alapelvi katalógus felülvizsgálata is, amely vegyesen tartalmazott alapelveket és alapvető jogintézményeket. Az anyagi jogi bírság, a közigazgatási szankció⁶⁵² szabályainak rendezése is igen aktuálissá vált. A gyakorlat oldaláról felmerülő igényként jelent meg továbbá a döntéshozatali módok felülvizsgálata, a függő hatályú döntés pontosítása, a végrehajtási szakasz szabályainak egyszerűsítése, a kérelemre és hivatalból induló eljárási szabályok elkülönítése.⁶⁵³ Továbbá habár az elektronikus ügyintézés és a hatósági szolgáltatás szabályainak nagy része már nem a Ket.-ben volt, de a még ott megmaradt szabályok áttétele is szükségessé vált. Végül, sajnos a Ket.-ben néhol még mindig érezhető volt az az elv, hogy az emberek vannak a közigazgatásért, egyetlen helyen sem jelent meg például az udvarias levél formája.⁶⁵⁴ Az udvariasság viszont nem összeegyeztethetetlen a közhatalom gyakorlásával, hisz a szolgáltató közigazgatásnak nem elég szépeket mondani, hanem azt meg is kell valósítani.⁶⁵⁵

Hasonlóképp Magyarországhoz, a 2000-es évek végére Franciaországban is egyre jobban érzékelhetővé vált a 2000-es évek elején elfogadott törvény hiányosságai. Igaz sokáig a Közigazgatási Törvénykönyv megalkotásáról sem tett le a francia jogalkotó és a Loi DCRA-t e kodifikációba beleillő résznek tekintette. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2000. évi szakmai beszámolójában még optimistán bejelentette, hogy a Közigazgatási Törvénykönyv I. könyv 1. része (amely a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatra) és a 2. része (amely a közigazgatás

⁶⁵⁰ KILÉNYI (2011B) 55-56.

⁶⁵¹ KILÉNYI (2011A) 40.

⁶⁵² Lásd többek közt: NAGY Marianna: *A közigazgatási szankció szabályozási koncepció egyes elemei*, Magyar Közigazgatási Intézet Közigazgatási Kodifikációs Bizottság Budapest, 2006. 16., NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankció* in: Fazekas Marianna - Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog: Általános rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 477-490.; Mind a mai napig tartó kérdéseket elemzi a közigazgatási szankcióról, a közigazgatási szankciós törvényről NAGY Marianna in: NAGY Marianna: *Dogmatikai alibi megoldások - a közigazgatási szankciós törvényről*, *Jogtudományi Közöny*, 2018. 5. sz. 252-259.

⁶⁵³ BOROS Anita: *Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához*, *Új Magyar Közigazgatás*, 2016. 4. sz. 1-11.,

⁶⁵⁴ BOROS (2016) 9.

⁶⁵⁵ KILÉNYI (2011B) 56.

szervezetrendszerére vonatkozó általános szabályokat rögzítette) elkészült. A II. könyv, a végrehajtási rendeleti rész rendeltetésére tekintettel több miniszter támogatását igényelte és emiatt ekkor még nem került megalkotásra.⁶⁵⁶ Szó szerint ugyanezen indokot tartalmazta a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2001. évi beszámolója is.⁶⁵⁷ Érdekes, hogy a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2000-es évek elején született jelentései illetve a szakirodalom is azon okokat próbálta leginkább ismertetni, amelyek a Közigazgatási Törvénykönyv meg nem alkotásához vezettek. 2002-ben a Legfőbb Kodifikációs Bizottság már *expressis verbis* kimondta, hogy: „[a] Bizottság a minisztériumi struktúra hiányosságaira tekintettel átmenetileg lemondott a Közigazgatási Törvénykönyv megvalósításáról.”⁶⁵⁸

Ebben az időszakban, 2000. április 13.-án lépett hatályba a Loi DCRA. Az első tíz évben számos hiányossága kitűnt, így például az, hogy a törvény tárgya igen heterogén.⁶⁵⁹ Egyes szerzők úgy látták, hogy a Loi DCRA csak a meglévő joggyakorlatot próbálta egységesíteni és törvényi erőre emelte a korábbi rendeleti szabályozást.⁶⁶⁰ Mások azt hangsúlyozzák kritikaként, hogy a Loi DCRA nem egységesítette a joggyakorlatot például a kézbesítés időpontja tekintetében. Megjegyzendő, hogy e jogintézmény vonatkozásában maga a törvény is számos kivételt fogalmazott meg, továbbá különbséget tett elektronikus út és postai út között.⁶⁶¹ Megint mások azt emelték ki a Loi DCRA bírálataként, hogy e törvény már abban sem fogalmazott egyértelműen, hogy mely közigazgatási hatóságokra vonatkozott a szervi hatálya.⁶⁶² A Loi DCRA további hiányosságaként nevesíthető a bizonyítás kérdéskörére vonatkozó⁶⁶³ és a

⁶⁵⁶ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság éves beszámolóit elérhetőek a <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> honlapon. Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2000. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Onzième Rapport Annuel*, 2000. 22.

⁶⁵⁷ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2001. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Douzième Rapport Annuel*, 2001. 18.

⁶⁵⁸ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2002. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Treizième Rapport Annuel*, 2002. 18.

⁶⁵⁹ ARRIGHI DE CASANOVA – FORNERY (2000) 725-736.

⁶⁶⁰ JANICOT, Laetitia: *Formes et procédures administratives non contentieuses : un domaine de compétence réservé au pouvoir réglementaire ? (1), Une fausse idée claire, Actualité juridique droit administratif*, 2010. 540 - 574.

⁶⁶¹ Lásd: FOULQUIER (2011) 191- 216.

⁶⁶² Így például a miniszter vonatkozásában, lásd Államtanács döntését: *CÉ, 4/5 SSR., 31 mars 2008., M. Christian A et M. Stéphane B., req. n° 311095*;

Prefektussal kapcsolatban lásd például Államtanács döntéseit:

CÉ 3/8 SSR., 25 juillet 2001., M. Oukal, req. n° 228392;

CÉ 3/8 SSR., 22 février 2002, Senina, req. n° 231414;

CÉ, Président de la Section Contentieux, 21 mai 2003., M^{lle} Fouzia X., req. n° 251690

⁶⁶³ POIROT- MAZÉRES, Isabelle: *La loi DCRA, horizon indépassable de la relation administrative*, in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 287-301.

kontradiktórius jelleg valódi érvényesítését elősegítő szabályozás elmaradása is.⁶⁶⁴ Számos dilemmát szült a Loi DCRA 4. cikke is, amely az ügyben eljáró közigazgatási hatóság ügyintézőjének nevének, beosztásának és elérhetőségének megismerésére illetve a döntést hozó aláírására vonatkozott.⁶⁶⁵ Szintén vitatott kérdés maradt a szakirodalomban a Loi DCRA címében szereplő „*citoyen*” azaz állampolgár és ezzel összefüggésben a közigazgatási polgárság (*citoyenneté administrative*) értelmezése.⁶⁶⁶ E hiányosságok miatt újra és újra felmerült a Közigazgatási Törvénykönyvre vonatkozó kodifikáció realizálása.

2003-ban a Legfőbb Kodifikációs Bizottság megjegyezte, hogy örvendetes lenne a közel tíz éve folyó kodifikációs munkálatokat követően, a Közigazgatási Törvénykönyv I. törvényi rész tervezetének elfogadása 2004 év vége előtt.⁶⁶⁷ A 2004. december 9-i 2004-1343 számú törvény közben egy tizennyolc hónapos jogalkotási határidőt tűzött a Kormánynak és felhatalmazta, hogy a Közigazgatási Törvénykönyv I. törvényi részét alkossa meg törvényerejű kormányrendeletben.⁶⁶⁸ Sajnos e kodifikáció is elmaradt. 2004-ben a Legfőbb Kodifikációs Bizottság éves beszámolójában csak említés szintjén jelent meg a Közigazgatási Törvénykönyv, mint a még mindig kodifikációs tervben szereplő Törvénykönyv.⁶⁶⁹ 2006-tól azonban megállapítható, hogy a Kormány lemondott a Közigazgatási Törvénykönyv megalkotásáról. Ennek egyrészt az az oka, hogy egy ilyen volumenű Törvénykönyv megalkotását túl mesterkéltnek tartotta.⁶⁷⁰ Kiemelendő az a tény is, hogy egyes jogintézmények – így különösen az ombudsman, a közigazgatás hallgatására vonatkozó részletszabályok, a Loi DCRA-ban meghatározottak – külön-külön ekkorra már törvényben kodifikálásra kerültek. A Közigazgatási Törvénykönyv megalkotásának hiánya visszavezethető arra is, hogy a DIRE-nek a 2000-es évek közepére sem sikerült a megfelelő személyi és tárgyi feltételeket kialakítani, amely e kodifikációs munkához szükséges lett volna.⁶⁷¹ GONOD, Pascale a Közigazgatási

⁶⁶⁴ FOULQUIER (2011) 191- 216.

⁶⁶⁵ SAUNIER (2010A) 489 - 505.

⁶⁶⁶ Lásd: DUMONT Gilles: *La loi DCRA dans la construction d'une conception juridique de la citoyenneté administrative* in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 17-29.

⁶⁶⁷ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2003. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Quatorzième Rapport Annuel*, 2003. 15-16.

⁶⁶⁸ Mindeközben a 2003. július 2-i 2003-591 számú törvény, amely a jogszabályok egyszerűsítésére hatalmazta fel a Kormányt nem tartalmazott rendelkezéseket a Közigazgatási Törvénykönyv vonatkozásában.

Lásd: *Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit*

⁶⁶⁹ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2004. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Quinzième Rapport Annuel*, 2004. 72.

⁶⁷⁰ Hasonlóképp vélekedik KOUBI is. Lásd: KOUBI (2013) 2115.

⁶⁷¹ A személyi feltételek hiánya tekintetében kiemelendő az a tény, hogy a kodifikációs munkára 1998-ban két ügyintéző lett csak hozzárendelve. A személyi kör évente változott lásd részletesen: SCHWARTZ (2004) 1860-

Törvénykönyv hatályának lehatárolásával kapcsolatos nehézségeket emelte ki a Közigazgatási Törvénykönyv létrejöttének elmaradásának egyik fő okaként.⁶⁷² Osztjuk LABETOULLE, Daniel álláspontját a tekintetben, hogy a Közigazgatási Törvénykönyv megalkotásának eredménytelenségének lehetséges eredője az volt, hogy e Törvénykönyv túl nagymértékű szabályozást szeretett volna elvégezni.⁶⁷³

2008-ben a Legfőbb Kodifikációs Bizottság éves beszámolójának mellékletében érdekes következtetés található: a Közigazgatási Törvénykönyv célszerűségi okok miatt nem lett megalkotva, azonban elképzelhető, hogy a Loi DCRA „mini-törvénykönyvé” váljon, amely a törvényi szintű általános szabályokat tartalmazza majd a közigazgatás és az ügyfél kapcsolata tekintetében.⁶⁷⁴ Ezt a kijelentést csak tetézte a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2009-ben, amikor megállapította, hogy a Közigazgatási Törvénykönyv, azon kódexek csoportjába tartozik, amelyek megkezdésre kerültek, de végül megalkotásuknak tervét azért törölték el, mert az előzetes kodifikációs munkálatok kimutatták, hogy ezen tervezetek jelentőségüket veszítették.⁶⁷⁵ Míg a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2010-es beszámolójában csak egy rövid utalás található a Közigazgatási Törvénykönyvre,⁶⁷⁶ addig 2011-ben újra előtérbe került a Közigazgatási Törvénykönyv és a kodifikációs munkálatok abbamaradására egészen más magyarázatot adott a Legfőbb Kodifikációs Bizottság: jónéhány kísérlet után egyes jogszabálytervek abbahagyására azért került sor, mert számos kérdést vetett fel az adott törvénykönyv hatályának meghatározása, amelyben nem született egységes döntés.⁶⁷⁷

1861., sőt 2012-ben egy Szenátusi beszámoló már a kodifikációt irányító szerv alkalmatlanságát nevesíti okként. Lásd: Sénat, Rapport n°742 de H. PORTELLI 12. <http://www.senat.fr/rap/112-742/112-7421.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁶⁷² GONOD (2006) 489-492.

⁶⁷³ LABETOULLE, Daniel: Le code des relations entre le public et l'administration, *Revue française de droit administratif*, 2016. 1 - 4.

⁶⁷⁴ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2008. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Dix-neuvième Rapport Annuel*, 2008. 98.

⁶⁷⁵ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2009. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingtième Rapport Annuel*, 2009. 15.

Itt jegyeznénk meg, hogy nem értünk egyet GONOD, Pascale azon megállapításával [GONOD (2014) 395.], hogy 2004-től 2009-ig nem találunk utalást a Közigazgatási Törvénykönyvre. Tény, hogy egyes években a Legfőbb Kodifikációs Bizottság hallgatott a kodifikációval kapcsolatban, ám kétévenként mindig megemlítésre került a Törvénykönyv még akkor is, ha az eredeti jogalkotói elképzeléstől tíz év alatt messze kerültünk már. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2007. éves beszámolója valóban nem tartalmazott utalást a Közigazgatási Törvénykönyvre (*La Commission supérieure de codification, Dix-huitième Rapport Annuel*, 2007.), de a 2008. éves beszámolóban már újból megjelenik (*La Commission supérieure de codification, Dix-neuvième Rapport Annuel*, 2008. 98.).

⁶⁷⁶ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2010-es éves beszámolójában a Közigazgatási Törvénykönyvet a meg nem alkotott törvénykönyvek csoportjában sorolja fel. Lásd: Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2010. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et unième Rapport Annuel*, 2010. 66.

⁶⁷⁷ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2011. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et deuxième Rapport Annuel*, 2011. 20.

Megemlítette továbbá a Legfőbb Kodifikációs Bizottság, hogy új alapokra lehetne a Közigazgatási Törvénykönyvre vonatkozó kodifikációt helyezni és egy szerényebb törvénykönyvet lehetne kodifikálni a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában, amely a meglévő joggyakorlatot és jogszabályokat egységesíti és rendezi. Innentől kezdve eltűnt a Közigazgatási Törvénykönyv kifejezés és elkezdtek a Közigazgatás és felhasználói közti kapcsolat Törvénykönyve (*Code des relations entre l'administration et ses usagers*) fordulatot használni a francia szakirodalomban.⁶⁷⁸ Ez jelent meg a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2012-es beszámolójában is, de itt már a felhasználó (*usager*) szó helyett a köz, azaz (*public*) kifejezés került alkalmazásra, amely később a CRPA-ban is megjelenik.⁶⁷⁹

⁶⁷⁸ uo. 23.

⁶⁷⁹ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2012. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et troisième Rapport Annuel*, 2012. 8.

V. 3. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

Összegzésképp megállapítható, hogy a jogalkotó a 2000-es években mind Franciaországban, mind Magyarországon törekedett arra, hogy átfogó közigazgatási eljárási törvénykönyvet alkosson, amelynek eredményeként megalkotásra került Magyarországon a Ket. és Franciaországban a Loi DCRA. Annak ellenére, hogy hasonló célú kodifikációs törekvések jelentek meg e korszakban mindkét vizsgált országban, a kodifikáció eredménye igen eltérő mértékű szabályozás lett: míg a magyar Ket. a közigazgatási hatósági eljárás valamennyi szakaszát részletesen szabályozta, addig a francia Loi DCRA II. címében kilenc cikkben rendezte az egyes közigazgatási hatósági eljárási jogintézmények általános szabályait.

Pozitívan értékelendő, hogy a 2000-es évektől Franciaországban sem rendeleti szintű szabályozás tartalmazta a közigazgatási hatósági eljárás egyes jogintézményeire vonatkozó általános szabályokat, hanem törvényi szintű jogforrás (Loi DCRA) rögzítette e normákat. A Loi DCRA megalkotásának a szándéka mindenképp örvendetes, amely beleillik a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának francia fejlődésének lassú folyamatába.⁶⁸⁰

A 2000-es évek végén a 2000-es évek első felében elfogadásra került közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozására irányuló törvényeket mind a magyar, mind pedig a francia szakirodalom szinte folyamatosan kritizálta: a magyar Ket. jóformán egy átláthatatlan, az eljárás minden mozzanatát szabályozó törvénné nőtte ki magát. A francia Loi DCRA pedig nem lett oly nagy volumenű törvény, mint amit a jogalkalmazók vártak és Franciaország továbbra is adós maradt polgárainak egy valódi közigazgatási hatósági eljárási törvénykönyv megalkotásával.⁶⁸¹ A Loi DCRA a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó törvénykönyvnek aligha nevezhető. Erre tekintettel megállapítható, hogy a magyar szabályozás e tekintetben még a 2000-es évek végén is mindig átfogóbb szabályozás volt, mint a francia.

⁶⁸⁰ POIROT- MAZÉRES, Isabelle: *La loi DCRA, horizon indépassable de la relation administrative*, in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 287-301.

⁶⁸¹ RICCI Jean-Claude: *La loi du 12 avril 2000 relative au droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration*, *Revue générale des collectivités territoriales*, 2000. mai. 220-238.

VI. A 2010-ES ÉVEK: ELTÉRŐ MÉLYSÉGŰ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓ

A 2010-es években kodifikációs hullámnak lehettünk szemtanúi mind Franciaországban, mind Magyarországon. A magyar Ákr. megalkotásának háttérében az egyre égetőbb szükséglet állt, a Ket. hiányosságai a 2010-es évek elejére már tarthatatlanná váltak. Ezzel párhuzamosan az új Polgári perrendtartás koncepciójának elfogadásakor a Kormány döntött a közigazgatási perrendtartás önálló szabályozásának megalkotásáról is.

Magyarországhoz hasonlóan, Franciaországban is szerencsés együttállásnak lehettünk tanúi a 2010-es évek elején: mind a szakirodalom, mind az Államtanács, mind pedig a Kormány támogatta a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikálását.

A megfelelő szakmai és politikai támogatottság tehát mindkét országban adott volt az új közigazgatási eljárási törvénykönyvek megszületéséhez, amelyek a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatok általános szabályait hívatottak rögzíteni.

Kérdés az, hogy valódi, átfogó közigazgatási eljárási törvénykönyvek születtek-e, vagy csak leporolásra illetve összegyűjtésre kerültek a régi szabályok?⁶⁸² E dilemma megválaszolásához szükséges először az új eljárási törvénykönyvek – azaz a magyar Ákr. és francia CRPA – megalkotásának körülményeit, hatályát és tartalmát részletesen ismertetni. A francia CRPA jelen fejezetben részletesebben kerül bemutatásra, mint a magyar Ákr. tekintettel arra, hogy e Törvénykönyvet részletesen a magyar szakirodalom még nem elemezte.⁶⁸³ Az új eljárási törvénykönyvek tartalmi összehasonlítását követően, a teljesség igénye nélkül a Törvénykönyvek egy-egy alapvető, továbbra is fennálló hiányosságára mutat rá a disszertáció e fejezete.

⁶⁸² BOROS Anita harmadik generációs törvényként említi legutóbbi tanulmányaiban az Ákr.-t. Lásd: BOROS Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye az Ákr., *Új Magyar Közigazgatás*, 2018. 1. sz. 1-7.; BOROS Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye az Ákr. (2.), *Új Magyar Közigazgatás*, 2018. 1. sz. 31-40.

⁶⁸³ Röviden elemezte: POLLÁK Kitti: KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex, *Eljárásjogi Szemle*, 2016. 3. sz. 26-31.

VI. 1. AZ ÚJ ELJÁRÁSI TÖRVÉNYKÖNYVEK MEGALKOTÁSÁNAK KÖRÜLMÉNYEI

Magyarországon a Ket. hiányosságai⁶⁸⁴ egyre inkább sürgetőbbé tették a közigazgatási eljárás általános szabályainak átfogó reformját. Kitűnő alkalom nyílt 2014-2015-ben arra, hogy átfogó felülvizsgálat alá kerüljenek a közigazgatási eljárási szabályok, hiszen ekkor az új Polgári perrendtartás koncepciójának elfogadásakor a Kormány szerencsére úgy döntött, hogy egy közel harminc éves adósságát törleszti és megalkotja a közigazgatási perrendtartásról szóló törvénykönyvet.⁶⁸⁵ Ezt megelőzően, már 2014. nyarán felállt a tudomány képviselőiből, bírákból és szakértőkből álló munkacsoport, mely a közigazgatási bíráskodás fejlesztését tűzte ki célul és 12. pontban sorolta fel a közigazgatás bíráskodás reformjára vonatkozó vezérgondolatait.⁶⁸⁶ A kodifikáció során a Kp. és az Ákr. viszonyrendszerét az a célkitűzés határozta meg, hogy az eljárás kezdetétől a bírósági anyagi jogerős döntésig a legrövidebb idő teljen el.⁶⁸⁷ Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Kormányhatározatban a Kormány létrehozta az Államreform Bizottságot az „Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja” elnevezésű program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére. Az Államreform Bizottság elnöke PATYI András lett.⁶⁸⁸ Az Államreform Bizottság 2014. november 6-án kezdte meg munkáját.⁶⁸⁹ 2015. februárjában a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Kormányhatározat értelmében egyrészről a Kormány elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát, az önálló közigazgatási perrendtartás

⁶⁸⁴ Lásd: V.2. fejezet

⁶⁸⁵ Lásd: A Kormány 2015. január 14. napján megtartott ülésén elfogadott az új Polgári perrendtartás koncepciója elérhető:

<http://www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az%20C3%BAj%20polg%C3%A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3ja.pdf> 5. (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁶⁸⁶ PETRIK Ferenc (szerk): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2017. 23. (2017A)

⁶⁸⁷ uo. 22.

⁶⁸⁸ A Bizottság tagjai: LÁZÁR János Miniszterelnökséget vezető miniszter, PINTÉR Sándor belügyminiszter, VARGA Mihály nemzetgazdasági miniszter, BALOG Zoltán emberi erőforrások minisztere, TRÓCSÁNYI László igazságügyi miniszter, KOVÁCS Zoltán területi közigazgatásért felelős államtitkár, Miniszterelnökség, DOMOKOS László elnök, Állami Számvevőszék; VUKOVICH Gabriella elnök, Központi Statisztikai Hivatal; DANCÓS József elnök, Magyar Államkincstár; NASZVADI György volt államtitkár; PARRAGH László elnök, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara; KOVÁCS Árpád elnök, Költségvetési Tanács; JÁVOR András elnök, Magyar Kormánytisztviselői Kar és FÜREDI Károly nyugalmazott államtitkár

Lásd: Államreform Bizottság tagjai, munkájának kezdete, elérhető: <http://www.kormany.hu/download/d/d8/20000/%C3%81llamreform%20Bizotts%C3%A1g%20tagjai.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁶⁸⁹ Lásd: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezdte-munkajat-az-allamreform-bizottsag> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

kidolgozására irányuló munkálatok megkezdését és felhívta az igazságügyért felelős minisztert a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására. Ennek a határideje: 2015. I. féléve volt. Azonnali határidőt szabva a Kormány elrendelte a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a területi közigazgatás, valamint az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztérium képviselőinek részvételével – koncepcionális súlyú kérdésekben való álláspont kialakítása, valamint szakmai agyagok előkészítésében, véleményezésében való részvétel céljából – az Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként, a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozását. A Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság elnöke az Államreform Bizottság elnöke lett. A Kormány felhívta az igazságügyért felelős minisztert, hogy tegye meg a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozásához szükséges intézkedéseket. Ezzel párhuzamosan felállításra került a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság is az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának kidolgozására.⁶⁹⁰ 2015. májusára elkészültek a szabályozási koncepciók. A közigazgatási perrendtartással összefüggő jogszabályok előkészítésével kapcsolatos feladatok irányítására és összehangolására TRÓCSÁNYI László, igazságügyi miniszter FÜZI-ROZSNYAI Krisztina Mártát miniszteri biztosnak nevezte ki, aki e feladatát 2015. július 7. és 2016. szeptember 28. között látta el.⁶⁹¹

A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Kormányhatározatban felhívta a Kormány az igazságügyi minisztert, hogy 2016. január 31-ig egyrészről a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság részvételével, a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve készítsen előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról szóló törvénytervezetről. Másrészről az igazságügyi miniszter a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve, a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a területi közigazgatás képviselőiből álló kodifikációs bizottság részvételével készítsen előterjesztést az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénytervezetről. E kormányhatározatban továbbá a Kormány felhívta az igazságügyi minisztert, hogy 2015. október 15-ig a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve és az Országos Bírósági Hivatal elnökének bevonásával

⁶⁹⁰ Lásd: SZY Marcell: Új Ket., önálló perrendtartás, 8 napos eljárások – gyökeres változások előtt a közigazgatási jog, Bencsik Andrással, a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság tagjával, *Ars Boni*, 2015. 3. sz. 93-96.; BENCSEK András: “Volt egyszer egy koncepció”: a közigazgatási hatósági eljárás (re)kodifikációjának dilemmái. in.: *Jura. A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 2016. 2. sz. 5-11.

⁶⁹¹ Lásd: a *miniszteri biztos kinevezéséről szóló 15/2015. (VII. 6.) IM utasítás*, a *miniszteri biztos kinevezéséről szóló 27/2015. (XII. 30.) IM utasítás*, a *miniszteri biztos kinevezéséről szóló 8/2016. (VI. 17.) IM utasítás*, a *miniszteri biztos kinevezésének visszavonásáról szóló 13/2016. (IX. 27.) IM utasítás*

tegyen javaslatot az előbbi törvénytervezetek hatálybalépéséhez szükséges további jogalkotási és szervezetfejlesztési feladatokra. Megjegyzendő, hogy 2016. februárjában a Kodifikációs Bizottságoktól a kodifikációs feladatokat az Igazságügyi Minisztérium átvette, így a Bizottságok a törvény elkészítésének végső szakaszában már – a korábbi magyar szokáshoz híven – nem vettek részt.⁶⁹²

Az általános közigazgatási rendtartásról illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslatokat az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján fogadta el. A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény vonatkozásában a köztársasági elnök élt alkotmányossági vétójával: az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt előzetes normakontrollra terjesztette az Alkotmánybíróság elé. Kiemelendő, hogy a köztársasági elnök nem a törvény koncepcióját támadta, hanem álláspontja szerint a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény egyes rendelkezéseit minősített többséggel kellett volna elfogadni. Az Alkotmánybíróság az 1/2017. (I. 17.) AB határozatában a köztársasági elnök aggályainak helyt adott és három ponton Alaptörvény-ellenesnek mondta ki az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt: egyrészt az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdését, amely kimondta, hogy Közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el Alaptörvény-ellenesnek találta. A Közigazgatási felsőbíróság vegyes hatáskörű bíróságként elbírálta volna másodfokon az első fokon hozott fellebbezhető ügyeket, valamint első fokon járt volna el, országos jelentőségű és/vagy kiemelt ügyekben. A köztársasági elnök indítványában utalt arra, hogy az egyszerű többséggel elfogadott közigazgatási perrendtartásról szóló törvény formailag nem módosítja a sarkalatos a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt, ám tartalmát tekintve kiegészíti azt az új bírósággal. Evégett szükséges lett volna minősített szavazattöbbséggel elfogadni a törvényt. Ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság is osztotta és megállapította, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott közigazgatási perrendtartásról szóló törvény e rendelkezése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben kellett volna megtörténnie. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság Alaptörvény-

⁶⁹² PATYI András *120 éves a közigazgatási bíráskodás* c. konferenciaelőadása (Budapest, 2017. október 26.) alapján, PATYI András: *IV. Fejezet: A „kódexek kora” (az eljárási törvények változásai az 1957. évi IV. törvénytől (Et.) az általános közigazgatási rendtartásig)* in: PATYI – VARGA (2019) (kézirat, megjelenés alatt)

ellenesnek mondta ki az említett rendelkezést. Az érvelés vonatkozásában nem értünk egyet az Alkotmánybíróság többségi álláspontjával és osztjuk VARGA ZS. András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában megállapítottakat, miszerint: „[83] A Törvény tehát nem hozott létre új bíróságtípust, a „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” csak közvetítő fogalom. A közvetítő fogalmak használata az elmúlt tíz évben divatosá vált kodifikációs műfogás, amely csökkenti ugyan a jogrendszer konzisztenciáját, de önmagában nem alaptörvény-ellenes. Célja a szabályozás technikai megkönnyítése. [84] Ha viszont a „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” nem más, mint közvetítő fogalom, akkor a köztársasági elnök indítványát - összhangban tartalmával - tisztán legisztikai kérdésként kellett volna kezelni. Ebből pedig az következik, hogy a Törvény 7. § (4) bekezdése mint kijelölő szabály önmagában nem alaptörvény-ellenes. [...] [87] Álláspontom szerint tehát a Törvény 7. § (4) bekezdése, illetve 12. § (2) bekezdés c) pontja külön-külön nem, együttesen azonban alaptörvény-ellenesek. Ezen nem változtat az, hogy egyszerűen kikerülhető lett volna mindkét jogszabály-szerkesztési (kodifikációs) hiba: ha a 7. § (4) bekezdése tartalmazná az „amennyiben törvény másként nem rendelkezik” (vagy más hasonló) formulát, a Törvény az Alaptörvénnyel összhangban álló, ezért aláírható lenne. [88] Összefoglalva tehát álláspontom szerint az alaptörvény-ellenesség oka nem új bíróság létrehozatala a Bszi. típuskénszerén kívül, és nem is a sarkalatosság megsértése. Az alaptörvény-ellenességet az a kodifikációs hiba okozza, hogy a Törvény aláírása és kihirdetése esetén már meglévő jogszabályi rendelkezésekkel ellentétes új rendelkezések jelennének meg a jogrendszerben.”

A köztársasági elnök második és harmadik kifogása arra vonatkozott, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvényjavaslat a Közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróságnak média-ügyekben és választási ügyekben olyan hatáskört állapított meg, amelyet minősített többséggel kellett volna elfogadni. Az Alkotmánybíróság e rendelkezéseket is Alaptörvény-ellenesnek minősítette.

Az Alkotmánybíróság határozata következtében az Országgyűlés több ponton módosította a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslatot: törölte a Közigazgatási felsőbíróság kifejezést; kihagyta a Fővárosi Törvényszék hatáskörei közül a média és választási ügyeket. Az Országgyűlés ismételtelen elfogadta a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt, amely 2017. március 1-jén lett kihirdetve. A Kp. az Ákr.-rel párhuzamosan 2018. január 1-jén lépett hatályba.

Sajnálatos módon megjegyezendő, hogy ahogy az már lenni szokott Magyarországon, a tinta alig száradt meg az elfogadott törvényen, az Ákr.-t is hatálybalépése előtt többször módosították

így az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvénnyel, a pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvénnyel, 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. törvénnyel.

A magyar kodifikációs törekvésekkel párhuzamosan 2012. végétől a francia közigazgatási eljárási kodifikáció is felgyorsult. Ambiciózus projekt vette kezdetét közigazgatási eljárásokra vonatkozó hatályos szabályok összegyűjtésére és kategorizálására.⁶⁹³ Az Állam szerepvállalásának modernizációjáért felelős minisztériumok közötti bizottság (*Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique*, a továbbiakban: CIMAP) 2012. december 18-án napirendre tűzte a közigazgatás és az ügyfelek közti kapcsolatot tartalmazó jogszabály kodifikációját.⁶⁹⁴ Az események ennek hatására igazán felgyorsultak. AYRAULT, Jean-Marc miniszterelnök 2013. március 27-én kelt körlevelében a közigazgatás és a köz kapcsolatra vonatkozó törvénykönyvet (CRPA-t), azon törvénykönyvek csoportjába sorolta, amelyet meg kell alkotni, teljesen új alapokon.⁶⁹⁵ E Törvénykönyvet az ügyfelek részére egy vade–mecumnak, útmutatónak szánta⁶⁹⁶ és a Törvénykönyv megalkotásáért felelős szervnek a Kormány Főtitkárságát nevezte meg.⁶⁹⁷ A magyar kodifikációval ellentétben, a francia jogalkotónak nem állt rendelkezésére egy átfogó eljárási törvény, teljesen új alapokon kellett elindulnia.

A 2013. november 12-i 2013-1005 számú törvény 3. cikke felhatalmazta a Kormányt, hogy egyszerűsítse a közigazgatás és az állampolgárok közti kapcsolatot. A Kormány megkapta a felhatalmazást e törvényben a CRPA törvényi részére vonatkozó törvényerejű kormányrendelet

⁶⁹³ GUYOMAR (2014) 400-402.

⁶⁹⁴Lásd:http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp-cimap_18-12-12-releve_decisions.pdf 10.

Említés szintjén megjelent a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2012. éves beszámolójában is: *Commission supérieure de codification, Vingt et troisième Rapport Annuel*, 2012. 8.

⁶⁹⁵ AYRAULT, Jean-Marc Miniszterelnök 2013. március 27-i körlevele: *Circulaire de Premier Ministre du 27 mars 2013.*: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/03/cir_36717.pdf 3. (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁶⁹⁶ GUYOMAR (2014) 400-402.

⁶⁹⁷ Egyesek kétségbe vonják, hogy valóban betölti-e ezen szerepét. Lásd: DUBREUIL, Charles-André: *Le champ d'application des dispositions du code*, *Revue française de droit administratif*, 2016. 17 -23.

megalkotására is, amelyre a 2013. november 12-i 2013-1005 számú törvény kihirdetésétől számított huszonnégy hónapon belül volt lehetősége.⁶⁹⁸ A Kormány számára a 2013. november 12-i 2013-1005 számú törvény 3. cikke még egy határidőt tűzött: a Kormánynak a Parlament részére a CRPA törvényi részére vonatkozó törvényerejű kormányrendelet közzétételétől számított három hónapon belül a CRPA-ra vonatkozóan egy ratifikációs törvénytervezetet kell előkészítenie.

A 2013. november 12-i 2013-1005 számú törvény 3. cikkében található felhatalmazás pontosan meghatározta az új Törvénykönyv tartalmát is.⁶⁹⁹ Ennek értelmében a megalkotásra kerülő Törvénykönyv az általános szabályokat hívatott összegyűjteni az ügyfelek és a közigazgatás (ideértve az államigazgatás szerveit, a területi igazgatási szervek, közintézmények és a közszolgáltatást biztosító intézmények), a közigazgatás egyes szervei illetve a közigazgatás és a közigazgatásban dolgozók vonatkozásában. E törvény leszögezte, hogy a kodifikáció során azon szabályok kerülhetnek rendszerezésre, amelyek már hatályban vannak, vagy amelyek már kihirdetésre kerültek, de még nem léptek hatályba. Rögzítette továbbá azt is e felhatalmazási törvény, hogy egyes szabályok tekintetében a szükséges módosításokat a Kormány elvégezheti többek közt azért, hogy:

1. Egyszerűsítse a közigazgatási eljárást és a kérelmek feldolgozására vonatkozó szabályokat, alkalmazkodva a technológiai fejlődéshez.
2. Egyszerűsítse az egyoldalú közigazgatási aktusok megsemmisítésére és visszavonására vonatkozó szabályokat, a jogharmonizáció és a jogbiztonság érdekében.
3. Erősítse a "köz", az ügyfél részvételét a közigazgatási aktusok megalkotásában.
4. Erősítse azon szabályozás-módosítások elleni garanciákat, amelyek a mostani helyzetet és a folyamatban lévő tervezeteket befolyásolhatják.
5. Biztosítsa a jogforrási hierarchia és az összegyűjtött szabályok szerkezeti egységességét, a jogállamiság tiszteletben tartását kijavítva az esetleges hibákat és hatályon kívül helyezve az okafogyottá váló szabályokat.

⁶⁹⁸ Article 3. I. de Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens

⁶⁹⁹ Lásd például: Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit Article 84., Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit (1) Article 28., Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (1) Article 102

6. Terjessze ki Franciaország tengerentúli területeire is a kodifikált Törvénykönyv rendelkezéseit tiszteletben tartva e területek jogállását.⁷⁰⁰

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság beszámolóiban is 2013-tól újra megjelentek a közigazgatási eljárás általános szabályozására irányuló törekvések. A 2013. évi Legfőbb Kodifikációs Bizottság beszámolója jelezte, hogy a CRPA kodifikációjára vonatkozó munkafolyamatokat nagyerővel megkezdték.⁷⁰¹ A 2014. évi Legfőbb Kodifikációs Bizottság beszámolója a munkafolyamatok során felmerült egyes dilemmákat ismertette. Célként jelent meg az is, hogy 2015-re véglegesítésre kerüljön a Törvénykönyv tervezete.⁷⁰² Az, hogy a CRPA valóban létrejött több tényezőre vezethető vissza, így különösen megalkotásának politikai támogatottságára, a hatékony időbeosztásra, az innovatív szemléletmódra és az Államtanács munkatársainak aktív közreműködésére.⁷⁰³

A CRPA törvényi részét a 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendelet, míg a rendeleti részét 2015. október 23-i 2015-1342 számú minisztertanácsi rendelet kodifikálta.⁷⁰⁴ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2016-os beszámolójában sikerként emlegette már e Törvénykönyv megalkotását.⁷⁰⁵

⁷⁰⁰ *Article 3. II-III. de Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*

Lásd továbbá: VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile: Le projet d'un code des relations entre le public et les administrations, *Actualité juridique droit administratif*, 2014. 402-405.

⁷⁰¹ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2013. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et quatrième Rapport Annuel*, 2013. 4-5.

⁷⁰² Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2014. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et cinquième Rapport Annuel*, 2014. 8., 21-22., 29-30.

⁷⁰³ 2013. január és 2015. októbere közötti feszített jogalkotási időszakot részletesen ismerteti: VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile: La fabrique d'un code, *Revue française de droit administratif*, 2016. 4 – 9. ; LEVÊQUE, Marie-Anne – VEROT, Céline: Comment réussir à simplifier ? Un témoignage à propos du code, *Revue française de droit administratif*, 2016. 12 - 17.

Megjegyzendő, hogy a CRPA létrejöttében az Államtanács két munkatársának igen nagy szerepe volt, név szerint VIALETES, Maud-nak és BARROIS DE SARIGNY, Cécile-nek.

⁷⁰⁴ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2015. évi beszámolójában, amely igen későn 2016. júniusában került fel a www.legifrance.fr oldalára már retrospektív módon ismertette a már hatályos CRPA- t, az ezzel kapcsolatos utolsó véleményeket.

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2015. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et sixième Rapport Annuel*, 2015.

Lásd különösen: *Annexe no_6 Avis du Conseil d'État du 8 octobre 2015 portant sur le projet d'ordonnance relatif aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration et sur le projet de décret relatif aux dispositions réglementaires de ce code* 67-69. és *Annexe no_7 Recension des publications dédiées au code des relations entre le public et l'administration* 70-72.

Lásd továbbá:

Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration,

Décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration (Décrets en Conseil d'Etat et en conseil des ministres, décrets en Conseil d'Etat et décrets)

⁷⁰⁵ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2016. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Douzième Rapport Annuel*, 2016. 6.-7.

VI. 2. AZ ÚJ ELJÁRÁSI TÖRVÉNYKÖNYVEK CÍME, HATÁLYA

A magyar hatályos közigazgatási eljárási törvény nevében is szakít a korábbiakkal, nem jelenik meg benne a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai szófordulat. Ehelyett VALLÓ József 1942-ben kelt, Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással című munkájának címét veszi át. A kifejezést már 1939-ben SZITÁS Jenő is használta. SZITÁS Jenő közigazgatási eljárás szabályozására vonatkozó tervezete abból a felvetésből indult ki, hogy a közigazgatási alaki és anyagi szabályok elválasztása nemcsak kívánatos, de lehetséges is. Úgy vélte az általános közigazgatási jog anyagi és alaki jogra és ez utóbbi szervezeti és eljárási jogra bontható. Az eljárási jog magában foglalja egyrészt a közigazgatási hatóságok, másrészt a közigazgatási bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben követendő eljárási szabályokat. Javaslatá az volt, hogy a közigazgatási hatóságok eljárásának jogszabályait közigazgatási rendtartásnak, a közigazgatási bíróság eljárásának jogszabályait pedig közigazgatási perrendtartásnak nevezzék.⁷⁰⁶

Az Ákr. címe a francia CRPA-tól eltérően nem adja meg a törvény hatályát. Az Ákr. címéből kiindulva annyi bizonyosan tudható, hogy általános közigazgatási rendtartás alatt a közigazgatási eljárás általános szabályait, azaz a legtöbb közigazgatási eljárásban szereplő rendelkezéseket találhatjuk meg. A disszertáció I. Fogalmi alapvetések fejezetben ismertetésre került, hogy a közigazgatási eljárás és közigazgatási hatósági eljárás fogalma között különbség van. Az Ákr. címében viszont nem szerepel a közigazgatási hatósági kifejezés, csak a közigazgatási kifejezés. Törvényi definíciók híján, pedig joggal merülhet fel akár kérdésként, hogy akkor a közigazgatási hatóságok egymás közötti eljárásában illetve a közigazgatási belső eljárásban is szükséges alkalmazni az Ákr.-t. A kodifikációnak sosem volt célja ez utóbbi nevesített kérdéskörök szabályozása, ám magából a címből nem vezethető le az ellentétje sem.

Az Ákr. hatálya tekintetében kiemelendő, hogy elsőként tárgyi hatályát definiálja a törvény 7. §-a a következőképp: „(1) A hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (a továbbiakban: ügy) és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza. (2) E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti,

⁷⁰⁶ SZITÁS (1939) 12.

jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.” Az Ákr. külön rögzíti, hogy alkalmazni kell, nemcsak közigazgatási hatósági ügyekben, hanem hatósági ellenőrzés során is. Ebből következik, hogy az Ákr. – lezárva egy hosszabb ideje fennálló dilemmát – nem tekinti a közigazgatási hatósági ellenőrzést közigazgatási hatósági ügynek.⁷⁰⁷

Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy a Kp. nem az Ákr.-ben szereplő közigazgatási hatósági ügy lezárását követő döntést teszi a bírói felülvizsgálat tárgyává. A Kp. 4. § (1) bekezdése szerint: „[a] közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.” A Kp. 4. § (3) bekezdése alapján közigazgatási cselekmény az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó - a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó - általános hatályú rendelkezés, valamint a közigazgatási szerződés is. Ennek értelmében a Kp. a bírói felülvizsgálat tárgyát kiszélesíti nemcsak az Ákr.-ben szereplő közigazgatási hatósági ügy lezárását követő döntésre.⁷⁰⁸

Az Ákr. a közigazgatási hatósági ügy meghatározását követően rögzíti az általános és különös szabályok viszonyát. Kiténik, hogy az Ákr. az elsődleges, általános eljárási törvény: ettől eltérni csak akkor lehet, ha azt az Ákr. megengedi [Ákr. 8. § (2) bekezdés]. Az Ákr. a Ket.-től eltérően nem tartalmazza a privilegizált, részlegesen kivett eljárásokat; ám a kivett eljárások körét fenntartja, módosítja. Álláspontunk szerint az ekképpen történő szabályozás addig célravezető, amíg nem csempészi vissza a jogalkotó, a Ket.-ben oly gyakran előforduló „ha a jogszabály másként nem rendelkezik” kifejezést. A kivett eljárások közé viszont olyan jelentős eljárások is bekerültek, mint a nagy ügyterhű adóigazgatási és vámigazgatási eljárások illetve az egyre gyakoribb menekültügyi eljárások.

Az Ákr. újítása, mely szerint nem taxatív, hanem általános megfogalmazással definiálja szervei hatályát, azaz a közigazgatási hatóságot igen örvendetes, mert így az Ákr. nem szab határt a

⁷⁰⁷ E kérdéskör régre nyúlik vissza, az Áe. kodifikációja során is felmerült már. Lásd: HOLLÓ – SZOBOSZLOI (1979) 807.

⁷⁰⁸ Lásd: FAZEKAS Marianna: Hatósági ügy – közigazgatási jogvita (Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése), *Jogtudományi Közlemény*, 2017. 10. sz. 453-462.

szervezet-alakítási autonómiának. Ergo a közigazgatási szervezetrendszer változása esetén az Ákr.-t nem szükséges módosítani.⁷⁰⁹

Az Ákr. személyi hatálya, az ügyfél fogalmában lényeges változás az, hogy az Ákr. közvetlen érintettséget követel meg. Ennek alapján: „[ü]gyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.” A közvetlen érintettséget mindig az adott ügy körülményei alapján lehet meghatározni, egy szoros oksági kapcsolat kell, hogy fennálljon az adott ügy az adott személy joga, jogos érdeke közt.⁷¹⁰ Az Ákr. a Ket.-ben meghatározott különös ügyfélfogalmat egyszerűsíti, csak az ex lege ügyfelek kategóriáját tartja fenn.⁷¹¹

Az Ákr. területi hatálya Magyarországra terjed ki. Az Ákr. a Ket.-hez képest elhagyja a joghatóságra vonatkozó szabályokat. A törvény indokolása szerint ennek az a magyarázata egyrészt, hogy ennek a jogintézménynek nem alakult ki érdemi gyakorlata, másrészt a hazai közigazgatási ügyek jó részénél a joghatóság kérdése fel sem merült, ezért ezt nem tekinti a jogalkotó a továbbiakban általános szabálynak.⁷¹²

Az Ákr. 141. §- a alapján a törvény 2018. január 1-én lépett hatályba, és rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni.

A francia CRPA *lex generalis*,⁷¹³ azon általános szabályokat kívánta rögzíteni, amely a köz és a közigazgatás közt egyes esetekben felmerülhetnek.⁷¹⁴ A 2013. november 12-i 2013-1005 számú törvény 3. cikkében rögzített célkitűzéseken felül, a CRPA nemcsak szintetizálta a köz és a közigazgatás kapcsolataira vonatkozó jelentősebb törvényeket, hanem az Államtanács korábbi döntéseit és a legújabb jogalkalmazói eredményeket, így például a hallgatás-

⁷⁰⁹ Ezzel összefüggésben lásd: 650/B/1998. AB határozat, 194/2010. (XII. 17.) AB határozat

⁷¹⁰ Lásd: BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018. 41-42.

⁷¹¹ Lásd: Ákr. 10.§ (2) bekezdését

⁷¹² *Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása* 64-65.

⁷¹³ DELAUNAY, Bénédicte – FOULLERON, Antoine – MONTEILS, Jean-François – PISSALOUX, Jean-Luc – ROUBAN, Luc – SUPPLISSON, Didier: *Chronique de l'administration, Revue française d'administration publique*, 2015. 1113-1140

⁷¹⁴ VIALETES – BARROIS DE SARIGNY (2014) 402-405.

beleegyezés szabályát is tartalmazza.⁷¹⁵ A modern technológiát figyelembe véve modernizálta a közigazgatási eljárás szabályait⁷¹⁶ és egységesítette azon fogalmakat, amelyeket a közigazgatási szervek eltérőképp használtak.⁷¹⁷

A CRPA alkotóinak az egyik célkitűzése az volt, hogy a Törvénykönyv neve egyben a Törvénykönyv hatályát is megadja.⁷¹⁸ Ez nagyrészt sikerült is. A törvénykönyv neve: *Code des relations entre le public et l'administration*, tükörfordításban a köz és a közigazgatás közti kapcsolatok kódexe. Ha az egyes fogalmakat elemezzük, akkor a Törvénykönyv tárgyi, személyi és szervi hatályát is ebben a sorrendben megkapjuk.

A Törvénykönyv első szava a Code, kódex. A Törvénykönyv egyedi módon lett megalkotva,⁷¹⁹ egyszerre tartalmazza a törvényi és rendeleti részeket, a cikkek egymást követő számozással jelennek meg, L. betű a törvényi, R. betű pedig a rendeleti részt jelöli.⁷²⁰ Főszabály szerint, az adott jogintézményhez tartozó törvényi részt követi a rendeleti rész. Előfordul azonban az is, hogy egy cikkben a bekezdések közt a törvényi és a rendeleti szabályok követik egymást. E jogalkotási technikával a jogalkotó célja az volt, hogy az ügyfelek számára egy sokkal átláthatóbb, könnyebben olvasható szabályozást adjon.⁷²¹

A Törvénykönyv második érdemi⁷²² szava a kapcsolatok, azaz *relations* kifejezés. Már itt kitűnik a magyar szabályozáshoz képest az egyik legjelentősebb különbség. A francia Törvénykönyv magja a köz és a közigazgatás kapcsolatrendszerére épül, nem szűkül le a közigazgatási hatósági ügyekre, nem kizárólag a közigazgatási döntés meghozatalára fókuszál. A CRPA tárgyi hatálya azonban a korábbi tervezetekhez így különösen Közigazgatási Törvénykönyvhöz (*Code de l'administration*) képest szűkebb: nem terjed ki a közigazgatási

⁷¹⁵ VIALETES – BARROIS DE SARIGNY (2016) 4-9.

⁷¹⁶ Szintén tartalmaz olyan rendeleti részhez tartozó rendelkezéseket, amelyeket az Államtanács véleményének meghallgatását követően hoztak. Ennek jele (R*)

⁷¹⁷ Lásd például: A megsemmisítés és a visszavonás közti különbségek tisztázását in: SEILLER, Bertrand: La sortie de vigueur des actes administratifs, *Revue française de droit administratif*, 2016. 58 - 68.

⁷¹⁸ DUBREUIL (2016) 17-23.

⁷¹⁹ A CRPA egyik sajátosságának nevezi ezen jogalkotási technikát: TERNEYRE, Philippe – GOURDOU, Jean: L'originalité du processus d'élaboration du code: le point de vue d'universitaires membres du « cercle des experts » et de la Commission supérieure de la codification, *Revue française de droit administratif*, 2016. 9 – 12.

⁷²⁰ Az ezzel kapcsolatos dilemmákat lásd: Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2014. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et cinquième Rapport Annuel*, 2014. Avis n° 2 Projet de code des relations entre le public et les administrations 21.-22. és Avis n° 6 Projet de périmètre et de plan du code des relations entre le public et les administrations, 28-29.

⁷²¹ VIALETES – BARROIS DE SARIGNY (2014) 402-405.

⁷²² Eltekintünk az elemzés során a névelőktől.

szervezetrendszerre és annak hatásköreinek kodifikálására.⁷²³ A CRPA L. 100-1. cikke értelmében, a Kódex a köz és a közigazgatás közti kapcsolatokat speciális, különös szabály hiányában szabályozza.⁷²⁴ A CRPA-t a Törvénykönyvben található eltérő rendelkezés hiányában a közigazgatás és a közigazgatásban dolgozók közti viszonyban is alkalmazni kell.⁷²⁵ A CRPA tehát a magyar szabályozástól eltérően másodlagos jelleggel érvényesül. A CRPA-t akkor kell alkalmazni, ha nincs speciális rendelkezés az adott közigazgatási jogviszonyra.⁷²⁶ Hangsúlyozandó, hogy a közigazgatási szervek egymás közötti viszonyaiban a Kódex nem alkalmazható.⁷²⁷

A Törvénykönyv címe a kodifikáció során változott. AYRAULT, Jean-Marc miniszterelnök 2013. március 27-i körlevelében az első helyen a kapcsolat azaz „*relations*” szó után még a közigazgatás állt. Ez hosszas vita után módosult. A módosítás legfőbb érve az volt, hogy a Törvénykönyv ezzel is az ügyfélközpontúságát szeretné hangsúlyozni.⁷²⁸ A Törvénykönyv személyi hatályát megjelelő kifejezés azonban sokáig dilemmát okozott a kodifikátoroknak. A Magyarországon használt ügyfél azaz *client* kifejezés kevésbé ismert és nem alkalmazott terminológia Franciaországban.⁷²⁹ A korábbi közigazgatási hatósági eljárás tárgyában született jogforrásokban az állampolgár azaz „*citoyen*”, az igazgatott „*administré*” és a közigazgatást igénybe vevők „*usager*” kifejezés szerepelt.⁷³⁰ A korábban használt kifejezéseket számos kritika érte már, az igazgatott „*administré*” kifejezés pedig jogilag nem pontosan meghatározott, de mindenképp passzív résztvevőre utal, ezért viszonylag hamar elvetésre került e szóhasználat a CRPA kodifikációja során.⁷³¹ Habár az állampolgár azaz „*citoyen*”

⁷²³ DUBREUIL (2016) 17 -23.

⁷²⁴ Erre hívja fel a figyelmet CSÁKI- HATALOVICS Gyula Balázs is. Lásd: CSÁKI- HATALOVICS Gyula Balázs: *Az Ákr. szabályainak primátusa az egyes nemzetközi hatások tükrében* in: CSÁKI- HATALOVICS Gyula Balázs – SZABÓ Krisztián (szerk.): *Eljárásjogi kodifikáció – nemzetközi hatások*, Patrocinium, Budapest, 2018. 131.

⁷²⁵ CRPA Article L. 100-1 cikk alapján. Ez számos esetben előfordul, így például CRPA L. 112-2 cikk.

⁷²⁶ DUBREUIL (2016) 17-23.

⁷²⁷ STAHL (2016) 10.

⁷²⁸ VIALETES – BARROIS DE SARIGNY (2014) 402405.

⁷²⁹ Megemlítés szintjén megjelenik CHRÉTIEN – CHIFFLOT –TOURBE (2016) 32.; QUIN, Claude: *L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers* in: QUIN, Claude (dir.): *L'Administration de l'équipement et ses usagers*, La documentation française, Paris, 1995. 30-31.

⁷³⁰ Az 1983-as minisztertanácsi rendeletben közigazgatást igénybe vevők „*usager*” kifejezés, a Loi DCRA esetében az állampolgár azaz „*citoyen*” kifejezés jelenik meg. A jogalkotó is érzékeltette az egyes kifejezések közti különbséget így például az állampolgár azaz „*citoyen*” és a közigazgatást igénybe vevők „*usager*” kifejezést egyes jogszabályok külön-külön is nevesítette: Lásd: *Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (1) Chapitre I.er: Mesures de simplification en faveur des citoyens et des usagers des administrations*

⁷³¹ KADA Nicolas – MARTIAL Mathieu (dir.) : *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2014. 26-27.

kifejezésnek szimbolikus⁷³² és a politikai jelentősége is nagyobb, mint a köz azaz „public” kifejezésnek,⁷³³ mégis a jogalkotó ez utóbbit választotta, ezzel is érzékeltetve azt, hogy a közigazgatás a közt szolgálja.⁷³⁴ Továbbá a köz kifejezés nem tesz különbséget az igazgatott „administré” és a közigazgatást igénybe vevők „usager” között sem.⁷³⁵ Továbbá e kifejezés sem előzmény nélküli, hisz az 1978. július 17-i 78-753. számú a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló törvény címében már szerepelt.⁷³⁶ Erre tekintettel, akárcsak a magyar eljárási törvény esetén, úgy is tekinthetjük ezt, mint a korábbi kifejezésekhez való visszatérést.⁷³⁷

A CRPA L. 100-3. cikk 2° pontja a következőképp definiálja azt, hogy ki is a „köz”, azaz kire vonatkozik a Törvénykönyv személyi hatálya: „köz: a) minden természetes személy, b) minden a magánjogi jogi személy kivéve azon jogi személyek körét, akik közszolgáltatást látnak el, ha e feladatukat végzik.”⁷³⁸ Ez utóbbi esetet azért zárta ki a jogalkotó, mert ebben az esetben egy közigazgatási szerv és egy másik közigazgatási szerv között jön létre gyakorlatilag jogviszony.⁷³⁹

A CRPA címében a szervi hatály kapcsán kérdésként merült fel az, hogy a közigazgatás egyes számú alakban vagy többes számban szerepeljen. A jogalkotó viszonylag hamar elvetette a korábban a Loi DCRA-ban használt közigazgatási hatóság kifejezést.⁷⁴⁰ Végül, az igen gyakran alkalmazott egyes számú alak azaz „administration”, közigazgatás fordulat mellett döntött, amelyet a CRPA L. 100-3. cikke 1° pontja alapján pontosan értelmez a következőképp: „[k]özigazgatás: az állam igazgatási szervei, a területi közösségek, ezek közintézményei és azon közjogi vagy magánjogi szervezetek és személyek köre, akik közszolgáltatást látnak el, ebbe beletartozik a szociális biztonság szervezetei is.”⁷⁴¹

⁷³² Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2014. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et cinquième Rapport Annuel*, 2014. Avis n° 2 Projet de code des relations entre le public et les administrations 21.

⁷³³ DELAUNAY (2000) 1196.

⁷³⁴ *Assemblée Nationale, Rapport n°1342 de Hugues FOURAGE*, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1342.asp> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

⁷³⁵ KOUBI (2013) 2115.

⁷³⁶ *Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*

⁷³⁷ VIALETES – BARROIS DE SARIGNY (2014) 402-405.

⁷³⁸ Saját fordítás : CRPA Bevezető rendelkezések 3. cikke 2. pont

⁷³⁹ STAHL (2016) 10.

⁷⁴⁰ uo.

⁷⁴¹ Egyes esetekben a CRPA-t kell alkalmazni már szervek eljárása során is. Lásd: CRPA L. 120-1. cikk

A francia CRPA – ellentétben a magyar Ákr.-rel – nem tartalmazza az általános jelzõt. A Legfõbb Kodifikációs Bizottság 2014. évi beszámolójában utalt arra, az „általános” jelzõ nem szükséges, hogy megjelenjen. Az „általános törvénykönyv” kifejezést úgy értelmezi a francia jogalkotó, hogy egy adott szabályozási terület összes szabályát kodifikálni kívánja, ez pedig a CRPA esetében nem állt fenn.⁷⁴²

Végül megemlítenõ a CRPA hatálya kapcsán, hogy a Törvénykönyv részletesen meghatározza idõbeli és területi hatályát is. A CRPA legtöbb rendelkezése 2016. január 1-jén lépett hatályba, míg, a CRPA II. könyv IV. címe, amely a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezésének szabályait tartalmazza csak 2016. június 1-jén lépett hatályba. A CRPA-t Franciaország területén kell alkalmazni, a CRPA V. könyve (*Dispositions relatives à l'outre-mer*) tartalmazza Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában pontosan mely szabályokat kell alkalmazni.

VI. 3. AZ ÚJ ELJÁRÁSI TÖRVÉNYKÖNYVEK TARTALMA

Az Ákr. 144 paragrafust tartalmaz, érezhetõen rövidebb, mint a Ket. A közigazgatási hatósági eljárás minden szakaszát szabályozza: az alapeljárást, a jogorvoslati szakaszt, a végrehajtási szakaszt és a hatósági ellenõrzést is.

Az Ákr. a következõ fejezetekbõl épül fel: I. fejezet Alapelvek és törvény hatálya, II. fejezet Alapvetõ rendelkezések, III. fejezet A kérelemre induló hatósági eljárások, IV. fejezet A hatóság döntései, V. fejezet Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás, VI. fejezet Hatósági ellenõrzés, VII. fejezet A hivatalbóli eljárás, VIII. fejezet Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai, IX. fejezet Jogorvoslat, X. fejezet Eljárási költség, az eljárási költség elõlegezése és viselése, XI. fejezet Végrehajtás, XII. fejezet Záró rendelkezések.

Számos munka született az elmúlt idõszakban, amely az Ákr. egyes szabályainak magyarázatát, bemutatását tűzte ki célul, ennek ismeretében az Ákr. legfontosabb újításait emeli csak ki jelen

⁷⁴² Legfõbb Kodifikációs Bizottság 2014. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et cinquième Rapport Annuel, 2014. Avis n° 2 Projet de code des relations entre le public et les administrations 21.*

alfejezet.⁷⁴³ A jogorvoslati rendszerre vonatkozó szabályozás a következő, VII. fejezetben kerül górcső alá.

Az Ákr. a Ket.-től egyszerűbb nyelvezetű, amely ügyfélbarátabb, hisz ha abból indulunk ki, hogy az ügyfelek nagy része nem rendelkezik jogi végzettséggel, akkor a lehető legegyszerűbb nyelvezet szükséges. Az Ákr. régebbi, Áe.-ben található kifejezéseket visszavesz így például a Ket.-ben használt belföldi jogsegély helyett a megkeresés kifejezést használja; ezzel párhuzamosan új kifejezéseket is bevezet így például az alaki jogerő helyett a végleges, a döntés végleges szófordulatot.

Az Ákr. a Ket.-tel ellentétben nem tartalmaz Preambulumot, hanem a Ket.-hez képest rövidebb alapelvek felsorolásával indít. Az alapelvek oly mértékűre duzzadtak a Ket.-ben, hogy felülvizsgálatuk mindenképp szükségessé vált. Egyes Ket.-beli alapelvek igen helyesen az Alapvető rendelkezések közt találhatóak meg, így például a kiskorúak védelme. Az alapelvek jelentősége az elmúlt években megnövekedett: mind a Kúria, mind pedig az Alkotmánybíróság joggyakorlatában egyre többször utal az alapelvek sérelmére is közigazgatási ügyek kapcsán.⁷⁴⁴

Az Ákr. megkülönböztet továbbá kérelemre induló és hivatalból induló eljárásokat, amelyekre vonatkozó részletszabályokat külön fejezetekben tárgyal.⁷⁴⁵ Pozitív újdonsága az Ákr.-nek, hogy definiálja a kérelem fogalmát is. Kérelem alatt az ügyfél olyan nyilatkozata értendő, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.⁷⁴⁶ A kérelemre induló eljárásnak három típusa lehetséges: automatikus döntéshozatal, sommás eljárás és teljes eljárás. Automatikus döntéshozatalnak akkor van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésre áll, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel,

⁷⁴³ Lásd: PETRIK Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata, A közigazgatási eljárás szabályai I.*, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2017 (=2017B); BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.* Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2018., FAZEKAS János (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*, NKE, Budapest, 2018.

Az Ákr. újdonságait összegzi: HAJAS Barabás: *Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás*, *Jogtudományi Közöny*, 2017. 6. sz. 293-302.; HAJAS Barnabás – PÁTKAI Nándor: *Az általános közigazgatási eljárási szabályok jelentősége a közigazgatási eljárási kódex újrászabályozása tükrében*, *Új Magyar Közigazgatás*, 2015. 4. sz. 14-20.

⁷⁴⁴ Lásd: BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti: *The realisation of the constitutional principles – the right to good administration and the right to legal remedy*, *Bratislava Law Review*, 2018.1. sz. 46-57., BALOGH-BÉKESI – POLLÁK (2017) 18–39.

⁷⁴⁵ Lásd: PETRIK (2017B) 104-258.

⁷⁴⁶ Ákr. 35.§ (1) bekezdése alapján

és nincs ellenérdekű ügyfél.⁷⁴⁷ Az ügyintézési határidő automatikus döntéshozatal esetén – a Ket.-ben szabályozott egy nappal ellentétben⁷⁴⁸ – huszonnégy óra.⁷⁴⁹ Megjegyzendő, hogy az automatikus döntéshozatalra vonatkozó részletszabályokat nem az Ákr., hanem az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény határozza meg. A kérelemre induló eljárás másik fajtája a sommás eljárás. Sommás eljárásnak három konjunktív feltétele van: hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél.⁷⁵⁰ Sommás eljárás esetén az ügyintézési határidő nyolc nap.⁷⁵¹ Ha e feltételek valamelyike nem áll fenn, akkor a hatóság a sommás eljárás szabályait mellőzi és teljes eljárást folytat le, ennek során az eljárás megindításától számított nyolc napon belül függő hatályú döntést vagy más függő hatályú döntést kizáró döntést hoz (például: a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, érdemben dönt, az eljárást felfüggeszti, a beadvány elintézését függőben tartja, vagy az eljárást szünetelteti).⁷⁵² Bizonyos esetekben, a teljes eljárás során függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye.⁷⁵³ Továbbá teljes eljárásban bírálja el a hatóság a kérelmet akkor is, ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot vagy tesz bizonyítási indítványt.⁷⁵⁴ Végül, a hatóság akkor is teljes eljárásban bírálja el az ügyet, ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél ezt kéri.⁷⁵⁵ Teljes eljárás esetén az ügyintézési határidő hatvan nap.⁷⁵⁶

A jogszerű hallgatás szabályait az Ákr. igen összetetten, az egyes kérelemre induló eljárástípusokra eltérőképp határozza meg. Az Ákr. 80. § (2) bekezdés alapján jogszerű hallgatásnak van helye, ha automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki; sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik; teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

⁷⁴⁷ Ákr. 40. § alapján

⁷⁴⁸ Ket. 33.§ (1b) bekezdése alapján

⁷⁴⁹ Ákr. 50.§ (2) bekezdés a) pontja alapján

⁷⁵⁰ Ákr. 41.§ (1) bekezdés alapján

⁷⁵¹ Ákr. 50.§ (2) bekezdés b) pontja alapján

⁷⁵² Ákr. 41.§ (2) bekezdés alapján

⁷⁵³ A függő hatályú döntés vonatkozásában lásd: Ákr. 43.§-t.

⁷⁵⁴ Ákr. 41.§ (3) bekezdése alapján

⁷⁵⁵ Ákr. 42.§ alapján

⁷⁵⁶ Ákr. 50.§ (2) bekezdés c) pontja alapján

Az Ákr. új jogintézményeket is bevezet így például a kapcsolódó eljárást: abban az esetben, ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban (kapcsolódó eljárás) meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti.⁷⁵⁷

Az Ákr. a kérelemre induló eljárásokat tekinti főszabálynak, de az Ákr. VII. fejezete „Hivatalbéli eljárások” cím alatt rögzíti a hivatalból induló vagy kérelemre induló, de hivatalból folytatott eljárások részletszabályait. A hivatalbéli eljárások során a közigazgatási hatóság vagy automatikus döntéshozatali eljárásban vagy teljes eljárásban hoz döntést.⁷⁵⁸

Végül kiemelendő, hogy az Ákr.-ben nevesítésre került egy közigazgatási szerv, amely az általános végrehajtást foganatosító szervként jár el 2018. január 1-jétől, ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik. E szerv az állami adóhatóság.

Tekintettel arra, hogy a francia CRPA tekintetében hazánkban igen kevés munka látott napvilágot a disszertáció e fejezete részletesen ismerteti, amely abból a célból szükséges, hogy az összehasonlító munka elvégezhetővé váljon. A CRPA 361. cikket tartalmaz, amely több mint a kétszerese a magyar Ákr.-nek, mégis más francia törvénykönyvek hosszára tekintettel a francia szakirodalom rövid Törvénykönyvnek nevezi.⁷⁵⁹

Szerkezetileg a CRPA Bevezető rendelkezésekre és öt könyvre oszlik:

- A Bevezető rendelkezések (*Dispositions préliminaires*) alatt a Törvénykönyv meghatározza személyi, szervi és tárgyi hatályát (L. 100-1.; L. 100-3. cikkek). Emellett tartalmaz habár igen szűkszavúan néhány fontosabb alapelvet, amely a köz és a közigazgatás kapcsolata során tiszteletben kell tartani. Kimondja azt is, hogy a közigazgatás a köz érdekében cselekszik. Nevesíti a törvényesség elvét, a pártatlanság követelményét, az egyenlőség elve és a pártatlan bánásmód követelményét (L. 100-2. cikk). Az alapelvek rögzítésének szimbolikus jelentőséget tulajdonít a szakirodalom,

⁷⁵⁷ Ákr. 45. § (1) bekezdés alapján

⁷⁵⁸ Lásd: LAPSÁNYSZKY András: Hivatalbéli eljárások. in: PETRIK (2017B) 241-249., NAGY Marianna: Az officialitás az Általános közigazgatási rendtartásban, *Jogtudományi Közöny*, 2017. 11. sz. 510-516.

⁷⁵⁹ Lásd: DELAUNAY – FOUILLERON – MONTEILS – PISSALOUX – ROUBAN – SUPPLISSON (2015) 1113-1140.

csak néhány alapelv került rögzítésre, amely mind a közigazgatási hatóság számára keletkezett kötelezettséget.⁷⁶⁰

- Az I. Könyv a Közigazgatással lévő kapcsolatok (*Les échanges avec l'administration*) címet viseli. Itt kerül szabályozásra minden olyan cselekmény, amely a közigazgatási döntéshozatali eljárást megelőzi. Az I. Könyv három alcímet tartalmaz:⁷⁶¹
 - Az I. cím minden olyan kérelemre és az ezzel kapcsolatos eljárásra vonatkozik, amely az igazgatottól származik. Az I. címben található rendelkezések jelentős része korábban a Loi DCRA-ban volt szabályozva illetve e cím alatti szabályok egy része nem alkalmazható a közigazgatás és alkalmazottai közötti eljárások során. Itt található a kérelem meghatározása is. Kérelemnek minősül a CRPA értelmében minden kérelem, panasz – ideértve a belső közigazgatási jogorvoslati eljárásokra vonatkozó kérelmeket is – amelynek címzettje a közigazgatás (L. 110-1. cikk).⁷⁶² A nyelvhasználat vonatkozásában rögzítésre kerül, hogy a francia nyelv használata (az 1994. augusztus 4-i, 94-665 számú, francia nyelv használata című törvénnyel összhangban)⁷⁶³ kötelező a közigazgatási eljárások során (L. 110-2. cikk). Hasonlóképp a Loi DCRA-hoz a CRPA is előírja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ügyében eljáró közigazgatási ügyintéző keresztnévét, vezetéknevét, beosztását és elérhetőségét megismerje. A közigazgatási ügyintéző abban az esetben maradhat anonim, ha a közérdek vagy e személyek biztonságának érdeke miatt az indokolt (L. 111-2. cikk). A határidők tekintetében kimondásra kerül, hogy mindenkinek be kell tartani a kérelem előterjesztésére vonatkozó határidőket. A határidőt megtartottnak kell tekinteni a postán feladott kérelmek esetén, ha a postai bélyegzőn szereplő dátum alapján megtartott. Ez alól a CRPA kivételek is megállapít például ágazati jogszabály alapján a személyes eljárás kötelező ügy például útlevel kérelmek esetén, vagy lőfegyvertartási engedély esetén (L. 112-1. cikk).⁷⁶⁴ A kérelmekről átvételi elismervény kiállítása szükséges⁷⁶⁵ kivéve ha

⁷⁶⁰ STAHL (2016) 9-10.

⁷⁶¹ uo. 13-74.

⁷⁶² Lásd: NIQUÉGE, Sylvain: Les demandes adressées à l'administration, *Revue française de droit administratif*, 2011. 1165-1180.

⁷⁶³ Lásd: *Loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française*, Lásd ezzel kapcsolatban: JAMIN, Christophe: *Loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française*, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1994. 953.

⁷⁶⁴ Lásd részletesen: STAHL (2016) 18-19.

⁷⁶⁵ A CRPA R. 112-5. cikke részletezi az átvételi elismervény tartalmi elemeit.

például rövid ügyintézési határidőt ír elő jogszabály⁷⁶⁶ vagy visszaélésszerű joggyakorlás van szó (L. 112-3. cikk). Az elektronikus út vonatkozásában a CRPA kimondja, hogy ha az ügyfél korábban azonosításra került már, akkor elektronikus úton is előterjesztheti kérelmeit. Ha pedig a közigazgatás távszolgáltatásokhoz való hozzájutást biztosítja, akkor a kérelmeket így kell előterjeszteni (L. 112-8. és L. 112-9. cikkek). E szabály alól is megjelöl a CRPA kivételeket, így például ha a jó közigazgatáshoz való jog más módot indokol vagy a közrend fenntartása miatt más mód indokolt vagy a kérelmező személyes jelenléte szükséges (L. 112-10. cikk). A CRPA azt is rögzíti, hogy amennyiben formanyomtatvány szükséges valamely közigazgatási eljáráshoz, az ingyenesen a *service-publicque.fr* honlapon elérhető (D. 113-2. cikk). Abban az esetben, ha jogszabály előírja a kérelmező személy azonosításának, családi állapotának igazolását, akkor a kérelmező vagy bemutatja az eredeti dokumentumait, vagy azt másolatban megküldi. Ez utóbbi esetben, a CRPA táblázatban megjelöli, hogy mely hatósági igazolvány illetve bizonyítvány minnek az igazolására szolgálhat (R. 113-5. cikk). Ha kétség merül fel a másolat hitelességét illetően, akkor a közigazgatás indokolással ellátott tértivevényes levélben kéri az eredeti bemutatását. Amíg ez nem történik meg, addig az eljárás felfüggesztésre kerül (R. 113-6. cikk). Itt kerül rögzítésre az áttétel intézménye is (L. 114. cikk), amely azért is kifejezetten fontos, mert csak a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság jogosult a kérelemről átvételi elismervényt kiállítani (L. 114-4. cikk).⁷⁶⁷ A magyar szabályozáshoz hasonlóan a francia CRPA is ismeri a megkeresés jogintézményét is: a közigazgatási szervek egymásnak szolgáltatják a szükséges adatokat, információkat (L. 114-8. cikktől az L.114-10. cikkig).

- A II. cím alatti szabályok az észrevételek megtételére vonatkozó jog gyakorlását rögzítik előzetes kontradiktórius eljárások során, amely egyes közigazgatási döntéshozatali eljárásokat megelőz.⁷⁶⁸ A CRPA meghatározza azt, hogy e döntéshozatali eljárások során általában az ügyfél számára hátrányt okozó, indokolással ellátott döntés születik.⁷⁶⁹ Ezekben az eljárásokban az ügyfélnek

⁷⁶⁶ A CRPA R. 112-4. cikke tizenöt napot vagy ennél rövidebb határidőt jelöl meg.

⁷⁶⁷ További szabályok a hallgatással hozott döntések esetén a kérelem hiánypótlására vonatkozóan (CRPA L.114-5.) és a határidőn belüli formai hiányosságok javításának lehetősége (CRPA L. 114-6.).

⁷⁶⁸ BACHINI, Bruno – TROUILLY, Pascal: Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration: de la clarté dans la continuité, *Revue française de droit administratif*, 2016. 23-26.

⁷⁶⁹ Lásd részletesen: CRPA L. 121-1. cikk. Ez alóli kivételeket így például különleges körülmények során hozott döntések vonatkozásában lásd: CRPA L. 121-2. cikk

lehetősége van észrevételek megtételére írásban és a közigazgatási hatóság előtt szóban is (L. 122-1. cikk).

- A III. cím a közigazgatási döntésekben a közzel való együttműködés szabályait tartalmazza.⁷⁷⁰ A CRPA rögzíti, hogyha a közigazgatás úgy dönt – a jogszabályban előírtakon felül –, hogy a közt egy reform kialakításába vagy egy projekt vagy egy aktus létrehozásába be kívánja vonni, akkor erre hogyan van lehetősége.⁷⁷¹

- A II. Könyvben a Közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok (*Les actes unilatéraux pris par l'administration*) szabályai kerülnek részletezésre.⁷⁷² E Könyvben található többek közt a döntés indoklására és aláírására (I. cím),⁷⁷³ a közigazgatási aktusok hatálybalépésére (II. cím),⁷⁷⁴ a hallgatással hozott döntésre (III. cím) és a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezésére (IV. cím) vonatkozó részletszabályok. A francia közigazgatási hatósági eljárás – a magyarhoz hasonlóan – indulhat az ügyfél kérelemre és hivatalból is,⁷⁷⁵ e szabály azonban expressis verbis nem szerepel a CRPA-ban, de e Könyv részletszabályaiból levezethető. A CRPA II. könyve az Ákr.-hez hasonlóan a közigazgatási hatósági eljárás időrendjében halad, így rögzíti a szabályokat.
 - A CRPA II. Könyv I. címe a közigazgatási aktus indoklására és aláírására vonatkozó részletszabályokat tartalmazza. A CRPA L. 211-2. cikke kimondja, hogy az egyedi, az ügyfélre nézve kedvezőtlen döntést szükséges indoklással ellátni így például: jogot vagy jogosultságot hatályon kívül helyező vagy visszavonó, szabadságjog gyakorlását korlátozó, engedélykérést elutasító, jogszabály alapján kötelező, belső közigazgatási jogorvoslati kérelmet elutasító

⁷⁷⁰ BON, Pierre: L'association du public aux décisions prises par l'administration, *Revue française de droit administratif*, 2016. 27-35.; SAUNIER, Sébastien: L'association du public aux décisions prises par l'administration, *Actualité juridique droit administratif*, 2016. 2426-2433.

⁷⁷¹ Meghatározza a nyílt internetes konzultáció, a konzultációs céllal létrejövő közigazgatás bizottságok, a közvéleménykutatás lehetőségét illetve a helyi szintű döntések meghozatalában való részvételre is utal. Lásd: CRPA L.132-1 cikktől L 135. -1. cikkig

⁷⁷² A közigazgatási aktus fogalmi meghatározásával kapcsolatban lásd: IV. 2.1.6. fejezetet, DELVOLVE (2016) 35-40., A közigazgatási aktus és a közigazgatási döntés közti különbségtétel vonatkozásában lásd: MELLERAY (2015) 2491-2493.

⁷⁷³ ÉVEILLARD, Gweltaz: L'adoption des actes administratifs unilatéraux, *Revue française de droit administratif*, 2016. 40 - 50.; MONÉDIAIRE, Gérard: *Vers la motivation des actes administratifs généraux, spécialement en droit de l'environnement* in: *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, Paris 2007. 607-635.

⁷⁷⁴ A közigazgatási aktusok hatálybalépésére vonatkozó dilemmák nem újkeletűek. Lásd ezzel kapcsolatban: SEILLER, Bertrand: L'entrée en vigueur des actes unilatéraux, *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 1463-1468.; illetve a CRPA e címe vonatkozásában: PETIT, Jacques: L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le Code des relations entre le public et l'administration, *Actualité juridique droit administratif*, 2015. 2433-2441.

⁷⁷⁵ WALINE (2016) 440.

döntést, etc. (L. 212-2. cikk).⁷⁷⁶ Az indokolásnak tartalmaznia kell a jogilag releváns tényeket illetve a döntés alapját képező jogszabályi rendelkezéseket (L. 211-5. cikk). Rendkívül sürgős esetben az indokolás mellőzhető. Ez nem okozza a döntés jogszabály-ellenességét, de az indokolást az érdekeltekkel egy hónapon belül ismertetni szükséges, abban az esetben, ha a döntés ellen az érdekelt közigazgatási pert indít (L. 211-6. cikk).

A döntés aláírására vonatkozik a CRPA II. könyv I. cím II fejezete.⁷⁷⁷ A CRPA L. 212-1. cikke kimondja, hogy minden közigazgatási döntés tartalmazza kiállítójának aláírását és olvasható módon a vezetéknevét, a keresztnévét és a hivatali beosztását. A közigazgatási döntések bizonyos feltételek fennállása esetén elektronikus aláírással is elláthatóak.⁷⁷⁸

- A CRPA II. könyv 2. címe alatt a közigazgatási döntések hatályba lépésével kapcsolatos rendelkezések találhatók. E kérdéskör szabályozásában az aktustani csoportosítást veszi alapul a CRPA. A szabályozó aktusok (*les actes réglementaires*) ha a közzétételükre vonatkozó szabályokat betartották, a közzétételt követő nap vagy abban az időpontban lépnek hatályba, amikor azt a szabályozó aktus meghatározza (L. 221-2. cikk).⁷⁷⁹ E szabályt kell alkalmazni a döntést tartalmazó, nem szabályozó aktusok (*les autres actes décisives non réglementaires*) tekintetében is. Az individuális, nem hallgatólágon hozott, egyedi aktusok főszabály szerint akkortól váltanak ki joghatást, akkortól hatályosak, amikor azt a címmel közlik (L. 221-8. cikk).
- A II. könyv 3. címe a hallgatással hozott döntésekre vonatkozó szabályokat részletesen rögzíti. A CRPA főszabályként kimondja, hogy ha egy döntés vonatkozásában a közigazgatás két hónapon keresztül hallgat, akkor az beleegyezésnek minősül (L. 231-1. cikk). A CRPA tehát – szakítva a Loi DCRA szabályaival – a hallgatás-beleegyezés szabályát kodifikálta. Azoknak az eljárásoknak a listája, amelyekben a hallgatás-beleegyezés elve érvényesül az legifrance.gouv.fr oldalon megtalálhatóak (D. 231-3. cikk). E szabály alól a

⁷⁷⁶ OUM OUM, Joseph Franck: La motivation de la requalification des demandes par l'administration, *Revue française de droit administratif*, 2011. 89-98.; GABARDA, Olivier: Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs? Enjeux et perspectives d'évolution autour du principe de la motivation facultative, *Revue française de droit administratif*, 2012. 61-73., CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 554-556.

⁷⁷⁷ SAUNIER (2010A) 489 - 505., SAUNIER, Sébastien: Les hésitations du juge sur le caractère substantiel de l'exigence de la mention du nom et du prénom de l'auteur de l'acte, *Actualité juridique droit administratif*, 2010. 1488-1493.; CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE 556-557.

⁷⁷⁸ Lásd: CRPA L. 212-3. cikk

⁷⁷⁹ A közzétételre vonatkozó speciális szabályokat a CRPA L. 221-9 cikktől az L. 221 -17. cikkig találhatók.

CRPA is megállapít kivételeket, amely esetekben a hallgatás elutasító döntésnek minősül, így például, ha a kérelem nem egyedi döntés meghozatalára irányul, vagy ha a kérelem panasz jellegű vagy belső közigazgatási jogorvoslati eljárásra irányuló kérelem, vagy ha a kérelem gazdasági-pénzügyi jellegű, vagy a kérelem a közigazgatás és a közigazgatásban dolgozók közötti viszonyban merül fel.⁷⁸⁰ A hallgatás-beleegyezés elve rendeleti szintű jogszabályban való szabályozással áttörhető, ha azt a jó közigazgatás elve vagy a döntés tárgyának jellege indokolja (L. 231-5. cikk). A két hónapos határidőtől eltérő határidő is megállapítható miniszterelnök által hozott rendeletben, amelyek vonatkozásában kötelező az Államtanács álláspontját kikérni, ha azt az eljárás összetettsége vagy fontossága indokolja (L. 231-6. cikk).

- A CRPA II. könyv negyedik, utolsó címe külön címben szabályozza az aktusok hatályon kívül helyezésére vonatkozó szabályokat (*La sortie de vigueur des actes administratifs*). Ez volt – mind a jogalkalmazó, mind pedig a szakirodalom részéről – a CRPA egyik legjobban várt innovációja, hisz a jogalkalmazásban terminológiai káosz uralkodott.⁷⁸¹ A CRPA L. 240-1. cikk elsőként a fogalmakat rögzíti: hatályon kívül helyezés (*abrogation d'un acte*) a közigazgatási aktus jogi szempontból a jövőre nézve való eltűnését jelenti, azaz e cselekmény a közigazgatási aktus alkalmazhatóságát a jövőre nézve szünteti meg. Ezzel szemben, az aktus visszavonása (*retrait d'un acte*) alatt a közigazgatási aktus jogi szempontból való eltűnését értjük már nemcsak a jövőre nézve, hanem a múltira vonatkozóan is. A megtévesztéssel alkotott aktusok időkorlátozás nélkül visszavonhatóak illetve hatályon kívül helyezhetőek (L. 241-2. cikk). E kérdéskör tekintetében a CRPA különbséget tesz jogot alapító döntés és szabályozó aktusok illetve nem szabályozó, nem jogot alapító aktusok közt. A jogot alapító döntés visszavonását illetve hatályon kívül helyezését a közigazgatás maga, harmadik személy és a jogot korábban megszerző ügyfél is kezdeményezheti. Ha a jogot alapító döntés visszavonását illetve hatályon kívül helyezését a közigazgatás maga vagy harmadik személy kezdeményezi, akkor a közigazgatás abban az esetben vonhatja vissza illetve helyezheti hatályon kívül e döntést, ha az jogszabályba ütközik és e döntés meghozatalától négy hónap

⁷⁸⁰ Lásd részletesen a további kivételeket: CRPA L. 231-4. cikk

⁷⁸¹ Lásd: SEILLER (2016) 58 - 68., ÉVEILLARD, Gweltaz: La codification du retrait et d l'abrogation des actes administratifs unilatéraux, *Actualité juridique droit administratif*, 2015. 2474-2485., WALINE (2016) 447-449.

még nem telt el (L. 242-1. cikk). Határidőre tekintet nélkül hatályon kívül helyezhető a jogot alakító döntés, amely feltételhez kötött és a feltétel már nem áll fenn. Határidőre tekintet nélkül visszavonható az a döntés is, amely támogatást nyújt, de ennek feltételei nem lettek tiszteletben tartva (L. 242-2. cikk). Abban az esetben, ha a jogot korábban megszerző ügyfél kezdeményezi a döntés hatályon kívül helyezését illetve visszavonását, akkor a közigazgatás a döntést akkor helyezi hatályon kívül illetve vonja vissza, ha az jogszabályba ütközik és a döntés közzétételétől négy hónap nem telt el (L. 242-3. cikk). A jogot korábban megszerző ügyfélnek a kérelme alapján, egyes esetekben a közigazgatás határidőre tekintet nélkül a jogot alapító döntést visszavonhatja illetve hatályon kívül helyezheti, ha az nem jogszabálysértő és harmadik személy jogát nem sérti és az adott személyre nézve még kedvezőbb döntés születik (L. 242-4. cikk). A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások során, ha egy jogot alapító döntés ellen kötelező a közigazgatási per előtt ez előbb említett jogorvoslati eljárás igénybevétele és ilyen jogorvoslati kérelem előterjesztésre kerül, akkor a közigazgatás a döntést visszavonhatja vagy hatályon kívül helyezheti azon határidőn belül, amely alatt a jogorvoslati kérelemre reagálnia kell (L. 245-5. cikk). A CRPA meghatározza a szabályozó aktusok illetve a nem szabályozó, nem jogot alapító aktusok hatályon kívül helyezésére vonatkozó részletszabályokat is a következőképp: a szabályozó aktusok illetve a nem szabályozó, nem jogot alapító aktusok bármely tetszőleges alapon, határidőre tekintet nélkül módosíthatóak illetve hatályon kívül helyezhetőek, ha az adott esetben az átmeneti rendelkezéseket fogadnak el a CRPA L. 221-6. cikkében meghatározott feltételekkel. A közigazgatás a szabályozó aktusokat a CRPA L. 243-2 cikkének megfelelően akkor is hatályon kívül helyezheti, ha az jogszabályba ütközik vagy tárgyalanná vált és e helyzet a közzétételt követően következett be, vagy azt követő események vagy körülmények idézték elő. A közigazgatás a nem szabályozó, nem jogot alapító aktusokat is hatályon kívül helyezheti, ha a közzétételüket követő körülmények vagy események következtében jogellenessé vagy tárgyalanná váltak. A közigazgatás a szabályozó aktusokat illetve a nem szabályozó, nem jogot alapító aktusokat visszavonhatja, ha azok jogszabályba ütköznek és a közzétételüktől nem telt el négy hónap (L. 243-3. cikk). E szabálytól eltérően, a közigazgatás

által meghatározott szankció jellegű intézkedések bármikor visszavonhatóak (L. 243-4. cikk).

- A CRPA III. könyvében kerül rögzítésre a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználásáról szóló szabályok (*L'accès aux documents administratifs et la reutilisation des informations publiques*).⁷⁸² A CRPA III. könyve először a közigazgatási dokumentum fogalmát adja meg. A CRPA L. 300-2. cikk alapján, közigazgatási dokumentumnak minősül, függetlenül annak kiállítási idejétől, megőrzési helyétől, formájától azon dokumentumok, amelyeket az állam, a területi közösségek illetve más közjogi vagy magánjogi szervezetek és személyek állítottak ki vagy kaptak közfeladatuk végzése során. Közigazgatási dokumentumnak minősül különösen a jelentések, a jegyzőkönyvek, a tanulmányok, a statisztikák, a körlevelek, a miniszteri válaszok, az utasítások, a döntések, etc. (L. 300-2 cikk). Nem minősül közigazgatási dokumentumnak azonban a közigazgatási bírósági dokumentumok, a rendes bírósági dokumentumok és a Parlament dokumentumai.⁷⁸³

A CRPA III. könyve négy címet tartalmaz:

- A közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés joga I. cím alatt részletesen meghatározásra kerül mely dokumentumokhoz mely személyi kör férhet hozzá milyen módon (L. 311-1. cikktől az L. 311-15. cikkig). Kiemelendő, hogy a CRPA nevesíti azon dokumentumok körét is, amelyek nem hozzáférhetőek, senki által meg nem ismerhetőek. Ezek alapján három kör különíthető el a CRPA L. 311-5. és L. 311-6 cikkei alapján: azon dokumentumok, amelyek természetükből kifolyólag nem hozzáférhetőek (így például az Államtanács véleménye); azon dokumentumok, amelyek abszolút titkot tartalmaznak (így például nemzetvédelmi titkot) és azon dokumentumok köre, amelyek relatív titkot (így például orvosi titkot vagy a magánélet védelméhez való jog indokolja az adat védelmét) tartalmaznak.
- A II. cím a nyilvánosan elérhető információk további felhasználására vonatkozó részletszabályokat rögzíti, míg a III. cím az ezekért felelős személyek körét.

⁷⁸² Lásd részletesen: STAHL (2016) 167-259.

⁷⁸³ Lásd: uo. 170-171. illetve: *Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*.

- Végül a III. könyv IV. címe alatt találjuk a Közigazgatási dokumentumok hozzáférési Bizottságára vonatkozó rendelkezéseket (*Commission d'accès aux documents administratifs*, a továbbiakban a francia rövidítést átvéve: CADA). A CADA egy tizenegy főből álló, független közigazgatási szerv,⁷⁸⁴ amely 1978-ban jött létre.⁷⁸⁵ A CADA hatáskörébe tartozik egyrészt a közigazgatási dokumentumok és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználására vonatkozó szabályok betartásának felügyelete. Másrészt a CADA véleményt alkot abban az esetben, ha egy adott személy valamely közigazgatási dokumentumhoz való hozzáférése vagy nyilvánosan elérhető információk további felhasználása vonatkozásában elutasító közigazgatási döntést kap (L. 340-1. cikk). A CADA javaslatot ad továbbá a közigazgatási szerveknek, ha a szervek megkeresik a közigazgatási dokumentumok hozzáférése és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználására vonatkozó kérdésekkel (R. 342-4. cikk). A CADA javaslatokat fogalmazhat meg a Kormány részére a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésre és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználására vonatkozó jogszabályok módosítására (R. 342-5. cikk). A CADA továbbá szankciót állapíthat meg a CRPA L. 326-1. és L. 342-3. cikkei alapján, a nyilvánosan elérhető információk jogszerűtlen további felhasználása miatt. Végül a CADA-t közigazgatási per megindítása előtt kötelező megkeresni, ha az adott személy közigazgatási pert kíván kezdeményezni közigazgatási dokumentumhoz való hozzáférés vagy nyilvánosan elérhető információk további felhasználását elutasító közigazgatási döntést ellen (L. 342-1. cikk). A CRPA III. könyvébe gyakorlatilag az 1978. július 17-i 78-753. számú a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló törvény tartalmilag beépült.
- A IV. könyvben, a Közigazgatással lévő vitarendezés (*Le règlement des différends avec l'administration*) címszó alatt kerül igen röviden szabályozásra a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségek.⁷⁸⁶ A CRPA három cím alatt rögzíti e

⁷⁸⁴ Lásd: *Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.*

⁷⁸⁵ Lásd a CADA-ról részletesen: LALLET, Alexandre – THIELLAY, Jean-Philippe: *La Commission d'accès aux documents administratifs en trente ans, Actualité juridique droit administratif*, 2008. 1415-1420.

Tevékenységről az éves beszámoló elérhető a www.cada.fr honlapon.

⁷⁸⁶ Az IV. könyvvel kapcsolatos dilemmákat lásd: SEILLER, Bertrand: *Le règlement des différends avec l'administration, Actualité juridique droit administratif*, 2015. 2485 - 2491.

lehetőségeket: I. címben a közigazgatási jogorvoslatok (*recours administratifs*) szerepelnek, először a fogalmi meghatározások, majd az I. cím 1. fejezetében a közigazgatási belső jogorvoslati lehetőségek általános szabályai. Az I. cím 2. fejezete a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások egy másik fajtájára utal a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásokra (*Recours administratifs préalables obligatoires*, rövidítve: RAPO). A IV. könyv II. címe az alternatív, nem bírósági vitarendezési módokat nevesíti, így például a mediációt vagy az ombudsmanhoz (*Défenseur des droits*-hoz) fordulás lehetőségét. A III. cím megemlíti, de nem részletezi a bírósági jogorvoslati eljárás lehetőségeit így a közigazgatási pert (*Recours juridictionnels de droit commun: les recours contentieux*, (IV. könyv 3. cím 1. fejezet) illetve a választottbírói eljárást (IV. könyv 3. cím 2. fejezet).⁷⁸⁷

- Az V. könyv (*Dispositions relatives à l'outre-mer*) Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában rögzíti azokat a CRPA szabályokat, amelyeket e területeken is alkalmazni kell.⁷⁸⁸ Az I. címben Guadelupe-ra, Guyana-ra, Martinique-re, Réunion-ra és Mayotte-re, II. címben Szent-Barthélemy-re, III. címben Szent-Martin-ra, IV. címben Szent Pierre és Miquelon-ra, V. címben Francia Polinéziára, VI. címben Új-Kaledóniára, VII. címben Wallis et Futuna Szigetekre, VIII. címben Francia Déli és Antarktisz területeire vonatkozó rendelkezéseket találjuk. E könyv a Legfőbb Kodifikációs Bizottság javaslatára került megalkotásra.⁷⁸⁹ Felmerült annak lehetősége, hogy minden egyes rendelkezés külön bekezdésében utalnak Franciaország tengerentúli területeire vonatkozó eltérő szabályokra, de ez megtörte volna a Kódex egységességét; így külön könyvben került elhelyezésre.⁷⁹⁰ E könyv a CRPA közel egyharmadát adja.

⁷⁸⁷ Lásd részletesen: VII. fejezet

⁷⁸⁸ Lásd: ROUSSEL, Florian: Un code également innovant dans sa partie outre-mer, *Revue française de droit administratif*, 2016. 69-75.

⁷⁸⁹ Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2015. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Douzième Rapport Annuel*, 2015. 57-58.

⁷⁹⁰ STAHL (2016) 269-270.

VI. 4. AZ ÚJ ELJÁRÁSI TÖRVÉNYKÖNYVEK HASONLÓSÁGAI ÉS HIÁNYOSSÁGAI

A CRPA a közigazgatási jogviszonyokat részint szabályozó, egyes jogintézmények szabályait rögzítő gyűjtemény, amely arányaiban hosszabb és bonyolultabb, mint a magyar szabályozás. Megállapítható, hogy az új francia és magyar közigazgatási eljárási törvénykönyvek felépítése igen eltérő, azonban sok hasonló jogintézményt tartalmaznak, amelyet néhol még hasonló módon is kodifikálnak így például a kérelemre vonatkozó szabályok és az áttétel az Ákr. 17.§-ban és az Ákr. III. fejezetében, míg a CRPA I. könyvének I. címében található. A közigazgatási döntés indokolása, a hatóság saját hatáskörében lévő döntés módosítása és visszavonásának lehetősége a CRPA II. könyv IV. címében, míg az Ákr. 81.§-ában és az Ákr. 120. §-ában jelenik meg. Külön rész szól mindkét jogszabályban a jogorvoslati eljárásokról: az Ákr. IX. fejezete és a CRPA IV. könyve.⁷⁹¹ Kiemelendő, hogy a magyar Ákr. a közigazgatási hatósági eljárás valamennyi szakaszát tartalmazza, a francia CRPA a végrehajtásra nem tartalmaz rendelkezéseket, hisz ehhez bírósági döntés szükséges Franciaországban. Továbbá a francia CRPA külön szabályozza Franciaország tengerentúli területeire vonatkozó szabályokat (V. könyv), addig e dilemma Magyarországon fel sem merül.

Egyes részei a CRPA-nak részletesebbek, mint a magyar Ákr.-ben fellelhető szabályozás illetve egyes aspektusai az adott jogintézménynek nem is találhatóak meg az Ákr.-ben így különösen a CRPA III. könyve, amely a dokumentumokhoz (iratokhoz) való hozzáférés szabályait rögzíti. Mindennek ellenére a CRPA inkább jogintézményekre vonatkozó szabályokat kodifikál, mint egy folyamatot. Az Ákr. ezzel ellentétben a közigazgatási hatósági eljárás egyes lépéseire és a döntés meghozatalára fókuszál. A CRPA legnagyobb hiányossága talán pontosan ez, hogy nem valódi közigazgatási hatósági eljárási törvénykönyv, nem a közigazgatási eljárás lépéseit határozza meg, hanem csak egyes mozzanatait emeli ki. WALINE, Jean szerint mind a mai napig nincs valódi közigazgatási hatósági eljárási kódexe Franciaországnak.⁷⁹²

Megjegyezendő továbbá, hogy a CRPA hatálya nemcsak a köz és a közigazgatás közti kapcsolatokra terjed ki, hanem a közigazgatás és a közigazgatásban dolgozók közti kapcsolatokra is. Ergo a CRPA egyszerre szabályozza részint a közigazgatás külső és belső

⁷⁹¹ A jogorvoslati rendszer összehasonlító vizsgálatát a következő VII. fejezet tartalmazza.

⁷⁹² WALINE (2016) 586.

eljárási szabályait is. Megjegyezendő, hogy magyar Ákr.-ben is sajnálatos módon fellelhető olyan jogintézmény, amely nem a közigazgatási hatóság és az ügyfél közti jogviszonyba tartozik, hanem közigazgatási szervek közötti eljárási lépéseket szabályozza így például a megkeresés. Nem tartjuk indokoltnak, hogy a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó kódexben e jogintézmény szabályozásra kerüljön.

Továbbá megfontolandónak tartjuk annak átgondolását, hogy a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) szabályai közt kerüljön szabályozásra a közigazgatási döntések végrehajtására vonatkozó rendelkezések.⁷⁹³ A magyar Ákr. jelenleg továbbra is tartalmazza a közigazgatás döntések végrehajtásának különös szabályait. Korábban a végrehajtásra sok esetben nem került sor, nem is volt rá kapacitás illetve hiányzott a megfelelő szakmai háttér. Az Ákr. általános végrehajtást foganatosító szervnek - ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik - az állami adóhatóságot jelöli meg.⁷⁹⁴ Az Ákr 131. §-a (2) bekezdés alapján az Ákr. eltérő rendelkezése hiányában a Vht.-t kell alkalmazni. Ha a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja, eljárására az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni. Ergo az Ákr. meghatároz egy általános végrehajtást foganatosító szervet, amely eljárásában azonban az Ákr.-t nem kell alkalmazni.⁷⁹⁵

A CRPA igazi nívója, amely a magyar szabályozásból majd teljes mértékben hiányzik az az, hogy a Kódex minden egyes könyve elején próbál pontos fogalom meghatározást adni, ezzel is segítve a jogalkalmazókat. A magyar Ákr.-ben is érdemes lenne egyes definíciók meghatározása illetve kiegészítése így például közigazgatási hatósági eljárás fogalmának meghatározása vagy például a kérelem definíciójának kiegészítése a jogorvoslati kérelmekkel. A fogalmak egységesítése viszont szükséges lenne a CRPA-ban így különösen a közigazgatási aktus és a döntés szavak tekintetében.⁷⁹⁶

⁷⁹³ Vö: HAJAS Barnabás: *Általános? Közigazgatási? Rendtartás?* in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Pázmány Press, Budapest, 2015. 351

⁷⁹⁴ Az Ákr. 134.§ (2) bekezdése kimondja, hogy: „ [a] végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet, a végrehajtás során azonban csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.

⁷⁹⁵ VÉRTESY László: *A végrehajtás* in: FAZEKAS János (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*, NKE, Budapest, 2018. 133-151.

⁷⁹⁶ A CRPA II. könyv 1. és 2. cím, amely a közigazgatási aktus kifejezést használja, míg a CRPA II. könyv 3. címe döntések kifejezést használja, de a benne található paragrafusok már újra az egyoldalú közigazgatási aktusokra utalnak (L. 241-1. és L. 241-2. cikkek); DELVOLVÉ (2016) 35 - 40.

Jelen elemzés keretei közt két további kérdéskört emelnénk ki. A CRPA igen egyszerűen szabályozza a hallgatás intézményét: a hallgatás főszabály szerint beleegyezést jelent, a kivételeket pedig a Törvénykönyv nevesíti [CRPA II. könyv 3. cím] illetve közigazgatási belső jogorvoslati eljárások esetén a hallgatás elutasításnak minősül [CRPA IV. könyv L. 411-7. cikk]. A magyar szabályozás azonban különbséget tesz jogszerű és jogszerűtlen hallgatás közt, amelyet eltérő helyeken szabályoz az Ákr.-ben. Az Ákr. 15. § (2) bekezdése kimondja, hogy: „[h]a a hatóság - a jogszerű hallgatás esetét kivéve - eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve (a továbbiakban: felügyeleti szerv) az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság (a továbbiakban: közigazgatási bíróság) kötelezi a hatóságot.” Eltelik tehát teljes eljárás esetén hatvan nap, ezt követően tételezzük fel a felügyeleti szerv nem intézkedik, és végül több hónap után sor kerül a mulasztási perre, amely a Kp. XXII. fejezet alapján lefolytatásra kerül. Ezt követően, ha a mulasztó közigazgatási szerv nem teljesít és a Kp. XXVI. fejezet értelmében, a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítése érdekében újabb pert kell kezdeményezni, amelynek végén továbbra sem lesz közigazgatási döntés, hanem bíróság a teljesítési bírság kiszabása mellett a közigazgatási szervvel azonos hatáskörű másik szervet jelöl ki az eljárás lefolytatására, egyúttal a közigazgatási szervet az eljárás költségeinek viselésére kötelezi, vagy a közigazgatási szerv törvényességi felügyeleti szervét felhatalmazza a mulasztási ítéletnek megfelelő teljesítésre, egyúttal a közigazgatási szervet a teljesítés költségeinek viselésére kötelezi vagy ha az előbbi két jogkövetkezmény alkalmazhatósága hiányzik akkor, ha azt az ügy jellege és a rendelkezésre álló adatok lehetővé teszik, ideiglenes intézkedést hozhat, amely a teljesítésig hatályos. Érdemes lenne álláspontunk szerint az ügyek gyorsabb eldöntése érdekében, a felügyeleti szerv helyett rögtön bírósághoz fordulni.

Természetesen ismerjük a függő hatályú döntésre vonatkozó szabályozást is, de egyes esetekben nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának. Másrészt a függő hatályú döntéssel három alapvető problémánk van: egyrészt az ügyfelek részéről nem tartjuk megfelelőnek. Tételezzük fel azt, hogy az ügyfél nem rendelkezik jogi végzettséggel – mint, ahogy az ügyfelek nagy része – és kap egy függő hatályú döntést, amelyben benne van, hogy ennyi és ennyi forintot fizet a közigazgatási hatóság, illetve adott esetben a kérelmezett jog gyakorlása megilleti az ügyfelet, de csak akkor, ha az ügyintézési határidő elteltével a közigazgatási hatóság a hatósági ügy érdemében nem dönt vagy az eljárást nem szünteti meg. A legtöbb ügyfél ezt követően mit tesz: telefonon felhívja értetlenül az ügyintézőt, hogy akkor most neki kell-e fizetni vagy akkor most megkapta-e a jogot. Az ügyintéző oldaláról tehát

többletidőt és energiát von el e telefonhívás. Továbbá, ha határidőn belül hoz döntést az ügyintéző, akkor többletmunkát is jelent a függő hatályú döntés meghozatala. Harmadrésről, a függő hatályú végzésekkel kapcsolatosan további problémánk, hogy a függő hatályú döntés alapvető célja az érdemi döntés szerepének átvétele. A függő hatályú végzésben azonban a közigazgatási hatóság nem rendelkezik a legfontosabb kérdéskörrel a kérelmezett jog gyakorlásáról, mégis joghatást vált ki e döntés: az érdemi döntés helyét veheti át a függő hatályú végzés úgy, hogy a kérelmezett jog gyakorlásáról továbbra sincs döntés.⁷⁹⁷

Kiemelendő továbbá, hogy a jogszerű hallgatás eseteikor a hallgatás beleegyezés szabálya érvényesül. Az Ákr. 80.§ (2) bekezdése nem fogalmaz a lehető legegyszerűbben. Kimondja, hogy: „[j]ogszerű hallgatásnak van helye, ha *a*) automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki, *b*) sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, *c*) teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, továbbá nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.” Álláspontunk szerint érdemes lenne a külön cím alatt együtt szabályozni mindkét esetkört: egyszerűbb, akár a francia szabályozáshoz hasonló szabályok alkotásával, a függő hatályú döntés hiányosságaira tekintettel, annak újraszabályozásával.

A másik kérdéskör, amit jelen részben kiemelünk az az indokolás jogintézménye. Érdekes a magyar és a francia szabályozás közti különbség. Míg a francia CRPA azon döntéseket emeli ki, amelyeknek részletes indokolást kell tartalmaznia (különösen is a kérelmet elutasító, az ügyfélnek hátrányt okozó döntések esetei [CRPA L. 211-2. cikk]), addig a magyar Ákr. azokat a döntéseket sorolja fel csak nagyon röviden, amelyek esetében a jogorvoslatról való tájékoztatás mellőzhető, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható. E két eset: 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, illetve az egyezség jóváhagyása [Ákr. 81.§ (2) bekezdés]. Álláspontunk szerint, megfontolandó lenne ide sorolni a sommás eljárás során hozott döntések eseteit is, hiszen e döntések ellen vagy fellebbezésnek van helye, vagy ha ennek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el [Ákr. 42.§]. Így a részletes indokolás vagy fellebbezés során vagy teljes eljárás során pótolható lenne.

⁷⁹⁷ Lásd: Ákr. 43.§

VI. 5. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

E fejezet részletesen vizsgálta a 2010-es évek közigazgatási eljárási kodifikációs eredményeit mind Franciaországban, mind Magyarországon. Az, hogy a magyar Ákr. és a francia CRPA megalkotásra kerültek számos tényező szerencsés együttállásának köszönhető, így különösen megalkotásuk jogalkalmazói, szakirodalmi és politikai támogatottságának. E fejezet keretében górcső alá vettük a magyar Ákr.-t és a francia CRPA-t. Ismertetésre került e jogszabályok megalkotásának körülményei, címükkel kapcsolatos dilemmák, hatályuk és tartalmuk.

Tekintettel arra, hogy a francia CRPA tartalmát a magyar szakirodalom még nem elemezte, így e fejezet ezt is pótolni kívánta. Ezzel ellentétben az Ákr. szabályait számos munka mutatta be az elmúlt időben, így e fejezet keretei közt csak a legfontosabb újításokra hívtuk fel a figyelmet. Az új eljárási törvénykönyvek tartalmi összehasonlítását követően, a teljesség igénye nélkül egy-egy alapvető, továbbra is fennálló hiányosságra mutattunk rá, fogalmaztunk meg módosítási javaslatokat így különösen is a végrehajtás, a fogalom meghatározások, a hallgatás jogintézménye, a függő hatályú döntés és a döntés indokolása vonatkozásában.

Megállapítható, hogy az új francia és magyar közigazgatási eljárási törvénykönyvek felépítése igen eltérő, azonban sok hasonló jogintézményt tartalmaz, amelyet néhol még hasonló módon is kodifikál, ám a CRPA szabályai részletesebbek. A CRPA legnagyobb hiányossága viszont talán az, hogy nem valódi közigazgatási hatósági eljárási törvénykönyv, nem a közigazgatási eljárás lépéseit határozza meg, hanem csak egyes részmozzanatait emeli ki. Továbbá a CRPA egyes szabályait a közigazgatási belső eljárásokban is alkalmazni kell. Mindennek ellenére, a CRPA már inkább egy második generációs közigazgatási eljárási törvénykönyvnek nevezhető, amely középpontjában a köz (ügyfél) és a közigazgatás kapcsolata áll. A CRPA tükrében a magyar Ákr. talán egyik legnagyobb hiányossága, hogy továbbra is első generációs eljárási törvény maradt: nem a közigazgatás és a polgárok közti kapcsolatokra fókuszál, hanem a korábban már bevett, sérthetetlen közigazgatási hatósági ügy, a közigazgatási döntés meghozatala áll a középpontban.

Összegezve a 2010-es évek mind Franciaországban, mind Magyarországon jelentős közigazgatási eljárási kodifikációs eredményeket hoztak. A közigazgatási hatósági eljárás

szabályozásában jelentős előrelépés mind a magyar Ákr., mind a harminc év után először, a közigazgatási hatósági eljárást részint kodifikáló francia CRPA. Ám, az évtized még nem fejeződött be, így reméljük a következő fejezetben megfogalmazottakból is mind több valósul meg.

VII. JÖVŐBENI KIHÍVÁSOK: A FRANCIA ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS JOGORVOSLATI RENDSZERÉNEK TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI

Alaptételnek tarjuk, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és a közigazgatás per logikai egységet alkot, így annak szabályozása, szabályozásának felülvizsgálata is mindenképp egyszerre szükséges.⁷⁹⁸ Erre tekintettel jelen alfejezet elsőként a közigazgatási eljárás, jogorvoslathoz való jog és a közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjait veszi górcső alá (VII. 1. fejezet). Ezt követően, a magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárások jogorvoslási rendszerét elemzi átfogóan (VII. 2. fejezet). Végül a közigazgatási bírászkodás egyes alapvető kérdéseire fókuszál (VII. 3. fejezet).

VII. 1. ALKOTMÁNYOS ALAPOK

Kiemelendő, hogy míg a magyar Alaptörvény *expressis verbis* deklarálja a tisztesség ügyintézés követelményét, a jogorvoslathoz való jogot és a közigazgatási bírászkodás alapjait, addig a francia Alkotmány szó szerint ezeket az alapjogokat nem tartalmazza, de azok az Alkotmányból levezethetőek, tartalmukat a francia Alkotmánytanács pedig részletesen meghatározta.

⁷⁹⁸ Ezt támasztja alá a jogalkotó azon törekvése, hogy egyszerre került e két tárgykör 2016-ban szabályozásra. A szakirodalomban is a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere és a közigazgatási bírászkodás alapvető kérdései együttesen kerülnek elemzésre. Lásd: ROZSNYAI F. Krisztina: *Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész-ágyban*, ELTE Kiadó, Budapest, 2010., ROZSNYAI F. Krisztina, F.: *Külön, de mégis együtt: a közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog*. In: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Pázmány Press, Budapest, 2015. 149-167., DARÁK Péter: Új közigazgatási perrendi elképzelések, *Új Magyar Közigazgatás*, 2016. 4. sz. 48-49.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény két vonatkozásban nevesíti a tisztességes eljárás követelményét: a hatósági eljárásokkal kapcsolatban a tisztességes ügyintézéshez való jogként; a bírósági eljárásokkal kapcsolatban pedig a tisztességes tárgyaláshoz való jogként.⁷⁹⁹ Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Az Alaptörvény tehát a tisztességesség követelményéhez mindkét esetben hozzákapcsolja az ésszerű határidőn belül való döntés követelményét, illetve további előírásokat is megfogalmaz.⁸⁰⁰ A jogorvoslathoz való jog a tisztességes ügyintézéshez való jog érvényesülésének alapeleme. Az Alkotmánybíróság több határozatában elemezte a jogorvoslathoz való jogot. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [(5/1992. (I. 30.) AB határozat)]. A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat [(9/1992. (I. 30.) AB határozat)]. A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el. A jogorvoslati jog lényegileg az érdekeltnek az a joga, amelynek gyakorlásával az általa hibásnak, sérelmesnek tartott államigazgatási aktus orvoslását, vagyis az általa vélt, vagy valós érdeksérelmének elhárítását érheti el [(513/B/1994. AB-határozat)]. Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát [(49/1998. (XI. 27.) AB határozat)]. Erre tekintettel megállapítható, hogy a kétfokú közigazgatási eljárás nem követelmény, ha az egyfokú eljárásban meghozott döntést a „más szervhez” jellemzően bírósághoz fordulás lehetősége követi.⁸⁰¹

⁷⁹⁹ Lásd: VARGA Zs. András: *V. fejezet Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei* in: PATYI – VARGA (2019) (kézirat, megjelenés alatt); BALOGH BÉKESI – POLLÁK (2018) 46-57.

⁸⁰⁰ Vö: CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások, *Magyar Jog*, 2014. 3. sz. 137-145.

⁸⁰¹ Lásd: BALOGH-BÉKESI Nóra: *A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog* in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Pázmány Press, Budapest, 2015. 53-66., BADÓ Attila: *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika összehasonlító jogi tanulmányok*, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Összehasonlító Jogi Intézet, Gondolat,

A közigazgatási bíráskodás alkotmányos forrásaként három Alaptörvényben szereplő cikket szükséges kiemelni: az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés rögzíti, hogy: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” A közigazgatási bíráskodás lényege a modern jogállam fogalmának.⁸⁰²

Másodrészt, az Alaptörvény 25. cikke kimondja, hogy:

„(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság.

(2) A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

(3) A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

Ezzel kapcsolatban az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 27. pontja deklarálja, hogy: „[a] közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróság dönt

- a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;
- b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;
- c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.”

Végül kiemelendő a már említett jogorvoslathoz való jog.

A közigazgatási perhez tehát az alapjog biztosításán kívül az Alaptörvényben rögzített államszervezeti elem is kapcsolódik, amely a közigazgatás feletti bírói kontrollt biztosítja.⁸⁰³

Budapest 2011., PATYI András – KÖBLÖS Adél: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016. 3. sz. 8-29.; PATYI András: *A közigazgatási bíráskodás alkotmányos háttérének eredete és jelentése* in: BALOGH Elemér – HOMOKI – NAGY Mária (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE ÁJK. Szeged, 2010. 653-670., BENCSEK András: A jogorvoslathoz való jog érvényesülése a közigazgatáson innen és túl, *JURA*, 2015. 2. sz.. 11-19. ; BENCSEK András: *A közigazgatási bíráskodás helyzete és jövője - az új Alaptörvény tükrében* in: VARGA Norbert (szerk.): *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja = The New Hungarian Constitution and Reforms in Legal Life = Das neue Ungarische Grundgesetz und Reformen im Rechtsleben*, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2013. 35-45.; ROZSNYAI (2013) 117-130.

⁸⁰² TOMCSÁNYI (1926) 190., Lásd részletesen: PATYI – KÖBLÖS (2016) 8-29.

⁸⁰³ PATYI András : A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése in: FAZEKAS Marianna (szerk.): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma: 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar*

Összefoglalva megállapítható, hogy a jogorvoslathoz való jog szempontjából a közigazgatási pert a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése körébe kell sorolni akkor, ha a megelőző közigazgatási eljárás egyfokú, azaz nincs lehetőség fellebbezésre. Kétfokú közigazgatási eljárás esetén (tehát amikor van lehetőség fellebbezésre), a jogorvoslathoz való alapjog követelménye már érvényesült, így ebben az esetben a közigazgatási perben már a közigazgatás feletti bírósági kontroll a meghatározó. Az Alaptörvény mind a szubjektív, mind az objektív jogvédelmet is megalapozza.⁸⁰⁴

Kiemelendő továbbá, hogy a közigazgatás bíraskodás és a közigazgatási bírósági felülvizsgálat nem azonos kifejezések. Megkülönböztetésük egyik módja, ha a felülvizsgálatot végző bírósági szervet vizsgáljuk. Közigazgatási bíraskodás alatt a közigazgatástól, valamint a rendes bírósági szervezettől elkülönült külön közigazgatási bíróságok tevékenységét értjük. Különbíró hiányában, a közigazgatási bíraskodás alatt a közigazgatás szervek és a közigazgatási döntések meghozatalára feljogosított más jogalanyok döntéseivel szembeni, bármely bíróság által végzett, akár jogorvoslati, akár objektív jogvédelmi természetű törvényességi felügyeleti tevékenységet és annak szabályait értjük. Ennél szűkebb fogalom a bírósági felülvizsgálat, amely a közigazgatási hatósági eljárás rendjén belül intézményesített és szabályozott, a hatósági határozatok és kivételesen egyes végzések törvényességi felülvizsgálata érdekében, kérelemre igénybe vehető jogorvoslati eszközt és eljárást jelenti, amelynek alapvető célja a szubjektív jogvédelem.⁸⁰⁵ A szubjektív jogvédelem alatt az egyéni jogok és jogos érdekek védelmét értjük.⁸⁰⁶ A közigazgatási bíraskodás funkciója azonban kettős: egyrészt a már említett szubjektív jogvédelem, másrészt az objektív jogvédelem.⁸⁰⁷ Az objektív jogvédelem lényege, hogy a bíróság ellenőrzi és igazolja, hogy a közigazgatás „engedelmeskedik-e” a választott politikai döntéshozók (Országgyűlés, Kormány stb.) akaratának.⁸⁰⁸ A közigazgatási bíraskodás

Közigazgatástudományi Intézet, Gondolat, 2011. Budapest, 183-197.; PATYI András: I. fejezet: A közigazgatási – közhatalmi eljárásokkal szembeni legfontosabb alkotmányos követelmények in: PATYI – VARGA (2019) (kézirat, megjelenés alatt)

⁸⁰⁴ ROZSNYAI (2013) 121., BENCSEK András: *A jogállam és a közigazgatás néhány összefüggése - különös tekintettel a közigazgatási bíraskodásra* in: SMUK Péter (szerk.): *A jogállamiság 20 éve*, Széchenyi István Egyetem, Győr 2009. 138-144.

⁸⁰⁵ PATYI (2012) 474.

⁸⁰⁶ ROZSNYAI (2013) 118.

⁸⁰⁷ Lásd: PATYI – KÖBLÖS (2016) 8-29., ROZSNYAI (2013) 117-130.

⁸⁰⁸ PATYI András: *Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíraskodás körében*, in: HACK Péter- KIRPLY Eszter - KORINEK László – PATYI András (szerk.): *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 308-309.

kapcsán gyakran felmerülő kérdés a szubjektív jogvédelmen alapuló közigazgatási bírászkodás, avagy az objektív jogvédelem megteremtésének szükségessége.⁸⁰⁹

A francia Alkotmányban ellentétben a magyar Alaptörvénnyel *expressis verbis* nem található meg a tisztesség ügyintézés követelménye és a jogorvoslathoz való jog. Mindazonáltal ezek az alapjogok a francia Alkotmány egyes cikkeiből levezethetőek.⁸¹⁰ Hasonlóképp a magyar Alkotmánybírósághoz a francia Alkotmánytanács is részletesen elemezte ezeknek az alapjogoknak a tartalmát. A bírósághoz fordulás jogát (*droit au juge*) amely értelmében minden személynek – akár természetes személy, akár jogi személy, akár francia állampolgár, akár nem francia állampolgár – joga van ahhoz, hogy az igazságszolgáltatáshoz forduljon avégből, hogy jogait érvényesítse. Ezt a jogot a francia Alkotmány közvetett módon tartalmazza.⁸¹¹ Az Alkotmánytanács a bírósághoz fordulás jogát a keresetőségi jog részeként (*droit d'agir en justice*) határozta meg.⁸¹² E jog kapcsán az Alkotmánytanács kiemelte továbbá a jogorvoslathoz való jogot, amely alapján mindenkinek joga van bíróság előtt hatékony jogorvoslathoz.⁸¹³ A jogorvoslathoz való jog alapját az Emberi és honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatának 16. cikke adja, amely kimondja, hogy: „[a]z a társadalom, amelyben nincs biztosítva a jogok garanciája, és amelyben a hatalmi ágak nincsenek gondosan elválasztva, nem működik törvényes alapon.” Az Alkotmánytanács és az Államtanács is részletesen elemezte a jogorvoslathoz való jog egyes elemeit. A hatékony jogorvoslathoz való jog megvalósulása két változó vonatkozásában került meghatározásra: a jogorvoslathoz való jog tárgya és a jogorvoslat igénybevételére nyitva álló határidő alapján.⁸¹⁴ Kiemelendő, hogy a jogorvoslat igénybevételére vonatkozó határidő vonatkozásában az Államtanács megállapította, hogy nem

⁸⁰⁹ A tételes jogi megoldásban sokáig német modell azaz a szubjektív jogvédelem elsődlegessége állapítható meg. Lásd: TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bírászkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, MTA, Budapest, 1990. 109–141., ROZSNYAI Krisztina: Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem, *Jogtudományi Közlöny*, 2004. 6. sz. 213–214.

A hatékony jogvédelem elve a Kp. kodifikációjának vezérfonala volt: Erre hívja fel a figyelmet: F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási perjog néhány alapvető aspektusa, *Acta Humana*, 2019. 1. sz. 110-111.

⁸¹⁰ Az igazságszolgáltatás megfelelő működésének előmozdításához hozzájáruló elem. Ezzel összefüggésben lásd az Emberi és honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatának 12, 15, 16. cikkeit, Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, RICCI, Jean – Claude: *Contentieux administratif*, (3. édition), Hachette Livre, Paris, 2012.13., FAVOREAU et al. (2017) 1010-1017.

⁸¹¹ FAVOREU, Louis – GOÏA, Patrick – GHEVONTIAN, Richard – MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand – PENA-SOLAR, Annabelle – PFERSMANN, Otto – PINI, Joseph – ROUX, André – SCOFFONI, Guy – TREMEAU, Jérôme: *Droits des libertés fondamentales*, Dalloz, Paris, 2009. 341-348.

⁸¹² Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 80-119 L du 2 décembre 1980, Nature juridique de diverses dispositions figurant au Code général des impôts relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale*

⁸¹³ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*

⁸¹⁴ Lásd: DEGUERGUE Maryse: *Procédure administrative*, Éditions Montchrestein, Paris, 2003. 168-169.

sérti a hatékony jogorvoslathoz való jogot, ha adott esetben igen rövid határidő – 48 óra – áll csak a jogosult rendelkezésére a jogorvoslathoz való jog gyakorlására.⁸¹⁵

Megemlítendő továbbá a védelemhez való jog (*droit de la défense*), amely magába foglalja mindazon jogokat, amelyek egy adott személyt – állampolgárságától függetlenül⁸¹⁶ – megilletnek, aki akár eljáráson kívül kerül jogvitába vagy aki ellen kedvezőtlen intézkedést/döntést hoztak, amely rá nézve szankciót tartalmaz.⁸¹⁷ Az Alkotmánytanács a védelemhez való jogot a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvnek ismerte el.⁸¹⁸ A közigazgatási hatóságoknak ezt az alapjogot anélkül is tiszteletben kell tartaniuk, hogy erre a jogalkotó figyelmeztetné őket.⁸¹⁹ A védelemhez való jog részét képezi többek közt az igazságos és tisztességes eljáráshoz való jog is.⁸²⁰

A francia közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak vizsgálatakor elsőként szükséges azt megjegyezni, hogy a francia jogrendszer szinte teljes mértékben megvalósította a jogrendszer dualizmusát. Elkülöníthetünk közigazgatási bírósági szervezetrendszert (*ordre administratif*) és rendes bírósági szervezetrendszert (*ordre judiciaire*).⁸²¹ A közigazgatási bírósági szervezetrendszer csúcán az Államtanács áll, míg a rendes bírósági szervezetrendszer tetején a Semmítőszék található.⁸²² A különválasztásnak történelmi és technikai magyarázata is van. A technikai okok igen egyszerűek: a francia jogtudomány alapvető tételnek tartja, hogy a közigazgatási jogot sajátosságai miatt a legjobban azok a bíróságok értelmezhetik, amelyek hagyományosan részt vettek annak kidolgozásában. További érv az is, hogy a közigazgatási bírák mélyebb közigazgatási jogi ismeretekkel rendelkeznek, mint a rendes bírói kar tagjai, a közigazgatási jog alkalmazásához pedig nemcsak a speciális jogszabályok ismerete szükséges, hanem elengedhetetlen a közigazgatás szervezetének, működésének mélyreható ismerete.⁸²³

⁸¹⁵ Lásd: Államtanács döntését: *CÉ, Ass., 30 octobre 1998., Sarran, Levacher et autres, req. n° 200286, 200287*

⁸¹⁶ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*

⁸¹⁷ Megjegyzendő, hogy ez az alapjog igen tágan értelmezhető, számos részjogosultságot tartalmaz. Lásd: FAVOREU et al. (2009) 348-355., FAVOREAU et al. (2017) 1012-1013.

⁸¹⁸ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976., Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail*

Lásd továbbá, hogy az az Emberi és honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatának 16. cikkéből is levezethető: Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances*

⁸¹⁹ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, Loi créant les plans d'épargne retraite*

⁸²⁰ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*

⁸²¹ PATYI (2007) 699., WALINE (2016) 595-597.

⁸²² Érdemes megjegyezni, hogy egyes szerzők így DELVOLVÉ, Pierre is úgy vélekedik, hogy nem kettő, hanem három bírósági szervezetrendszer működik Franciaországban. A harmadik, az alkotmánybírói szervezetrendszer (*ordre constitutionnel*), amelyet az Alkotmánytanács képez. Lásd: DELVOLVÉ, Pierre: *Le Conseil d'État, cour suprême de l'ordre administratif, Pouvoirs*, 2007. 4. sz. 51-60.

⁸²³ Lásd részletesen: AUBY – AUBY (1995) 403-406.

A különválasztás a történelmi tradícióval is magyarázható,⁸²⁴ amely egészen 1790-ig nyúlik vissza. Az 1790. augusztus 16.-24. törvény⁸²⁵ 13. cikke kimondta, hogy a bírósági funkciók elkülönülnek és mindig elkülönülve maradnak a közigazgatási funkcióktól. A bírák – hivatali visszaélés büntette nélkül – sem nem zavarhatják meg a közigazgatási szervek működését, sem nem idézhetik maguk elé a közigazgatási tisztviselőket funkcióik miatt.⁸²⁶ Ezt erősítette meg a III. év fructidor havának 16. napján kelt rendelet, amely rögzítette, hogy az ismételt védekezéseket azokon a bíróságokon kell előterjeszteni, amelyik ismerik a közigazgatási aktusokat, bármilyen természetű ügyről is legyen szó.⁸²⁷ A közigazgatási bíróságok itt már a közigazgatás részeként jelentek meg. Abban az esetben pedig, ha a közigazgatási bírósági szervezet és a rendes bírósági szervezet közt jogvita merül fel a tekintetben, hogy mely bírósági szervezet jogosult elbírálni az ügyet, akkor e jogvitát a Hatásköri Bíróság (*Tribunal des Conflits*) dönti el.⁸²⁸

Kiemelendő, hogy annak ellenére, hogy a közigazgatási bíróságok a közigazgatás részei Franciaországban a közigazgatástól való egyre nagyobb függetlenségüket folyamatosan erősítették. A francia Alkotmány 64. cikke rögzíti, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségének a köztársasági elnök a biztosítója. Az Alkotmánytanács 1980-as döntése értelmében, a francia Alkotmány előbb idézett cikkére tekintettel és az 1872. május 24-i törvény alapján,⁸²⁹ amely az Államtanácsot valódi közigazgatási bírósággá teszi,⁸³⁰ a közigazgatási bíráskodás függetlensége – amely a jogalkotótól és a Kormánytól is független – a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelv. Az Alkotmánytanács 1987-ben⁸³¹ kimondta, hogy egyes jogvitákat az Alkotmány értelmében a közigazgatási bíróságoknak kell elbírálni. Ezzel gyakorlatilag indirekt módon elismerte, hogy a közigazgatási bíróságok egyes hatásköre a francia Alkotmányban található. A 2008. július 23-i alkotmánymódosítás következtében az

⁸²⁴ LAFERRIÈRE, Julien: *Les raisons de la proclamation de la règle de la séparation des autorités administrative et judiciaire par l'Assemblée constituante* in: *Mélanges Paul Negulesco*, Monitorul oficial și imprimăriile statului, Bucarest, 1935. 427-443

⁸²⁵ *Loi du 16 août 1790 sur l'organisation judiciaire*

⁸²⁶ A fordítást átvettük: AUBY – AUBY (1995) 403. munkájából.

⁸²⁷ MESTRE, Jean-Louis: La nature législative du décret 16 Fructidor An III, *Revue française de droit administratif*, 2012. 915-921.

⁸²⁸ Hatásköri Bíróság (*Tribunal des Conflits*) vonatkozásában lásd részletesen: WALINE (2016) 597-635., ROBINEAU, Yves: Regard sur dix années d'activité du Tribunal des Conflits, *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 1167-1169., GONOD Pascale: Réformer le Tribunal des Conflits : La réforme réalisée : La modification de la loi du 24 mai 1872, *Revue française de droit administratif*, 2015, 331-343.

⁸²⁹ *Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits*

⁸³⁰ Lásd: Államtanács döntése: *CÉ, 13 décembre 1889., Arrêt Cadot, req. n° 66145*

⁸³¹ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987., Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*

Alkotmány 65. cikkébe bekerül a közigazgatási bírósági szervezetrendszer (*ordre administratif*) kifejezés. Ezzel párhuzamosan, az alkotmánymódosítás által az Államtanács bíraskodási funkciója is elismerésre kerül.⁸³² Az Alkotmánytanács 2009-ben pedig a Semmítőszéket illetve az Államtanácsot nevesíti, mint a bírósági szervezetrendszerek tetején álló bíróságok, amelyeket az Alkotmány is elismer.⁸³³ Az idők során tehát Franciaországban a közigazgatási bíróságok létének és függetlenségének alkotmányos alapjai is kialakultak.⁸³⁴

Végül megjegyezendő, hogy a közigazgatási bíraskodás (*justice administrative*) és közigazgatási bíróságok (*juridictions administratives*) kifejezések közt különbség van.

A közigazgatási bíraskodás (*justice administrative*) a közigazgatási bíróságok tevékenységét jelenti, amely a közigazgatás cselekvése és a polgárok jogai közti egyensúly fenntartása felett örökdik.⁸³⁵ A közigazgatási bíróságok alatt tág értelemben az általános hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíróságokat és a speciális hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíróságokat/tanácsokat értjük. Franciaországban az általános hatáskörrel rendelkező közigazgatási bírósági szervezet három fokú: Közigazgatási bíróságok (*Tribunaux Administratifs*), Közigazgatás fellebbviteli bíróságok (*Cours d'Appel Administratifs*) és az Államtanács (*Conseil d'État*).⁸³⁶ E bíróságok mellett körülbelül ötven speciális hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíróság/tanács is működik. Két jellemzővel rendelkeznek e speciális bíróságok/tanácsok: egyrésztől csak és kizárólag azon speciális tárgyú ügyekben járhatnak el, amelyekben jogszabály felhatalmazza őket; másrésztől ítéleteiket az Államtanács vizsgálja felül. Az egyik legismertebb speciális hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíróság a Pénzügyi Bíróság (*Cour des comptes*), amely 1807-ben került felállításra és pénzügyi tárgyú közigazgatási jogvitás ügyeket bírál el. Közigazgatási bíróságok alatt szűk értelemben az általános hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíróságokat értjük.⁸³⁷

A francia közigazgatási bíró kifejezés szintén gyűjtőfogalom: a Közigazgatási Bíróságok bírái, a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságok bírái, az Államtanács teljes személyi állománya ide tartozik. Megjegyezendő, hogy a közigazgatási bírák függetlenek és elmozdíthatatlanok.⁸³⁸

⁸³² Korábban csak az Államtanács véleményadó, tanácsadó szerepe jelent meg a francia Alkotmányban. Lásd: Alkotmány 37., 38. és 39. cikkeit. Az Államtanács bíraskodási funkciójára utal a francia Alkotmány 61-1. cikke.

⁸³³ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*

⁸³⁴ Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs*

⁸³⁵ DE BELLESCIZE (2015) 174.

⁸³⁶ A bíróságok elnevezésének fordítását átvettük: AUBY – AUBY (1995) 418.

⁸³⁷ AUBY – AUBY (1995) 418.

⁸³⁸ WALINE (2016) 669.

VII. 2. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK JOGORVOSLÁSI RENDSZERÉNEK ALAPJAI

A magyar és a francia alkotmányos alapok vizsgálatát követően, a magyar és a francia közigazgatási eljárások jogorvoslási rendszerének alapjai kerülnek ezen alfejezetben részletes bemutatásra. Kiemelendő, hogy az Ákr. alapjaiban változtatta meg a közigazgatási eljárások jogorvoslási rendszerét, míg a francia CRPA kiegészítette és először kodifikálja a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások lehetőségét.

VII. 2. 1. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK JOGORVOSLÁSI RENDSZERE⁸³⁹

Az Ákr.-ben meghatározott jogorvoslati eszközök jelentik a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének alapjait, amelyek egyrészt az ügyfelek (egyres esetben az eljárás

⁸³⁹ A magyar jogorvoslati rendszer vonatkozásában e fejezet korábbi publikációk összegzését, bővítését tartalmazza, megállapításait veszi alapul így különösen:

- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László: *Közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2018.;

- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László: *A közigazgatási bíráskodás alapjai*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2018.;

- POLLÁK Kitti: *A jogorvoslatok rendszertani szerepe, A kérelemre induló jogorvoslati eljárások* in: BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2018. 224-234.;

- POLLÁK Kitti - BEKECS Andrea: *Jogorvoslat* in: FAZEKAS János (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2018. 108-132.;

- POLLÁK Kitti: *Quo Vadis: Codification of Administrative Procedure Rules in Hungary and in France* in: Juraj NEMEC: *25th NISPAcee Annual Conference: Innovation Governance in the Public Sector*. Konferencia helye, ideje: Kazan, Oroszország, 2017.05.18-2017.05.20. Bratislava: NISPAcee, 2017. 1-8.;

- POLLÁK Kitti: *Historical roots of article XXVIII, section 7 of the fundamental law of Hungary: On the right to seek legal remedy* in: Elemér BALOGH - Márton SÜLYOK (szerk.): *Fundamental rights in Austria and Hungary: Research seminar Vienna, 24-25. april 2015.*, Szeged: Iurisperitus Bt., 2015. 29-32. (Lectioes iuridicae; 13.);

- POLLÁK Kitti: *Judicial review of administrative decisions in Hungary* in: Stanislav KADEČKA, Jiří VENCLÍČEK, Jiří VALDHANS (szerk.) *Acta Universitatis Brunensis: Iuridica vol. 525.*, 2015. 157-172.;

- POLLÁK Kitti: *Jogorvoslat a közigazgatási hatósági eljárásban: fellebbezés és/vagy bírósági felülvizsgálat?* in: KERESZTES Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél 2015 / Spring Wind 2015 Konferenciakötet: III. kötet.*, Líceum Kiadó, Eger, 2015. 95-111.;

- POLLÁK Kitti: *The evolution of the possibilities for legal remedy in Hungarian administrative procedures* in: Ladislav VOJÁČEK, Pavel SALÁK, Jiří VALDHANS (szerk.): *Dny práva 2013 = Days of Law 2013: VII. International Conference „Days of Law”*, Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Brno, Masarykova Univerzita, 2014. 205-223.;

- POLLÁK Kitti: *Achievement of the right to legal remedy in the Hungarian Administrative Procedures* in: Daniela CICKANOVA, Zuzana ILLYOVA, Vladislav MICATEK, Ondrej RUZICKA (szerk.): *Collection of Papers from the International Academic Conference Bratislava Legal Forum 2013*. Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, Bratislava, 2014.121-131.

Lásd továbbá: BENCSIK András: *A hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének átalakulásáról* in: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam : Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016. 53-58.

egyéb résztvevői) védelmét szolgálják, másrészt a döntések törvényességét biztosítják. Jogorvoslati eszköz alatt az a törvényben biztosított nevesített eljárési formát értjük, amelynek eredményeként az azt folytató szerv egy korábban meghozott eljárési vagy érdemi döntést felülvizsgál és szükség szerint felülbírál.⁸⁴⁰ A közigazgatási hatósági eljárások jogorvoslati rendszerének felépítését tehát az Ákr. IX. fejezete Jogorvoslat cím alatt tartalmazza. A jogorvoslati eljárásokban az Ákr. rendelkezéseit az Ákr. IX. fejezetében foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.⁸⁴¹ Az Ákr. 112. § azt is rögzíti, hogy mely döntések ellen van illetve nincs lehetőség önálló jogorvoslatra, így: „[a] hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.”

A jogorvoslati eljárások a közigazgatás jogi szempontú kontrolljának eszközei,⁸⁴² mely a közigazgatási hatósági eljárás és az annak során meghozott döntés meghatározott eljárás alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében a döntés felülbírálatának, azaz megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogával.⁸⁴³ Az Ákr. kétféle jogorvoslati eljárást különböztet meg: a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat és a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat. Az Ákr. a Ket.-ben használt hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások kifejezés helyett már mindkét jogorvoslati eljárást jogorvoslati eljárásnak nevezi, köztük csak a kezdeményezésük mikéntje szerint tesz különbséget. Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XXVIII. cikkének (7) bekezdése meghatározza a jogorvoslathoz való jogot: „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A jogorvoslathoz való jog a jogában sértett fél jogosultsága a hatósággal szemben. A közigazgatási hatósági eljárásban a jogorvoslathoz való jog megvalósulását csak a kérelemre induló jogorvoslati eljárások biztosítják. Erre tekintettel, úgy véljük korábban egyértelműbb volt a törvényi szabályozás, amely jogorvoslatnak a kérelemre induló eljárásokat nevezte, míg a hivatalból induló eljárásokat döntés-felülvizsgálatnak hívta. Továbbá az Ákr. IX. fejezetének címében a Jogorvoslat helyett megfontolandó lenne a jogorvoslás kifejezés használata. Jogorvoslás, azaz a hibás döntés orvoslása magába foglalja az ügyfél (illetve az eljárás egyéb résztvevői) által

⁸⁴⁰ PATYI (2012) 135-136.

⁸⁴¹ Ákr. 111.§ alapján

⁸⁴² Lásd részletesen: VARGA ZS. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.

⁸⁴³ PATYI (2012) 135-136.

indított jogorvoslati eljárásokat, és a hivatalból illetve az ügyész kezdeményezésére alkalmazható döntés-felülvizsgálati eljárásokat.⁸⁴⁴

Az Ákr. jogorvoslati rendszerében hivatalból induló jogorvoslati eljárások fajtáiban a korábbiakhoz képest nincs jelentős változás. Ezek alapján hivatalból induló jogorvoslati eljárások a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás és az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás. Az Ákr. a hivatalból induló jogorvoslati eljárások szabályait pontosította, érdemi változás nem történt e szabályok vonatkozásában.⁸⁴⁵

Az Ákr. kérelemre induló jogorvoslati eljárásai azonban a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen megváltoztak. Egyrészt az Ákr. már csak két kérelemre induló jogorvoslati eljárást határoz meg: a közigazgatási pert és a fellebbezési eljárást.

Az Ákr. tehát megszüntetett a Ket.-ben korábban szabályozott két kérelemre induló jogorvoslati eljárást: az újrafelvételi eljárást és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást.⁸⁴⁶

Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka az volt, hogy e jogorvoslati eljárás okafogyottá vált, hiszen az Ákr. biztosítja az egyezség megtámadásának lehetőségét.⁸⁴⁷ Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárásra vonatkozó rendelkezések gyakorlati megvalósulásának lehetősége eleve is álláspontunk szerint kérdéses volt,⁸⁴⁸ a gyakorlatban pedig nem került alkalmazásra.

Az újrafelvételi eljárás, mint jogorvoslati eszköz a gyakorlatban nem került túl gyakran alkalmazásra. Az Ákr.-ben nem is jelenik meg, még utalás szinten sem. Az Ákr. indokolása azonban a következőket rögzíti az újrafelvételi eljárás kapcsán: „[a]hol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen – mint kiegészítő eljárási rendelkezés – az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként.” Erre példaként hozzuk a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/M. §-át, amely meghatározza az újrafelvételi jogorvoslati kérelem lehetőségét és kimondja,

⁸⁴⁴ Vö: KILÉNYI (2002) 7-8.

E kifejezést használta RÁCZ Attila is. Lásd: RÁCZ Attila: *A törvényesség és a közigazgatás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990.163-169.

⁸⁴⁵ Ákr. 120-122. §

⁸⁴⁶ A Ket.-hez hasonlóan – igen helyesen – az Ákr. sem tekinti az igazolási kérelmet és a döntés kijavítását, kiegészítését jogorvoslati eljárásnak. Lásd: 2218/B/1991 AB határozat

⁸⁴⁷ Lásd: *Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása* 103-104.

⁸⁴⁸ Vö: Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26.-31. §- t és Ket. 113.§-t

hogy: „(1) A 20. és 21. § alapján folytatott közigazgatási hatósági eljárásban, ha az ügyfélnek a végleges határozattal lezárt ügyben a határozat véglegessé válását követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy az elbírálása esetén a kérelmezőre kedvezőbb határozatot eredményezett volna.” Megjegyzendő, hogy az Ákr. indokolása nem rendelkezik jogi kötőerővel. Az Ákr. nem mondja ki, hogy lehetőség van további kérelemre induló jogorvoslati eljárásra. Innentől kezdve kérdésként merül fel, hogy más jogorvoslati eljárás kialakítására is lehetőség van. Úgy véljük, hogy habár az Ákr. a közigazgatási eljárás általános szabályait rögzíti szükséges lett volna nevesíteni, legalábbis utalni az összes, lehetséges kérelemre induló jogorvoslati eljárásra.

Kiemelendő továbbá, hogy az Ákr. a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan, a jogállamiság elvének inkább megfelelő, a közigazgatási szervezeten kívüli jogorvoslati eljárást, a közigazgatási pert tekinti általános jogorvoslati eszköznek; a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat, a fellebbezés helyett.⁸⁴⁹

Megjegyzendő, hogy a fellebbezés továbbra is lehetséges, közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslati lehetőség, amely részletes szabályozásra került az Ákr.-ben. Így a fellebbezés általános szabályai közt definiálásra került a fellebbezésre jogosultak, a fellebbezéssel megtámadható döntések köre, a fellebbezés halasztó hatálya és a fellebbezés előterjesztésére vonatkozó rendelkezések. A fellebbezés különös szabályai a fellebbezési eljárás részletszabályait tartalmazzák. Örvedetes újdonságnak tartjuk azt, hogy fellebbezés esetén kiegészítő bizonyítást minden esetben a fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóságnak kell lefolytatni: új eljárásra utasításnak pedig nincs helye.

A fellebbezés szabályai kapcsán egyetlen kérdéskörre kívánunk rávilágítani. Annak ellenére, hogy a közigazgatási per lett az elsődleges jogorvoslati eljárás; fellebbezésnek akkor van helye, ha azt az Ákr. vagy az ágazati törvény kifejezetten megengedi. Az Ákr. önmaga is meghatároz olyan elsőfokú határozatokat, amelyek vonatkozásában fellebbezésnek van helye, így ha a határozatot: a járási hivatal vezetője, vagy a képviselő testület kivételével helyi önkormányzat szerve vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta, fellebbezésnek van helye. Az államigazgatási ügyek túlnyomó többsége a járási hivatal vezetője illetve tipikusan jegyző előtt

⁸⁴⁹ Lásd: *Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása* 105.

zajlik. Az Ákr. 116. § (5) bekezdés alapján azonban ezekben az esetekben sincs helye fellebbezésnek, ha törvény a fellebbezést kizárja. Így a kivétel kivétele is rögzítésre került. Érdeemes lett volna pontosan megjelölni ezeket az eljárásokat az átláthatóság és az egyértelműség végett.

Igen megtévesztőnek véljük továbbá azt is, hogy a közigazgatási belső jogorvoslati eljárást is fellebbezésnek illetve a Kp. perorvoslatok közt található rendes perorvoslati lehetőséget is fellebbezésnek nevezi a jogalkotó. Érdeemes lenne névbeli eltérés a könnyebb értelmezés, a jogalkalmazók és az ügyfelek végett, akár jelzős szerkezettel való kialakítás is, mint például közigazgatási fellebbezés és bírósági fellebbezés.

Az Ákr. rendszerében, mint már említésre került az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per lett, amelyről részletesen a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) rendelkezik. Az Ákr. csak a legfontosabb, a közigazgatási hatósági eljárás szempontjából jelentős kérdéseket és az Ákr. és a Kp. közti kapcsolódási pontokat – így közigazgatás per indításának alapvető feltételeit illetve a keresetlevél alapján a hatóság döntésének módosítását vagy visszavonását – rögzíti. E kérdéskör elemzését részletesen a következő VII. 3. fejezet tartalmazza.

VII. 2. 2. A FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK JOGORVOSLATI RENDSZERE

A francia közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere részint hasonlít a magyar közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszeréhez. A CRPA – az Ákr.-hez hasonlóan – maga is meghatároz jogorvoslati lehetőségeket. A CRPA IV. könyve, Közigazgatással lévő vitarendezés szabályai (*Le règlement des différends avec l'administration*) címszó alatt a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat nem tartalmazza, csak a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat kodifikálja. Kiemelendő azonban az, hogy a francia közigazgatásban is ismert a döntés módosításának illetve visszavonásának a lehetősége, amely szabályai a CRPA II. könyvében található.

A közigazgatás kontrollját Franciaországban háromféleképp tartják kivitelezhetőek. E három módot a CRPA IV. könyve egy-egy cím alatt elkülönítve szabályozza. A CRPA IV. könyve

azonban jóformán felsorolás szintjén ismerteti csak a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségek.⁸⁵⁰

A CRPA IV. könyv I. cím alatt a közigazgatási jogorvoslatok (*recours administratifs*) szerepelnek.⁸⁵¹ E jogorvoslati lehetőségek gyakorlatilag a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások (*recours administratifs*) összefoglaló neve. A bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások a magyar fellebbezési eljárással részben megfeleltethetők. A bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások fogalmi meghatározását a CRPA L. 410-1. cikke a következőképp határozza meg: bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás: a közigazgatásnak címzett jogorvoslati kérelem, amelyben a közigazgatási döntés által kialakult vita rendezését kéri.

A bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások egy gyűjtőfogalom, összefoglaló elnevezés: a francia jog ismeri és szabályozza egyrészt az úgynevezett *recours gracieux*-t. Ebben az esetben a jogorvoslati kérelem címzettje maga a közigazgatási döntést hozó szerv. Másrészt a *recours hierarchique*-t, ilyenkor a jogorvoslati kérelem címzettje a közigazgatási döntést hozó hatóság hierarchiában felette lévő közigazgatási szerve (L. 410-1. cikk). A bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások pontos szabályait, e jogorvoslati kérelmek formai és tartalmi követelményeit részletesen ezidáig egyetlen francia jogszabály sem tartalmazta. A CRPA által szabályozott rendelkezések nagy része e tekintetben a bírói gyakorlatot kodifikálta.⁸⁵² A CRPA összesen hat rövid paragrafusban rendelkezik a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásokról. Elsőként kimondja, hogy minden közigazgatási döntés közigazgatási jogorvoslati kérelemmel megtámadható a közigazgatási per iránti kérelem benyújtásának határideje alatt. Amennyiben egy közigazgatási döntést közigazgatási jogorvoslati kérelemmel megtámadják, az megszakítja a közigazgatási per iránti kérelem benyújtásának határidejét. Ha párhuzamosan kerül benyújtásra mindkét közigazgatási jogorvoslati (*recours gracieux* és *recours hierarchique*) kérelem, akkor a közigazgatás bírósági jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő meghosszabbodik e jogorvoslati

⁸⁵⁰ Az IV. könyvvel kapcsolatos dilemmákat Lásd: SEILLER (2015) 2485-2491.

⁸⁵¹ Lásd részletesen: BRISSOM, Jean-François: *Les recours administratifs en droit public*, L.G.D.J., Paris, 1996.; JEANNARD, Sébastien: *Le recours administratifs dans le système juridique français*, L.G.D.J., Paris, 2013.; DENIZEAU, Charlotte: *Les recours administratifs en France* in: AUBY, Jean Bernard (dir.)- PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, Bruxelles, 2016. 773-783.

⁸⁵² STAHL (2016) 262.

eljárásokkal és csak akkor folytatódik, ha mindkettő jogorvoslati kérelem elutasításra került (L. 411-2. cikk).⁸⁵³

A CRPA L. 112-3. cikkben és az L. 112-6. cikkben rögzítetteket a közigazgatási jogorvoslatok során is alkalmazni kell (L. 411-3. cikk). A CRPA L. 112-3. cikk az átvételi elismervényre vonatkozik, míg az L. 112-6. cikk gyakorlatilag rögzíti, hogy a jogorvoslati határidő nem minősül betartottnak azon kérelmező esetén, akinek az átvételi elismervényt nem továbbították, vagy az nem rendelkezik a jogszabályban előírt tartalmi kellékekkel. A CRPA kimondja e tekintetben továbbá azt, hogy ha a közigazgatás jogot alapító döntés elleni jogorvoslatot vizsgál, akkor azt a közigazgatás jogot alapító döntéskor fennálló tények és jogszabályok alapján dönti el. Ha a közigazgatás nem jogot alapító döntés elleni jogorvoslatot vizsgál, akkor azt a közigazgatás jogorvoslat időpontjában fennálló tények és jogszabályok alapján dönti el (L. 411-5. cikk).

Abban az esetben, ha a közigazgatási jogorvoslati kérelmet, olyan döntés ellen nyújtják be, amelyet a CRPA L. 211-2. és L. 211-3. cikkei alapján indokolással kell ellátni és e jogorvoslati kérelmet elutasítják, akkor azt indokolni szükséges, amennyiben azt nem megfelelő indokolással látták el korábban. Továbbá azokat a jogorvoslati döntéseket is indokolással kell ellátni, amelyek a CRPA L. 211-2. és L. 211-3. cikkei alá esnek (L. 411-5. cikk). A CRPA rögzíti e tekintetben azt is, hogy ha a közigazgatási jogorvoslati kérelmet nem a közigazgatási döntés kezdeti kedvezményezettje, az ügyfél nyújtja be és a jogorvoslati kérelmet indokolni kell a CRPA L. 211-2. cikk értelmében, akkor biztosítani kell e személynek a CRPA L. 122-1 cikk alapján a kontradiktórius eljárást (L. 411-6. cikk).⁸⁵⁴

Végül, a CRPA kimondja, hogy abban az esetben, ha a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság két hónapon át hallgat a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásra vonatkozó kérelem tekintetében, akkor az elutasító döntésnek minősül (L. 411-7. cikk alapján). Megjegyzendő, hogy a CRPA a közigazgatási jogorvoslatokra vonatkozóan elvétve további szabályokat is rögzít, így például kérelemnek minősülnek a közigazgatási jogorvoslati kérelmek is (L. 110-1. cikk).⁸⁵⁵

⁸⁵³ Vö: Államtanács döntése: *CÉ, 4 / 5 SSR., 7 octobre 2009., Ouahirou, req. n°322581*

⁸⁵⁴ Vö: Államtanács döntése: *CÉ, 4 / 5 SSR., 3 septembre 2009., Société Orléans Gestion, req. n°301095*

⁸⁵⁵ Megjegyzendő, hogy ennek az elvnek a rögzítése kifejezetten azért fontos, mert a 2000-es évek előtt a bírói gyakorlat nem tekintette a közigazgatási jogorvoslati kérelmeket a kérelem tulajdonságaival rendelkezőnek. Lásd például: Államtanács döntése: *CÉ, Sect., 29 mars 1991., Société anonyme "Laboratoire L. Lafon", req. n°101719*

A CRPA a IV. könyv I. címében a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások egy másik fajtájára is utal a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásokra (*Recours administratifs préalables obligatoires*, francia rövidítése: RAPO).⁸⁵⁶ A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárást kötelező igénybe venni, ha jogszabály előírja közigazgatási pert megelőzően. A közigazgatási döntés tartalmazza a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás igénybevételének kötelezettségét és annak gyakorlásának módját. A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás esetén az azt eldöntő közigazgatási szerv – eltérő törvényi vagy rendeleti szabályozás hiányában – a döntéskor fennálló tények és jogszabályok alapján dönti el a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárási kérelmet (L. 412-3. cikk). A közigazgatási hatóság a jogszabályba ütköző döntését mindaddig visszavonhatja, amíg a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárási kérelem tárgyában nem hozott döntést (L. 412-6. cikk). A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás során hozott döntés az eredeti döntés helyébe lép (L. 412-7. cikk), így a jövőben ez lesz bírósági úton megtámadható. A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás során hozott elutasító döntést kötelező indokolni (L. 412-8. cikk).

A CRPA IV. könyv II. cím az alternatív, nem bírósági vitarendezési módokat nevesíti. E szabályozás egy részét korábban egyetlen jogszabály sem tartalmazta. A IV. könyv II. cím I. fejezetben a nem bírósági eljárások során igénybe vehető mediáció (*médiation*) és a békéltetés (*conciliation*) található.

Miniszterelnök által hozott rendelet, amely vonatkozásában kötelező az Államtanács álláspontját kikérni meghatározhatja azokat a feltételeket, olyan szerződéses viták vonatkozásában, amelyek az államot, területi közösségeket és azok intézményeit érintik illetve amelyek e szervek szerződésen kívüli felelősségére vonatkoznak, amelyek fennállása esetén közigazgatási per előtt kötelező a békéltetési eljárás lefolytatása (L. 421-2. cikk).

⁸⁵⁶ A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárások vonatkozásában lásd: BELDA, Béatrice: Faut-il généraliser le recours administratifs préalables obligatoires?, *Revue de Droit Public*, 2008. 1483-1512.; PISSALOUX, Jean Luc: Une expérience réussie: le recours administratifs préalables des militaires, *Actualité juridique droit administratif*, 2005. 1042-1051.; PRÉVÉDOUROU, Eugénie: *Les recours administratifs obligatoires, Étude comparée des droits allemand et français*, L.G.D.J., Paris, 1996.

A CRPA IV. könyv II. cím II. fejezete a bírósági eljárások során igénybe vehető mediációt (*médiation*) és békéltetést (*conciliation*), mint vitarendezési lehetőségeket rögzíti.⁸⁵⁷ A Közigazgatási Bírósági Kódex (*Code de Justice Administrative*) L. 211-4. cikke értelmében békéltetési eljárást kezdeményezhetnek a Közigazgatási bíróságok (*Tribunaux Administratifs*) elnökei és a Közigazgatás fellebbviteli bíróságok (*Cours d'Appel Administratifs*) elnökei, abban az esetben, ha ezzel a felek egyetértenek. A Közigazgatási Bírósági Kódex (*Code de Justice Administrative*) L. 771-3. cikk alapján, határokon átnyúló viták esetén kezdeményezhető mediáció (*médiation*).⁸⁵⁸

A CRPA IV. könyv II. cím a mediáció (*médiation*) és békéltetés (*conciliation*) mellett, még két alternatív vitarendezési módot ismertet: az egyik az egyezség (*transaction*) lehetősége.⁸⁵⁹ A Polgári Törvénykönyv 2044. cikke alapján az egyezség egy szerződés, amelyben a felek kölcsönös kedvezményes engedményeket téve megállapodnak egy vita lezárásáról vagy megakadályozzák egy vita kialakulását. E fogalmat a CRPA annyival egészíti ki, hogy kölcsönös kedvezményes és egymással arányos engedményeket szükséges tenni és a jogvitának a közigazgatás és a köz, ügyfél között kell lennie (L. 423-1. cikk). Ezt az egyezséget írásba kell foglalni. A másik nevesített alternatív vitarendezési mód az ombudsmanhoz (*Défenseur des droits*-hoz) fordulás lehetősége. Ezen eljárások előnyei, hogy gyorsabbak, olcsóbbak, mint a bírósági eljárás és felek számára kedvezőbb döntés születhet.⁸⁶⁰

⁸⁵⁷ Lásd: LE GARS, Jean Marie: La conciliation par le juge administratif, *Actualité juridique droit administratif*, 2008. 1468-1471.; COSTA, Elsa: La conciliation devant le juge administratif, *Actualité juridique droit administratif*, 2012. 1834-1840.

⁸⁵⁸ MONNIER, Sophie: Le médiateur, nouvelle figure du droit public, *Revue française de droit administratif*, 2015. 1175 - 1183.

⁸⁵⁹ Lásd: *Circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits*;

KENFACK, Hugues: Vent de faveur sur la transaction, *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 242-245.

⁸⁶⁰ A francia ombudsmani intézmény 2011-es változásait a magyar szakirodalomban összegzi: SOÓS Eszter Petronella: *Ombudsman à la Française – Adalék egy reformhoz*, in: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*, Az Országgyűlés Hivatala és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest. 2012. 106-119.

Lásd továbbá a francia szakirodalomban például: Ecole nationale d'administration (ENA) szerkesztésében kiadott *Revue française d'administration publique* folyóirat 2011. évi 3. tematikus számát, (n° 139) amely a *Le Défenseur des droits* intézményt átfogóan ismerteti.

Ezzel kapcsolatban megjegyeznénk, hogy SOÓS Eszter Petronella állítását, amely szerint „1981.-ben az Államtanács úgy döntött (Retail-ügy, 1981. július 10.), hogy adminisztratív, azaz közigazgatási szervnek számít [a Médiateur]” annyiban pontosítanánk, hogy maga az Államtanács azt mondta ki, hogy a *Médiateur* – kifejezetten a kinevezésére tekintettel - közigazgatási szervi jellegű. (Lásd: *CÉ, Ass., 10 juillet 1981., Retail, req. n° 05130: „En raison notamment de son mode de nomination, le médiateur a le caractère d'une autorité administrative.”*).

Az 1989. január 13. 89-18. számú törvény, amely az 1973. január 3-i az ombudsman felállításáról szóló törvényt módosította többek közt kimondta azt, hogy a *Médiateur de la République* egy független szerv. Az 1989-es törvény nem vette át az Államtanács által használt közigazgatási azaz „*administrative*” jelzőt. A magyar szakirodalomban a *Médiateur*-t független igazgatási szervként nevesíti LŐRINCZ Lajos in: LŐRINCZ Lajos: *Franciaország közigazgatása* in: SZAMEL – BALÁZS– GAJDUSCHEK – KOI (2011) 260. A Francia Államtanács a független

A IV. könyv III. címe megemlíti, de nem részletezi a bírósági jogorvoslati eljárás lehetőségeit (*Recours juridictionnels*): a közigazgatási pert (*recours contentieux*) és a választottbírói eljárást (*arbitrage*), ez utóbbi továbbra is főszabály szerint kizárt.⁸⁶¹

VII. 2. 3. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

Ha a magyar és a francia közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerének szabályozását összevetjük akkor a következő megállapításokat tehetjük: a magyar szabályozás részletesen tartalmazza a kérelemre induló, közigazgatási belső jogorvoslati eljárás, a fellebbezés szabályait. A CRPA habár igen nagy előrelépést tesz a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások rendszerezése és szabályozása tekintetében, mégis igen röviden és elszórva kodifikálja csak a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásokat. Kifejezetten hiányosnak ítéljük a CRPA-ban azt, hogy a döntési jogkör nincs részletesen meghatározva a belső, közigazgatási jogorvoslati eljárások során. A közigazgatási jogorvoslati eljárások egyrészt az ügyfelek védelmét szolgálják, másrészt lehetővé teszik a közigazgatási per megelőzését. Jelenleg szabályozásuk központi kérdés Franciaországban.⁸⁶² Megjegyzendő továbbá, hogy a CRPA lehetővé teszi minden közigazgatási döntés ellen a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárást, amelyek a bírósági jogorvoslati kérelemmel egyszerre is benyújthatóak. Érdekes kiemelni továbbá, hogy gyakorlatilag a magyar fellebbezés a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárásnak (*Recours administratifs préalables obligatoires*) feleltethető meg, hisz az Ákr. 114. § (1) bekezdése kimondja, hogy: „[f]ellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra

közigazgatási szervekről szóló 2001-es beszámolójában megjelöli, hogy a *Médiateur de la République* is e szervek csoportjába tartozik (*Autorités administratives indépendantes* francia rövidítése: AAI). 2011-es *Défenseur des droits*-ra vonatkozó törvény, egy új kategóriát alakított ki a francia közigazgatás szervezetrendszerében az *autorité constitutionnelle indépendante* azaz a független alkotmányos szervet, amelyet az Alkotmánytanács 2011. március 29-i 2011-626 számú döntésében értelmezett akképp, hogy a *Défenseur des droits* egy olyan közigazgatási szerv, amely függetlenségének alapját az Alkotmányban találjuk. A *Défenseur des droits* független igazgatási szerv.

Lásd ezzel kapcsolatban: BOUSTA, Rhita: « Le Défenseur des droits : un « Ombudsmanqué » ? », in: *Mélanges en l'honneur du professeur G. Marcou*, 2017, IRJS-La Sorbonne, Paris, 721-733.

Az *Autorités administratives indépendantes* listája: <https://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes>. Lásd továbbá: Alkotmánytanács döntése: *Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011, Loi organique relative au Défenseur des droits*

⁸⁶¹ A választottbírói eljárással kapcsolatban lásd: LEMAIRE, Sophie – JARROSSON, Charles – RICHER, Laurent: Pour un projet viable de l'arbitrage en droit administratif, *Actualité juridique droit administratif*, 2008. 617 - 621.; GAUDEMET, Yves – LAPP, Christophe – STEIMER, Anne: Les personnes publiques et l'arbitrage international, *Recueil Dalloz*, 2011. 2552-2558.

⁸⁶² CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 71.

jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták.” Magyarországon ellentétben Franciaországgal arra sincs lehetőség, hogy egyszerre többféle jogorvoslati kérelmet terjesszen elő az ügyfél. A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárás vonatkozásában azonban Franciaországban egyes szerzők azt sugallják, hogy szükség lenne egy a központi közigazgatáson belül, olyan jogászokból álló szervre, amely e megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárási kérelmeket vizsgálja.⁸⁶³

Kiemelendő továbbá, hogy az alternatív vitarendezési módok korábban nem voltak részletesen kidolgozva sem Franciaországban; sem Magyarországon. Annak ellenére, hogy sokáig Franciaország is igen szkeptikusan állt az alternatív vitarendezési módokhoz, a CRPA felsorolás szintjén rögzíti már ennek a lehetőségét, amely az elmúlt időszakban egyre inkább tért nyer. Javasolt azonban azok átfogó szabályozása alkalmazásuk elősegítésére.⁸⁶⁴ A magyar közigazgatási eljárási szabályozás az alternatív vitarendezési módokat nem is nevesíti. Megfontolás tárgyát képezheti e lehetőségek fejlesztése és nevesítése a magyar közigazgatási eljárási törvényben.⁸⁶⁵

A közigazgatáson kívüli jogorvoslati lehetőséget, a közigazgatási pert mind az Ákr., mind a CRPA nevesíti. Ezzel kapcsolatos egyes kérdéseket a következő VII.3. fejezet részletezi.

⁸⁶³ WALINE (2016) 646.

⁸⁶⁴ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 89-90

⁸⁶⁵ Ezen alternatív eszközök hiányos szabályozására a szakirodalom régóta rámutatott. Lásd: SZENTE Zoltán: Az „alternatív eljárások” szabályozásának lehetőségei az új közigazgatási eljárási törvénykönyvben (I. rész), *Magyar közigazgatás*, 2002. 2.sz. 87-95.; VARGA ZS. András: A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése, *Jog, állam, politika*, 2011. 3. évf. Klnsz. 37-52.

VII. 3. TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEK: KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ALAPKÉRDÉSE

Jelen alfejezet a közigazgatási bíráskodás egyes alapkérdéseire fókuszál: elsőként a közigazgatási per magyar és francia szabályozását (VII. 3. 1. fejezet), majd a közigazgatási bírósági szervezetrendszer aktuális kérdéseit (VII. 3. 2. fejezet) veszi górcső alá.

VII. 3. 1. KÖZIGAZGATÁSI PER ELJÁRÁSI SZABÁLYOZÁSA

Magyarország először⁸⁶⁶ 2018. január 1-je óta rendelkezik önálló a közigazgatási perre vonatkozó részletes szabályozással. 2018. január 1-je előtt a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezet szabályozta.⁸⁶⁷ A polgári per és a közigazgatási per között azonban lényeges eltérések vannak, már csak a per célja, a felek egyenjogúsága, bizonyítás kérdésköre vonatkozásában is.⁸⁶⁸ Mindenképp indokolt volt a közigazgatási perrendtartásról szóló külön törvény megalkotása.⁸⁶⁹ Annak ellenére, hogy e szükség többször felmerült az elmúlt évtizedek során, szabályozása igen sokáig váratott magára és nem volt zökkenőmentes.⁸⁷⁰

⁸⁶⁶ Megjegyezendő, hogy már a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk is tartalmazott eljárás szabályozást.

⁸⁶⁷ Érdekességként megjegyezzük, hogy a cseh Alkotmánybíróság már 2003-ban a polgári perrendtartás közigazgatási bíráskodásról szóló egész fejezetét megsemmisítette, hogy így kényszerítse ki az törvényhozótól a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság létrehozását. Lásd: HULKÓ Gábor: *A közigazgatási bíráskodás hagyománya és rövid története Csehországban* in: SZOBOSZLAI-KISS Katalin - DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2013. 247-253.; PATYI András: *A „visegrádi” országok eljárásjoga (Csehország, Szlovákia, Lengyelország)* in: PATYI András (szerk.): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2007. 704-711.

⁸⁶⁸ KÜPPER (2014) 19-24.

⁸⁶⁹ ROSZNYAI Krisztina: *Perjogi önállósulás és különbírósági jelleg a közigazgatási bíráskodásban*, *Közjogi Szemle*, 2016. 9.sz. 3-9., ROSZNYAI Krisztina: *A közigazgatási per jog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás*, *Jogtudományi közlöny*, 2017. 5. sz. 235-242.

⁸⁷⁰ Lásd: 1/2017. (I. 17.) AB határozat és a Kp. szabályainak részletes bemutatását: PETRIK (2017A)

A Kp. hat részre osztható: Az Első rész Általános rendelkezések cím alatt az Alapvető rendelkezéseket, többek közt a Kp. hatályát, a bíróság feladatát, a közigazgatási per résztvevőire vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

A Második rész az Elsőfokú eljárás szabályai cím alatt rögzíti a közigazgatás peres eljárás alapvető lépéseit: a közigazgatási per keresetlevéllel indul, amelyet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani. Főszabály szerint a keresetlevelet a benyújtásától számított tizenöt napon belül kell az ügy irataival együtt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítani. Az alperes a keresetlevélben foglaltakra nyilatkozik. E nyilatkozat a védírat, amely vagy a keresetlevél visszautasítására irányul vagy érdemi védekezést foglal magában. A bíróság a keresetlevelet megvizsgálja és megteszi a szükséges intézkedéseket a keresetlevél alapján. Előkészíti a pert: tárgyalást tart vagy tárgyaláson kívül dönt. A

Kp. Harmadik része a Határozatok címet viseli, amely a bíróságok döntési jogköreit rögzíti. A határozat fajtái: ítélet és végzés. A bíróság ítélettel a per érdemében dönt, míg a per során felmerült minden más kérdésben végzést hoz. A bíróság a keresetet elutasíthatja, a keresetnek helyt adó ítéletet hozhat és a közigazgatási cselekményt megváltoztatja, megsemmisíti, vagy hatályon kívül helyezi; szükség esetén a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi; a közigazgatási szervet marasztalja. Az ítélet anyagi jogerőhatása pedig azt jelenti, hogy a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak vagy azt egyébként vitássá tehessek.

A Kp. Negyedik része, Perorvoslatok és az Alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás cím alatt tartalmazza a bírósági ítélete elleni perorvoslati lehetőségeket így a fellebbezést, felülvizsgálatot és a perújítást.

A Kp. Ötödik része a Különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások cím alatt az egyszerűsített perre, a mulasztási perre, a marasztalási perre, a köztestületi felügyeleti perre, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásra és a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásra, az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárásra és a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásra vonatkozó részletszabályokat tartalmazza.

A Kp. a Záró rendelkezésekkel (Kp. Hatodik része) zárul.

A francia Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) és a magyar Kp. felépítése sokban hasonlít. A francia Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyvét a 2000-387 számú 2000. május 4-i törvényerejű kormányrendelet hívta életre.⁸⁷¹ A francia Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyv már a fennálló jog kodifikációjára (*codification á droit constant*) irányult.

2001. január 1-jén lépett hatályba e törvénykönyv, amely két részre osztható: az első rész a törvényi szintű rendelkezéseket; míg a második rész a rendeleti szintű szabályokat tartalmazza egy adott témakörben. Erre tekintettel, a két rész ugyanazon elnevezésű könyvekre oszlik. Elsőként a Bevezető rendelkezések találhatóak. A Bevezető rendelkezések közt fellelhetőek olyan alapvető szabályok, amelyek meghatározzák a kódex hatályát: a Törvénykönyvet az Államtanács (*Conseil d'État*), a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságok (*Cours administratives d'appel*) és a Közigazgatási Bíróságok (*Tribunaux administratifs*) eljárásaiban kell alkalmazni [1. cikk]. Itt kerül megállapításra továbbá az is, hogy a bíróságok ítéletüket a francia nép nevében hozzák [2. cikk], a társas bíraskodás elve [3. cikk] a bírósági eljárás kontradiktórius eljárás jellege [5. cikk], a tárgyalás nyilvánosságának elve [6. cikk], az ítéletek indokolásának kötelezettsége [9. cikk]. A Törvénykönyv a Bevezető rendelkezések közt mondja ki, hogy főszabály szerint a keresetlevélnek nincs halasztó hatálya [4. cikk]. Rögzíti azt is, hogy a Bíróságok egyes tagja *rapporteur public*-ként (bírósági előadóként) nyilvánosan és teljesen függetlenül az adott jogkérdés vonatkozásában ismerteti véleményét és megoldási javaslatait [7. cikk]. Deklarálásra kerül az is, hogy a bírák tanácskozása titkos [8. cikk], az ítéletek nyilvánosak és tartalmazzák azon bírák neveit, amelyek azt meghozták. Az ítélet mindenki számára ingyenesen elérhető, de a perben résztvevő személyek magánélethez való jogát tiszteletben kell tartani: nem lehet őket beazonosítani a döntés alapján [10. cikk]. Végül, utoljára a Bevezető rendelkezések közt fellelhető az a tétel, hogy a bírósági ítéletek végrehajthatóak [11. cikk]. Ezt követően, a Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyvének mindkét része kilenc könyvet tartalmaz, amelyek :

Első könyve az Államtanács címet viseli, amely alatt szabályozásra kerül az Államtanács hatásköre, felépítése és működése is.

A Második könyv a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságokra és az első fokú Közigazgatási Bíróságokra vonatkozik. Itt kerül meghatározásra határhörökük, felépítésük és működésük; továbbá a speciális rendelkezések Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában.

A Harmadik könyv a hatásköri és illetékességi szabályokat rendezi.

⁸⁷¹ *Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative*

A Negyedik könyv az elsőfokú eljárás szabályait tartalmazza: a keresetlevél előterjesztésére vonatkozó rendelkezéseket.

Az Ötödik Könyvben fellelhetők a sürgősségi eljárásra vonatkozó szabályok.

A Hatodik könyv, amely törvényi szintű rendelkezéseket nem tartalmaz a bírósági eljárás egyes lépéseire, a bizonyításra vonatkozó részletszabályokat rögzíti.

A Hetedik Könyv a bíróságok döntési jogkörét definiálja.

A Nyolcadik könyv a perorvoslatokat részletezi.

Végül, a Kilencedik könyv a bírói ítélet végrehajtásának módját tartalmazza.⁸⁷²

A francia közigazgatási peres eljárásokat hagyományosan két típusba lehet sorolni: objektív és szubjektív típusú eljárások.⁸⁷³ Az objektív típusú eljárások a törvényességet biztosítják, az egyedi aktus jogellenességének megállapítására és megsemmisítésére van lehetősége ekkor a közigazgatási bírónak. Az objektív típusú eljárás legfontosabb fajtája a hatáskör-túllépés miatti kereset (*recours pour excès de pouvoir*). A szubjektívek típusú eljárásokat (*le recours de plein contentieux*) a szubjektív jogok védelme hívta életre.⁸⁷⁴ Ezen peres eljárások során a közigazgatási bíró azt vizsgálja, hogy a közigazgatási aktus, vagy adott esetben a közigazgatási hatósági eljárás során a közigazgatási hatóság a kérelmező jogát megsértette-e. Ha megállapításra kerül a jogsértés, akkor a közigazgatási bíró több hatáskörrel rendelkezik, mint objektív típusú eljárások során. A jogsértés megállapítása mellett, a közigazgatási aktust hatályon kívül helyezheti, de meg is változtathatja. Megfigyelhető az elmúlt időszakban a két eljárástípus közt egyfajta közeledés, amely egyrészt arra vezethető vissza, hogy a szubjektívek típusú eljárások során a jogvita tárgyát igen kiterjesztően kezdte az Államtanács értelmezni.⁸⁷⁵ Másrészt, a közigazgatási bíró hatáskörének bővítésére is sor került objektív típusú eljárások során: a közigazgatási bíró olyan új közigazgatási eljárás és döntés meghozatalát is elrendelheti, amely a döntésének helyes megvalósulását biztosítja.⁸⁷⁶

⁸⁷² Lásd részletesen: BAILLEUL (2014)

⁸⁷³ Lásd részletesen: WALINE (2016) 672-677.

⁸⁷⁴ Lásd: MATHIEU, Bertrand – VERPEAUX, Michel: *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, L.G.D.J., Paris, 2002. 434-437.

⁸⁷⁵ Államtanács döntése: *CÉ, Ass. 16 février 2009., Société ATOM, req. n° 274000*

⁸⁷⁶ *Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative,*
Államtanács döntése: *CÉ, Ass., 11 mai 2004., Association AC! et autres, req. n° 255886*

A magyar és a francia közigazgatási perjogi szabályokat tartalmazó kódex közt talán a legnagyobb különbség, hogy a francia Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve a bíróság szervezetére vonatkozó szabályokat is tartalmazza. Ezt a magyar bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény rendezi. A Kp. gyakorlata még most alakul ki, de már most számos dilemma – így például az elektronikus keresetlevéllel kapcsolatban, fogalmak használata, a kérelem visszautasítása kapcsán, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás vonatkozásában⁸⁷⁷ – felmerült. Úgy hisszük a Kp. szabályainak felülvizsgálatára két-három év múlva mindenképp szükség lesz, mikorra a joggyakorlatban kimutatkozik a Kp. hiányosságai. Erre tekintettel jelen fejezet nem a Kp. eljárási kérdéseinek fejlesztésére fókuszál, hanem egy olyan régóta elmaradt adósságot kíván elemezni, amely évtizedek óta vissza-visszatérő árnyékként merül fel. Annak ellenére, hogy számos szerző másodlagos kérdésként nevesíti e kérdéskört,⁸⁷⁸ úgy hisszük a közigazgatási bíraskodás szervezetének átfogó reformja híján valódi közigazgatási bíraskodásról nem beszélhetünk. Ezzel mindmáig adós Magyarország.

VII. 3. 2. KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGI SZERVEZETRENDSZER

Összehasonlító elemzésünk során, kérdésként merült fel bennünk, hogy vajon a francia közigazgatási bírósági szervezetrendszer megvalósítható-e Magyarországon. Ahhoz, hogy e kérdést megválaszoljuk szükséges a francia közigazgatási bíraskodás szervezetrendszerének hatályos ismerete (VII.3.2.1. alfejezet). Ezt követően, a magyar közigazgatási bírósági szervezetrendszerre, annak jövőbeni lehetséges továbbfejlesztésére fókuszál a VII.3.2.2. alfejezet.

⁸⁷⁷ BALOGH Zsolt: A közigazgatási bíraskodás normakontroll funkciója, *Acta Humana*, 2019. 1. sz. 38.

⁸⁷⁸ PETRIK Ferenc: A közigazgatási bíraskodás aktuális kérdései, *Bírák Lapja*, 1993. 2.sz. 81-92., PATYI András: *Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda* in: VARGA ZS. András - FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem – A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*, PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011. 52-55.; IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2013, 178-180.; IMRE Miklós (szerk.): *Közigazgatási bíraskodás*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007, 29-30.; ROZSNYAI (2010) 211-265.

VII.3.2.1. A francia közigazgatási bírászkodás szervezete

A francia általános hatáskörrel rendelkező közigazgatás bírósági szervezetrendszer a következőképp épül fel alulról felfelé haladva:⁸⁷⁹ első fokon a közigazgatási jogviták nagy részében a Közigazgatási Bíróságok (*Tribunaux Administratifs*, francia rövidítéssel: TA) járnak el.

A Közigazgatási Bíróságok a VIII. évi pluviôse hónap 28. napján kelt törvénnyel megyénként létrehozott Prefektusi Tanácsok (*Conseils de prefecture*), a 1926. évi szeptember 6-i törvényerejű kormányrendelettel átalakított Megyék Közötti Prefektusi Tanácsok (*Conseil interdépartementaux de préfecture*) jogutódjai.⁸⁸⁰ A Közigazgatási Bíróságok jelen formáját az 1953. évi szeptember 30-i és az 1953. évi november 28-i köztársasági elnök által kiadott minisztertanácsi rendeletek alakították ki.⁸⁸¹ Napjainkban 42 Közigazgatási Bíróság működik Franciaország területén, amelyből 11 Közigazgatási Bíróság Franciaország tengerentúli területein található.⁸⁸² A Közigazgatási Bíróságok mindig annak a városnak a nevét viselik, ahol székhelyük van. A Közigazgatási Bíróságokon belül 2-10 (Párizsban 18) tanács (*chambres*) működik.⁸⁸³ A Közigazgatási Bírászkodás Törvénykönyve főszabályként a társasbírászkodás elvét mondja ki,⁸⁸⁴ sajnálatos módon a gyakorlat áttörte ezt az elvét, tekintettel arra a szabályra, hogy törvény eltérőképp rendelkezhet. Az elmúlt években az ügyek kétharmadában egyesbíró járt el. E kérdéskör rendezése igen aktuális dilemmája a francia közigazgatási bírászkodás fejlesztésének.⁸⁸⁵ A Közigazgatási Bíróságok egyrésztől közigazgatási tanácsadó feladatokat is

⁸⁷⁹ Az általános hatáskörrel rendelkező francia közigazgatás bírósági szervezetrendszer átfogó ismertetése tekintetében lásd többek közt: DEBBASCH, Charles – RICCI, Jean-Claude : *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2001.; PACTEAU Bernard: *Traité de contentieux administrative*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008.; CHAPUS, René: *Droit du contentieux administratif*, (13e édition), L.G.D.J., Paris, 2009. ; STIRN, Bernard : *Le droit administratif vu par le juge administratif*, Actualité juridique droit administratif, 2013. 387 – 391.; MEYNAUD, Ariane : *La bonne administration de la justice et le juge administratif*, *Revue française de droit administratif*, 2013. 1029 - 1040.; WALINE (2016) 636-672.; magyar nyelven: TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bírászkodás főbb rendszerei és szervezeti keretek, *Magyar Közigazgatás*, 1991. 5.sz. 409-413., TRÓCSÁNYI (1988) 755-765., BALÁZS István: Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban, *Magyar Jog*, 1988. 12. sz. 1081-1085.

⁸⁸⁰ Lásd: JEGOUZO, Yves : *Les 60 ans des TA*, *Actualité juridique droit administratif*, 2013. 2281-2283.

⁸⁸¹ Lásd : *Décret n°53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif*, *Décret n°53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 sur la réforme du contentieux administratif*.

⁸⁸² Közigazgatási Bírászkodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R. 221-3 cikk alapján

⁸⁸³ WALINE (2016) 669.

⁸⁸⁴ Közigazgatási Bírászkodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R. 222-18. cikk alapján

⁸⁸⁵ 2012-ben az Államtanács kimondta, hogy az egyesbírói eljárás nincs ellentétben az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkével. Lásd: Államtanács döntése: *CE, 4 / 5 SSR., 4 juillet 2012., Union syndicale des magistrats administratifs, req. n° 338829*

ellátnak: a prefektusok megkeresésére a területi közigazgatási kérdések vonatkozásában tanácsot adnak, véleményt nyilvánítanak.⁸⁸⁶ Másrészt, a Közigazgatási Bíróságok első fokú közigazgatási bíróságként járnak el: hatáskörükbe azok a közigazgatási perek tartoznak – hasonlóan a magyar Kp. szabályaihoz [Kp. 12. § (1) bekezdés] –, amelyek elbírálását jogszabály nem utalja más bíróság hatáskörébe.⁸⁸⁷ Illetékességüket főszabály szerint a jogvitának alapot adó közigazgatási döntést kibocsátó közigazgatási hatóság székhelye adja, ez alól számos kivételt állapít meg a Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve így például ha a jogvita tárgya ingatlanhoz kapcsolódik, akkor az ingatlan helye szerint illetékes Közigazgatási Bíróság jár el, etc.⁸⁸⁸ Egyes közigazgatás bíróságoknak kizárólagos illetékessége van egyes ügycsoportok tekintetében így például: Nantes-i Közigazgatás Bíróság, amely kizárólagos illetékességgel rendelkezik a francia vízum kibocsátásának megtagadása esetén.⁸⁸⁹

A Közigazgatás Fellebbviteli Bíróságok (*Cours d'Appel Administratifs*) a Közigazgatási Bíróságok és az Államtanács közötti szinten helyezkednek el. A Közigazgatás Fellebbviteli Bíróságokat az 1987. december 31-i törvény hívta életre az Államtanács ügyterhén való könnyítés végett.⁸⁹⁰ E bíróságok 1989. január 1-jén kezdték meg működésüket. Jelenleg nyolc Közigazgatás Fellebbviteli Bíróság működik: Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Párizs és Versailles városaiban.⁸⁹¹ A Közigazgatás Fellebbviteli Bíróságok 3-5 fős tanácsban (*chambres*) járnak el.⁸⁹² A Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságok hasonlóképp a Közigazgatási Bíróságokhoz bírósági és közigazgatási tanácsadó feladatot is ellátnak. Mint, ahogy nevük is jelzi, a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságok az első fokon eljáró Közigazgatási Bíróságok ítéleteivel szembeni fellebbezéseket bírálják el kivéve, ha arra az Államtanácsnak van hatásköre.⁸⁹³

Lásd továbbá : WALINE, Jean : Une révolution silencieuse, *Actualité juridique droit administratif*, 2011. 409-411. ; SEILLER Bertrand : Le juge unique, *Actualité juridique droit administratif*, 2012. 1205-1210.

⁸⁸⁶ Lásd : Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R. 212-1. cikk és COURTINE Charles : Les attributions consultatives des tribunaux administratifs, *Études et documents du Conseil d'État*, n°19. 299.

⁸⁸⁷ Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 211-1. cikk alapján

⁸⁸⁸ Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R. 312 1-19. cikkek alapján

⁸⁸⁹ Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R. 312-18. cikk alapján

⁸⁹⁰ Lásd: DRAGO, Roland: Les cours administratives d'appel, *Revue française de droit administratif*, 1988. 196-206.; ISAÏA, Henri: *Les Cours d'Appel Administrative, Approche critique*, Economica, Paris, 1993.; LE GOFF, Robert: Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont-ils des magistrats?, *Actualité juridique droit administratif*, 2003. 1145-1149.

Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif

⁸⁹¹ Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R. 221-7. cikk alapján

⁸⁹² Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 221-3. cikk alapján

⁸⁹³ Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 211-2. cikk alapján

Megjegyezendő, hogy mind a Közigazgatási Bíróságok, mind a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságok bírái vagy az Ecole Nationale d'Administration-on (E.N.A.)⁸⁹⁴ végzettek közül kerülnek ki vagy az aktív közigazgatásban dolgozók közül versenyvizsga letételét követően kerülnek kiválasztásra.⁸⁹⁵

A közigazgatási szervezetrendszer csúcsán az Államtanács áll, amelyet az 1799. december 13-i Alkotmány 52. cikke hozott létre.⁸⁹⁶ Elsőként tanácsadó szerepet töltött be, 1806-tól pedig közigazgatási jogvitás ügyeket is elbírá.⁸⁹⁷ Vegyük górcső alá elsőként az Államtanács szervezeti felépítését, majd személyi állományát, végül hatásköreit.

Az Államtanács szervezeti felépítése a következő: az Államtanácsot az Elnök-helyettes vezeti.⁸⁹⁸ Az Államtanács elnöki posztja a Miniszterelnököt illeti, aki mind a mai napig elnökölheti a teljes üléseket, habár elnöklése inkább csak protokolláris és ténylegesen nem vesz részt a közigazgatási bíráskodásban.⁸⁹⁹

Ha az Államtanács organigramját szemügyre vesszük akkor kitűnik, hogy az Államtanács rendelkezik egy Főtitkársággal, amely a működési feltételeket biztosítja. Továbbá az Államtanács hét szekcióra (*section*) oszlik: hat szekció igazgatási feladatokat lát el és tanácsadó szereppel rendelkezik. E hat szekció a következő: szociális ügyek, belügyek, pénzügyek, közigazgatási ügyek, munkaügy, a tanulmányokért és beszámolókéért felelős szekció. E szekciók készítik elő a közigazgatásnak – különösen is a Minisztertanácsnak – szóló Államtanácsi véleményeket az egyes törvényjavaslatok vonatkozásában. A hetedik szekció (*Section du Contentieux*) a közigazgatási jogvitákban való ítélethozatallal foglalkozik. A hetedik szekciónak tíz alszekciója, tanácsa (*chambre*) van. Az Államtanácson belül tehát egyetlen szekció látja el a közigazgatási bíráskodási feladatokat.

⁸⁹⁴ Az ENA vonatkozásában lásd : DE MONTECLER, Marie-Christine : Magistrats administratifs : ENA or not ENA, il faut choisir, *Actualité juridique droit administratif*, 2014. 1634. ; LEFEBVRE, Maxime : *L'ENA, un outil du soft power à la française*, Mondes, 2011-2012 Hiver, n°9. 45-53. ; RIGAUD, Jacques : Mythes et réalités de l'ENA, *Pouvoirs*, 1997. janvier n° 80 - L'ENA, 5-12. ; EYMERI, Jean-Michel : *La fabrique des énarques*, Economica, Paris, 2001. ; LOISEAU, Nathalie: À quoi sert l'ÉNA ? Entretien avec Nathalie Loiseau, *Le Débat*, 2017/2 (n° 194) 3-13.

⁸⁹⁵ Lásd : Közigazgatási Bíráskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 133. cikk alapján

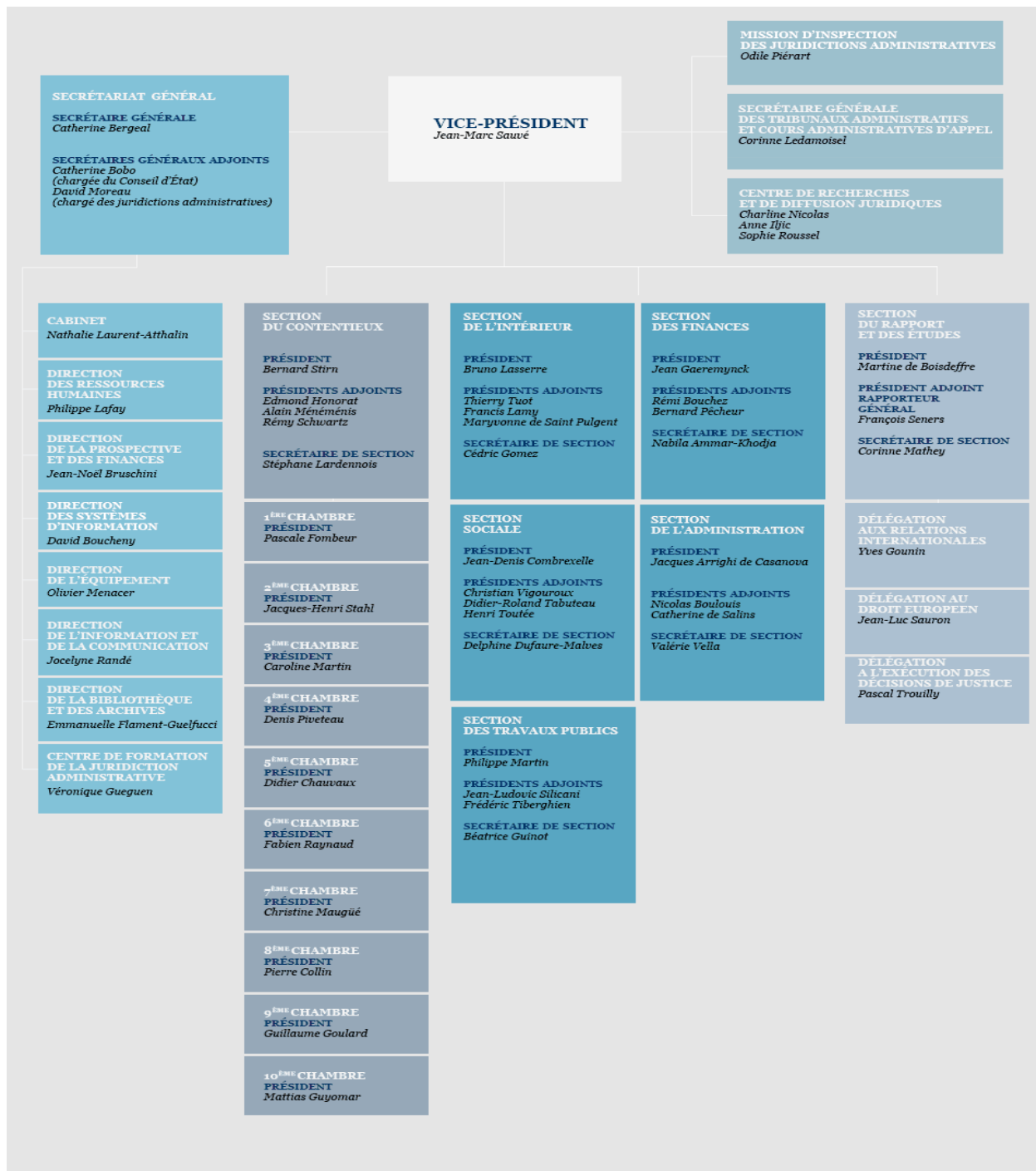
⁸⁹⁶ *Article 52 de Constitution de la République française du 22 frimaire an VIII (13-12-1799)*

⁸⁹⁷ Az Államtanács valódi bírósággá vált 1872-től. Az 1872. május 24-i törvény 9. cikke kimondta, hogy az Államtanács önállóan dönthet közigazgatási jogvitákban és hatáskörtúllépés miatti keresetek esetén, amelyet egy közigazgatási hatóság döntése ellen nyújtottak be. Lásd : *Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits*.

⁸⁹⁸ Közigazgatási Bíráskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 121-2. cikk alapján

⁸⁹⁹ GONOD, Pascale: *La présidence du Conseil d'État républicain*, Dalloz, Paris, 2005., GONOD Pascale : Le vice-président du Conseil d'État, ministre de la juridiction administrative ?, *Pouvoirs*, 2017. n°123. 117-132.

4. sz. ábra: A FRANCIA ÁLLAMTANÁCS ORGANIGRAMJA⁹⁰⁰



⁹⁰⁰ Forrás: Államtanács honlapja: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation/Organigramme-du-Conseil-d-Etat> (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

Az Államtanács eltérő formációkban járhat el. A hat igazgatási szekció Elnökből, egy vagy több Elnökhelyettesből, minimum hat rendes szolgálatot teljesítő Államtanácsosból – akik közül egy a közigazgatási bíraskodási szekció (*Section du Contentieux*) tagja – Államtanácsi előadókból és Államtanácsi gyakornokokból áll. „Rendes” tanács minimum hét Államtanácsosból áll, míg a Nagytanács (teljes ülés) összetétele az ügy kiemelt jelentősége miatt, az Elnök-helyettes döntésén alapul. A közigazgatási bíraskodást ellátó szekciónak egy Elnöke és három elnökhelyettese van; a tíz alszekciónak (tanácsnak) külön-külön vannak elnökei. Négy eltérő formában hozzák meg a közigazgatási jogvitás ügyekben a döntéseiket, amelyet *arrêts*-nek nevezünk.⁹⁰¹ Egyedüli tanácsban (*chambre jugeant seule*) az egyszerűbb ügyeket, összevont tanácsban (*chambres réunies*) a nehezebb jogi problémákat tartalmazó ügyeket. Az igazán jelentős ügyeket, 15 tagú tanácsban (*la section du contentieux*), amely a szekció Elnökéből, a három Elnökhelyettesből, a tíz alszekció (tanács) Elnökéből és az előadó bíróból áll. Az Államtanács legjelentősebb jogvitás ügyekben Nagytanácsban (*Assemblée du contentieux*, rövidítve: Ass.) jár el, amelynek 17 tagja van: az Államtanács Elnök-helyettese, a hét szekció Elnöke, a bíraskodási szekció (*Section du Contentieux*) három Elnök-helyettese, a bíraskodási szekció alszekciójának (tanácsának) elnöke, ahova az ügy tárgya tartozik; négy, tisztségében legrégebb óta lévő közigazgatási bíraskodási szekció alszekciójának az elnöke és az előadó bíró.⁹⁰²

Megjegyezendő, hogy kizárási okként megtalálható az a szabály is, hogy a közigazgatási bíraskodási szekció (*Section du Contentieux*) Államtanácsosa nem vehet részt olyan közigazgatási jogvitás ügy eldöntésében, amely során olyan kérdéskör kerül elő, amely vonatkozásában részt vett már korábban az igazgatási szekciók tanácsadási folyamatában.⁹⁰³

Az Államtanács személyi állománya igen összetett, hierarchikusan felépített, alulról felfelé haladva, megkülönböztethető: Államtanácsi gyakornokok (*auditeurs*), akik két osztályba sorolhatóak. Az Államtanácsi gyakornokok minimum tizennyolc hónap után a második osztályból az első osztályba kerülnek.⁹⁰⁴ Az Államtanácsi gyakornokok készítik elő az ügyeket. A Köztársasági elnök rendeletben nevezi ki őket. A legtöbb Államtanácsi gyakornok az l'École

⁹⁰¹ CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 59.

⁹⁰² Lásd : Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R. 122-11. cikktől R. 122-25. cikkig.

⁹⁰³ Lásd : AUTIN, Jean-Louis – SUDRE, Frédéric: L'impartialité structurelle du Conseil d'État hors de cause ?, *Revue française de droit administratif*, 2007. 342-353. ; CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 60.

⁹⁰⁴ Az előremenetel tekintetében lásd : Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R*134-1. cikkét.

Nationale d'Administration (ENA) hallgatója közül kerül ki.⁹⁰⁵ Általában évente 4-5 Államtanácsi gyakornoki állás nyílik meg.⁹⁰⁶

Egy szinttel feljebb található az Államtanácsi előadók (*maîtres des requêtes*) köre, akik központi szerepet játszanak adott ügyek, vélemények előkészítésében. Kiemelendő, hogy a CRPA előkészítésének nagyrésztét is az Államtanács két Államtanácsi előadója MAUD VIALLETES-nek és Cécile BARROIS DE SARIGNY végezte.⁹⁰⁷ Az Államtanácsi előadókat a Köztársasági elnök rendeletben nevezi ki. Többféle mód van arra, hogy valaki Államtanácsi előadóvá váljon: vagy az 1. osztálybeli Államtanácsi gyakornokok jelentkezhetnek három év gyakorlat után; vagy a Kormány az Államtanács Elnök-helyettesének véleménye után, a közigazgatási bírósági szervezetrendszeren „kívülről” is kinevezhet Államtanácsi előadókat. Ennek feltétele, hogy az adott személy minimum 30 éves legyen és 10 év közigazgatási gyakorlattal rendelkezzen.⁹⁰⁸ Továbbá, minden évben egy-két Közigazgatási Bíróságon illetve Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságon lévő bírót is Államtanácsi előadóvá neveznek ki. Végül, rendkívüli szolgálatot ellátó Államtanácsi előadóból is négy év után rendes Államtanácsi előadó is válhat.⁹⁰⁹

Az Államtanácsi gyakornokok és az Államtanácsi előadók közül kerülnek ki az úgynevezett *Rapporteur publics*, pártatlan előadók (korábbi néven kormánybiztosok: *commissaire du gouvernement*), akik összefoglaló véleményt készítenek elő, amelyekben a felek érveit vizsgálják és objektív, érvekkel alátámasztott állásfoglalást adnak az Államtanács bíraskodási szekciójának (*Section du Contentieux*) a végleges döntés meghozatala előtt. Véleményüket a tárgyalás során nyilvánosan ismertetik.⁹¹⁰

Az Államtanács személyi állományának hierarchiája tetején az Államtanácsosok (*conseillers d'État*) állnak. A Köztársasági elnök nevezi ki őket. Hivatalos nevük: rendes szolgálatot teljesítő Államtanácsosok (*conseillers d'État en service ordinaire*). Az Államtanácsi előadók tizenkét év után kinevezhetők Államtanácsosnak, szintén a közigazgatási bírósági

⁹⁰⁵ Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L.133-6. cikk alapján

⁹⁰⁶ Lásd: *Arrêté du 26 juin 2017 portant répartition des emplois offerts aux élèves de l'École nationale d'administration achevant leur scolarité en décembre 2017*

⁹⁰⁷ Lásd: STAHL (2016)

⁹⁰⁸ Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 133-7. cikk alapján

⁹⁰⁹ Lásd: Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 133-8. cikkét

⁹¹⁰ *Rapporteur publics* vonatkozásában lásd többek közt: BARLERIN, Axel: *Rapporteur public, chronique d'une contreverse annoncée*, *Actualité juridique droit administratif*, 2010. 1574-1577.; VIER, Charles-Louis: *Le rapporteur public et la simplification, paradoxes d'une réforme*, *Actualité juridique droit administratif*, 2011. 1189-1194.; PACTEAU Bernard: *Du nouveau sur le nouveau rapporteur public des juridictions administratives territoriales*, *Revue française de droit administratif*, 2012. 87-91.

szervezetrendszeren „kívülről” is kinevezhetőek Államtanácsosok. Ennek egyetlen feltétele, hogy az adott személy minimum 45 éves legyen. Kétévente egy Államtanácsos a Közigazgatási Bíróságon vagy a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságon dolgozó bírókból kerül ki.⁹¹¹ Végül, ha egy bírót a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság elnökévé neveznek ki, akkor ex officio Államtanácsos lesz. Az Államtanácsosok döntenek az előkészített közigazgatási jogvitás ügyekben illetve ők formálják meg az Államtanács végleges véleményét egy adott kérdés, jogszabály kapcsán.⁹¹²

Megjegyezendő, hogy léteznek rendkívüli szolgálatot teljesítő Államtanácsosok is (*conseillers d'État en service extraordinaire*), akiket a Kormány nevez ki öt évre, általában magas beosztású állami tisztviselők közül, akik nem vesznek részt az Államtanács bírászkodási feladataiban, hanem tanácsadó szerepet töltenek be. Maximum tizenkét fő nevezhető ki rendkívüli szolgálatot teljesítő Államtanácsosnak.⁹¹³ Létezik rendkívüli szolgálatot teljesítő Államtanács elnök (maîtres des requêtes en service extraordinaire) is, akit négy évre nevezhet ki az Államtanács Elnök-helyettese, adott feladat ellátására.⁹¹⁴

Az Államtanács hatáskörét tekintve egyrésztől igazgatási feladatokat lát el, másrésztől közigazgatási jogvitákat végső soron eldöntő fórum. Az Államtanács igazgatási feladatai során véleményt ad, tanácsadó szerepet tölt be: az Alkotmány 39. cikke alapján a Kormány által előterjesztett törvényjavaslat vonatkozásában a Minisztertanács döntése előtt véleményt ad.⁹¹⁵ Megjegyezendő, hogy az Államtanács véleménye nem köti a Kormányt, attól eltérhet; de az Államtanács véleményét be is építheti a törvényjavaslatába. Ritka az az esetkör, amikor az Államtanács pozitív véleménye szükséges egy jogszabály meghozatalához.⁹¹⁶ Az Alkotmány 37. cikke alapján abban az esetben, ha rendeleti szintű jogszabállyal kerül módosításra korábban törvényi szintű rendelkezés, akkor ahhoz az Államtanács véleménye szükséges. Az Államtanács vélemény kikérésének kötelezettségét nemcsak az Alkotmány, hanem jogszabályok is előírhatják. A kötelező eseteken kívül fakultatív módon is megkereshető az

⁹¹¹ Közigazgatási Bírászkodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 133-3. cikk, R*133. cikk alapján

⁹¹² WALINE (2016) 654.

⁹¹³ Közigazgatási Bírászkodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 121-4. cikk, R. 121-16. cikk alapján

⁹¹⁴ Közigazgatási Bírászkodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 133-10. cikk, R*133-10. cikk alapján

⁹¹⁵ A francia Alkotmány 39. cikke alapján

⁹¹⁶ BELRHALI-BERNARD, Hafida : Les avis conformes du Conseil d'Etat, *Actualité juridique droit administratif*, 2008. 1181-1187.

Államtanács. Az Államtanács továbbá részt vehet jogszabályok alkotásában, illetve az Államtanács maga is javasolhat jogalkotást illetve jogszabály módosítását.⁹¹⁷

Az Államtanács másrésztől közigazgatási bíraskodást lát el. A jogvita tárgyának jelentősége miatt bizonyos esetekben első és egyben végső fokon jár el így például: európai parlamenti választásokkal kapcsolatos közigazgatási perekben.⁹¹⁸ Továbbá másodfokon jár el a Közigazgatási Bíróságok egyes ítéleteivel szemben illetve helyi választásokkal kapcsolatos jogvitában.⁹¹⁹ Végső soron, az Államtanácstól lehet felülvizsgálatot kérni a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságok ítéleteivel szemben.⁹²⁰ Kiemelendő, hogy ha a Közigazgatási Bíróságok és a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságok előtt egy olyan új jogkérdés merül fel, amelynek eldöntése komoly dilemmát vet fel és e jogkérdés több közigazgatási perben visszatérő probléma, akkor a Közigazgatási Bíróságok illetve a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságok véleményt kérhetnek a jogkérdés vonatkozásában az Államtanácstól.⁹²¹

Végül az Államtanácsnak szabályozó feladatai is vannak, hisz a közigazgatási bírósági hierarchia csúciszerve így például: ha az egyes közigazgatási bíróságok közt merül fel illetékességi vagy hatásköri vita, akkor azt az Államtanács dönti el.⁹²²

⁹¹⁷ WALINE (2016) 660-661.

⁹¹⁸ Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 311-2. és L. 311-5. cikkei és R. 311-1. cikk alapján

⁹¹⁹ Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L. 321-1. cikk és R. 321-1. cikk alapján

⁹²⁰ Lásd: Államtanács döntését: *CÉ, Ass., 7 février 1947., D'Aillières, req. n° 79128*; MASSOT, Jean – FOUQUET, Olivier – STAHL, Jacques-Henri – GUYOMAR, Mattias: *Le Conseil d'Etat : juge de cassation*, (5^e édition), Berger-Levrault, Paris, 2001.

⁹²¹ WALINE (2016) 663.

⁹²² Lásd: Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R. 351-1. cikkét., DELVOLVÉ, Pierre: *Le Conseil d'État, régulateur de l'ordre juridictionnel administratif* in: *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007. 253-273.

VII.3.2.2. A magyar közigazgatási bírászkodás szervezete

Magyarországon az Alaptörvény, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, a Büntető eljárásról szóló 2017. évi XC. törvény és a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény tartalmazzák a bírósági szervezet szintjeire és hatásköreire vonatkozó szabályokat.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság. A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők.⁹²³ A bíróságok hatáskörét tekintve tehát megkülönböztető rendes bíróságok és külön bíróságok: a rendes bíróságok; míg általános hatáskörű bíróságok, addig a külön bíróságok az ügyek meghatározott csoportjára létrehozott szakbíróság.⁹²⁴ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 16. § alapján Magyarországon az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják: a Kúria, az ítéltábla, a törvényszék, a járásbíróság és a kerületi bíróság; és a közigazgatási és munkaügyi bíróság.

Magyarországon a közigazgatási bírászkodás kezdetei a XIX. század végére vezethetők vissza. Ha az elmúlt évszázad mérföldköveit csak röviden emeljük ki, akkor elsőként szükséges nevesíteni azt, hogy 1883-ban elfogadásra került a pénzügyi közigazgatási bíróságokról szóló 1883. évi XLIII. törvénycikk. A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság beleolvadt az 1896-ban felállított Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságba, amely 1949-ben szűnt meg. Ezt követően, a közigazgatási bírászkodás mintegy negyven évig korlátozott módon működött, amelyet a rendes bíróságok láttak el. 1989-t követően, igen megkésve az Országgyűlés az 1991. évi XXVI. törvénnyel kiterjesztette a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, azonban nem született meg sem az önálló közigazgatási perrendtartásról szóló törvény, sem az önálló közigazgatási bíróságról szóló szabályozás. Közigazgatási perekben ekkor a megyeszékhelyen működő helyi bíróságok jártak el. Az 1997. évi bírósági szervezeti reform első fokon a megyei bíróságokhoz, másodfokon az ekkor újonnan létrehozott ítéltáblákhoz utalta a közigazgatási

⁹²³ Alaptörvény 25. cikk (1), (4) bekezdés

⁹²⁴ BALOGH-BÉKESI Nóra: A bíróságok in: TÉGLÁSI András: Az állam szervezete, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018. (megjelenés alatt)

ügyekben történő eljárást.⁹²⁵ A 2011-es igazságügyi reform következtében 2013. január 1-ével létrejöttek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok.⁹²⁶ A közigazgatási és munkaügyi bíróságok nem jogi személyek,⁹²⁷ a Törvényszék kihelyezett egységeként a rendes bírósági szervezetrendszerhez tartozik.⁹²⁸

A Kp. hatálybalépését követően, a közigazgatási perben eljáró bíróságok szervezetrendszer alig módosult. A Kp. egyik újdonsága az, hogy hatáskör-telepítés kapcsán differenciál.⁹²⁹ Am továbbra is a 2013-ban járásbírósági szinten felállított húsz közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el közigazgatási perekben első fokon alapvetően szociális és rászorultsági alapon járó (társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi és állami foglalkoztatási szerv által nyújtott) ellátásokkal kapcsolatos közigazgatási perekben. A közigazgatási perek nagy része viszont regionális alapon kerül elosztásra: nyolc (a Budapesti, a Budapest Környéki, a Debreceni, a Győri, a Miskolci, a Pécsi, a Szegedi és a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság) közigazgatási és munkaügyi bíróság regionális illetékességgel jár el. A Fővárosi Törvényszék első és másodfokon is eljárhat közigazgatási perekben. A Kp. szerint a Fővárosi Törvényszék olyan ügyekben jár el első fokon, amelyek vagy alkotmányos szerepükre, vagy az eljáró közigazgatási szerv hatáskörére tekintettel kiemelt jelentőségűek, így törvény eltérő rendelkezésének hiányában önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányzati főhivatal; a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos perek, a köztisztviselői perek és a gyülekezési joggal kapcsolatos perek, etc.⁹³⁰ A Fővárosi Törvényszék másodfokon jár el, ha első fokon a közigazgatási és munkaügyi bíróság járt el. Az Ítéletábrának nincs hatásköre közigazgatási perekben. A Kúria jelen rendszer alapján eljárhat első fokon is így például az önkormányzati rendeletet érintő normakontroll esetén, vagy az alkotmányjogi panasz orvoslása eszközének megállapítása esetén. Közigazgatási perekben a

⁹²⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény

⁹²⁶ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 191.§

⁹²⁷ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 19.§ (3) bekezdés alapján

⁹²⁸ HAJNAL Péter: Nézz magadba és emlékezz! (Személyes gondolatok), *Acta Humana*, 2019. 1. sz. 41-55., PATYI András: Útközben – Alapkérdések a szervezetileg önálló közigazgatási bíráskodás megszervezése kapcsán, *Acta Humana*, 2019. 1. sz. 77-107., ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatás bíráskodás megteremtésének sarokkövei* in: VARGA ZS. András- FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem, A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011. 95.; ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára, *Jogtudományi Közlöny*, 2013. 3. sz. 147-153.

⁹²⁹ A Kp. fontosabb új vagy megújított intézményeiként nevesíti TRÓCSÁNYI László a következőket: generálklauzula, differenciált hatáskör-telepítés, tanácsban való eljárás, nemperes eljárások perrendtartásba tagolása egyszerűsített perként, időszerűség, egyezség és közvetítés, új jogorvoslati rend Lásd: TRÓCSÁNYI László: *Bevezető tanulmány Boér Elek: Közigazgatási bíráskodás című kötetének reprint kiadásához*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, XXII-XXIII.

⁹³⁰ Lásd: Kp. 12. § (2)-(3) bekezdéseit

Kúria dönt másodfokon, ha a Törvényszék járt el első fokon. A Kúria dönt továbbá a jogerős bírósági határozatok elleni rendkívüli perorvoslatról, a felülvizsgálati kérelemről.⁹³¹

Megállapítható, hogy a Kp. hatályba lépésekor átütő változás nem történt a közigazgatási bírósági szervezetrendszerben. Továbbra is KÜPPER, Herbert szavait idézve „ál-vegyes rendszer” valósul meg Magyarországon.⁹³²

Az 1990-es évek kezdetétől számos javaslat, tudományos munkák sora született a közigazgatási bírászkodás szervezeti reformjára.⁹³³ Ismerve e munkákat és a jelen magyar körülményeket a következő két kérdést vizsgáljuk: megvalósítható-e az francia közigazgatási bírászkodási modell ma Magyarországon. Abban az esetben, ha az első kérdésre adott válaszuk nemleges, akkor vannak-e olyan elemei a francia közigazgatási bírászkodásnak, amelynek átvétele megfontolást tárgyát képezheti?

A francia modell átvételére vonatkozó kezdeményezések nem ismeretlenek a magyar szakirodalomban.⁹³⁴ Kiemelendő TOLDI Ferenc 1988-ban tett javaslata, amely alapján a közigazgatási bírászkodást gyakorló intézményt álláspontja szerint a közigazgatáshoz szervezeten belül közelebb kell helyezni. TOLDI Ferenc a következő szervezeti felépítést javasolta: Elnöki Tanács Közigazgatási Bizottsága, Felső Közigazgatási Bíróság, Fővárosi és Megyei Közigazgatási Bíróság.⁹³⁵ PATYI András 2002-ben utal arra, hogy az akkori Alkotmány 35.§ (4) bekezdése alapján (amely szerint a Kormány – jogszabály kivételével – az alárendelt szervek által hozott minden olyan határozatot, vagy intézkedést megsemmisít, illetőleg megváltoztat, amely törvénybe ütközik) lehetőség lenne akár egy kormánybizottság felállítására, amely aktus-felülvizsgálatot lát el.⁹³⁶ Az Alaptörvénybe e fordulat nem került be, az Alaptörvény nem

⁹³¹ Kp. 7-16.§ alapján

⁹³² KÜPPER (2014) 11.

⁹³³ Lásd többek közt: TRÓCSÁNYI (1992) ; RÁCZ Attila: A külső ellenőrzés fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben, *Magyar Közigazgatás*, 1996. 2.sz. 82-87.; PATYI András: *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bírászkodásról*, Logod Bt., Budapest, 2002. ; DARÁK Péter: *A magyar közigazgatási bírászkodás európai integrációja*. A doktori értekezés, PTE ÁJK, 2007. ; ROZSNYAI (2010) 82., BENCSEK András - TÓTH Barnabás: Variációk a közigazgatási bírászkodásra, *JURA*, 2017. 2. sz. 288-296.

⁹³⁴ A magyar Országgyűlés 1869-ben Deák Ferenc javaslatát nem támogatta arra vonatkozóan, hogy egy a francia Államtanácsra emlékeztető állambírósági intézmény kerüljön felállításra. STIPTA István azonban felhívja a figyelmet arra, hogy nem az volt a cél, hogy a konkrét francia közigazgatási bírászkodás modelljét emeljék át, hiszen az eredeti, első magyar elképzelés már 1848-ban felmerült, amikor a francia szervezeti rendszer még kialakulóban volt. Lásd: STIPTA István: *A közigazgatási bírászkodás történeti modelljei, Jogtörténeti szemle*, 2015. 3. sz. 42.

⁹³⁵ TOLDI Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 148.

⁹³⁶ PATYI (2002) 242-244.

tartalmazza az alárendelt államigazgatási szervek fölötti aktus-felülvizsgálati jogot.⁹³⁷ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény alapján a felügyelet részjogosítványa maradt az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás.⁹³⁸

A francia közigazgatási bíraskodási modell teljes átvétele elméleti módon természetesen megvalósítható Magyarországon, habár ebben az esetben szükséges lenne jelentősen megváltoztatni az Alaptörvényt, a bírósági szervezetrendszert és az ország alkotmányos berendezkedését. Történetileg is idegen és előzmény nélküli Magyarországon e modell, így mindezen okokra tekintettel a francia közigazgatási modell teljes átvételét nem javasoljuk.⁹³⁹

Egyetértve TAMÁS András azon állításával és a közigazgatási bíraskodás szervezeti modelljének tekintetében is helytállóan tartjuk, hogy minden külföldi szabályozásnak lehet tanúsága az időszerű hazai közigazgatási eljárási jogi reform számára. A megújítás reális alapjait azonban a magyar jogrendszerben célszerű megkeresni és megtalálni.⁹⁴⁰ Erre tekintettel a következő *de lege ferenda* javaslatokat tartjuk megvalósíthatónak ismerve a jelen, magyar állapotokat:

- *a rendes bírósági szervezetrendszertől elkülönült közigazgatási bíróságok létrehozását*
Egyrészt ez azt jelenti, hogy szükségesnek tartjuk a munkaügyi bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságok létrejöttét. KÜPPER, Herbert szavaival egyetértve „[k]özéptávon azonban a munkaügyi és a közigazgatási bíraskodás sorsának összekötése szakszerűtlen és önkényes. Mindkét területnek saját igényei, fejlődési perspektívái vannak.”⁹⁴¹ Másrészt a rendes bírósági szervezetrendszertől való

⁹³⁷ VARGA ZS. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség, Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, Budapest, 2012. 81.

⁹³⁸ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2 § (1) bek. e) pont

⁹³⁹ TRÓCSÁNYI László már 1993-ban ehhez hasonló álláspontot fejtett ki, mikor a következőket jegyezte meg: „Az egyébként igen tetszetős francia közigazgatási bíraskodási rendszert Magyarországon sajnálatosan, de kivitelezhetetlennek tartjuk, figyelemmel arra, hogy a demokratikus hagyományok hazánkban nem túl erősek, s féltő, hogy a közigazgatási bíraskodásnak a végrehajtó hatalom keretében történő elhelyezése a bírói függetlenség csökkenésével járna. Ugyanakkor nem látjuk semmi akadályát, hogy a közigazgatási bíraskodás hazánkban mind a rendes bíróságoktól, mind a végrehajtó hatalomtól függetlenül szerveződjék meg (osztrák, német modell alapján). Ebben az esetben jobban kidomborodnék a közigazgatási bíraskodás sui generis jellege, és a szakmai szempontokat is jobban lehetne érvényesíteni.” Lásd: TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíraskodás hatásköri és szervezeti kérdései, *Magyar Jog*, 1993. 9. sz. 545-546.

⁹⁴⁰ TAMÁS (1998) 458.

⁹⁴¹ KÜPPER (2014) 15.

elkülönülését is indokoltnak látjuk a valódi közigazgatási bírászkodáshoz létrejöttéhez.⁹⁴²

– *többszintű közigazgatási bírósági szervezetrendszer kialakítását*

Annak ellenére, hogy a közigazgatási bírászkodás magyar történeti modellje, a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság egyetlen fokú volt, többszintű közigazgatási bírósági szervezetrendszer kialakítását tartjuk megfelelőnek.⁹⁴³ Az elmúlt fél évszázadban bekövetkezett jogfejlődés egyértelművé tette, hogy alapvető jogok sérelmét jelenti, ha valamely bírói döntés ellen nem biztosított a jogorvoslati jog,⁹⁴⁴ erre tekintettel is minimum kétszintű közigazgatási bírósági szervezetrendszer kialakítása indokolt.

A jelenlegi szervezeti kereteket ismerve, TRÓCSÁNYI László egy korábbi elképzeléseit alapul véve,⁹⁴⁵ differenciált hatáskör-telepítés mellett a már járásbírói szinten felállított húsz közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett járásbírói szinten felállított húsz közigazgatási bíróság járhatna el alapvetően szociális és rászorultsági alapon járó ellátásokkal kapcsolatos közigazgatási perekben. A már létrejött nyolc regionális közigazgatási és munkaügyi bíróságok helyett elsőfokon nyolc regionálisan szervezett közigazgatási bíróság járhatna el a közigazgatási ügyek nagy részében, illetve másodfokon a járásbírói szinten felállított húsz közigazgatási bíróság ítélete ellen benyújtott fellebbezésekkel szemben. Az önálló közigazgatási bírósági szervezetrendszer csúcsán pedig a Közigazgatási Felsőbíróság helyezkedhetne el, amely a Kúriával lenne egy szinten. Közigazgatási Felsőbíróság bizonyos esetekben első fokon járhatna el így például az önkormányzati rendeletet érintő normakontroll esetén; másodfokon járhatna el a nyolc regionálisan szervezett közigazgatási bíróság ítéletével szemben és végül dönthetne a jogerős bírósági ítélet elleni rendkívüli perorvoslatról, a felülvizsgálati kérelemről. A francia Államtanács vélemény-nyilvánítási szerepéből annyi átvétel mindenképp megfontolás tárgyát képezheti, hogy e Közigazgatási Felsőbíróság véleményét kötelező lenne kikérni a közigazgatással kapcsolatos

⁹⁴² Ennek számos érve van, így például történeti, jobb átláthatóság, hatékonyság, stb. Lásd többek közt: STIPTA István: *Történeti érvek az önálló közigazgatási bírászkodás és a körültekintő igazságszolgáltatási reformok mellett* in: VARGA ZS. András- FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem, A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője*, PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011. 57-66.; ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatás bírászkodás megteremtésének sarokkövei* in: VARGA ZS. András- FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem, A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője*, PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011. 94-95.

⁹⁴³ Már a XX. század elején is a többszintű közigazgatási bírósági szervezetrendszer mellett foglalt állást: MÁRFFY (1926) 42., EGYED István: Az alsófokú közigazgatási bírászkodás, *Városi szemle*, (1916)/5–6 sz. 188–221.

⁹⁴⁴ PETRIK Ferenc: A közigazgatási bírászkodás, *Magyar közigazgatás*, 1991. 4. sz. 294.

⁹⁴⁵ TRÓCSÁNYI (1993) 547.

jogszabálytervezetek vonatkozásában, de hasonlóképp a francia megoldáshoz javasolt az, hogy véleménye nem kösse a jogalkotót.

- amennyiben teljesen önálló közigazgatási bírósági szervezetrendszer kerülne kialakításra, *hatásköri összeütközés feloldását* kétféleképp tartjuk kivitelezhetőnek:
 - a) az Alkotmánybíróság dönthetne hatásköri összeütközés esetén
 - b) Hatásköri Bíróság felállítása, a Kúria és a Közigazgatási Felsőbíróság tagjaiból.Az előbbi megoldást tartjuk gazdaságosabbnak és hatékonyabbnak. E megoldást követi más európai ország is így például: Ausztria.⁹⁴⁶
- szükségesnek tartjuk továbbá, olyan *speciális közigazgatási bírói előképzés megvalósítását* is, mint⁹⁴⁷ amelyet a francia École National d'Administration lát el Franciaországban.
- érdemesnek tartjuk annak átgondolását is, hogy a *közigazgatási bírók egy-egy szakterületre specializálódjanak* (e munkamegosztás figyelhető meg, ha nem is jogszabályi alapon, de gyakorlatban kimutatható például Ausztriában).

Végül megjegyezendő, hogy 2018. december 12-i ülésnapján az Országgyűlés elfogadta a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt, amely részletesen szabályozza a közigazgatási bíróságok szervezetét, a közigazgatási bíróságok igazgatását és a közigazgatási bírák jogállásának sajátos szabályait. E törvény elvileg 2020. január 1. napján lépett volna hatályba. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény rögzíti, hogy közigazgatási bíróságok a Közigazgatási Felsőbíróság⁹⁴⁸ és a közigazgatási törvényszékek. A közigazgatási törvényszék a hatáskörébe tartozó ügyekben első fokon jár el. A Közigazgatási Felsőbíróság elbírálja a közigazgatási törvényszék határozata ellen előterjesztett perorvoslati kérelmeket, törvényben meghatározott ügyekben egy fokon jár el, továbbá normakontroll hatáskört gyakorol és eljár törvénnyel a hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvénnyel párhuzamosan az Országgyűlés elfogadta a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról

⁹⁴⁶ Ez nem ismeretlen nemzetközi megoldás. Lásd például Ausztria: *Art 138 Abs 1 Z 2 Bundes-Verfassungsgesetz*

⁹⁴⁷ Vö: PRIBULA László: A közigazgatási bíráskodás szervezeti és személyi feltételei, *Közjogi Szemle*, 2016. 4. sz. 33-36

⁹⁴⁸ A Közigazgatási Felsőbíróság felállításával kapcsolatos egyes kérdéseket lásd: SPERKA Kálmán: Quo vadis közigazgatási bíráskodás?, *Acta Humana*, 2019. 1. sz. 134-137.

szóló 2018. évi CXXXI. törvényt is, amely 2019. február 1. napján lépett hatályba és a közigazgatási bíróságok felállításához kapcsolódó egyes átmeneti szabályokat rögzíti.⁹⁴⁹ E törvény tartalmazza többek között a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztására, a bírák áthelyezésére vonatkozó legfontosabb szabályokat.

A fentebb tett *de lege ferenda* javaslatok részint megvalósításra kerültek a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény által.

E törvényeket azonban számos kritika érte többek közt az ENSZ Emberi Jogi Biztosa⁹⁵⁰ és a Velencei Bizottság⁹⁵¹ részéről. Az ellenzéki pártok pedig az Alkotmánybírósághoz fordultak.⁹⁵² Végül, a Kormány 2019. május 30-án benyújtott T/6295 A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról című törvényjavaslatában az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállításának elhalasztását indítványozta határozatlan ideig.⁹⁵³ A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvényt az Országgyűlés a 2019. július 2-i ülésnapján fogadta el. Ezáltal jelenleg úgy tűnik „a rendszerváltoztatás mostohagyermeké”⁹⁵⁴ mégsem ér révbe.

⁹⁴⁹ Lásd a közigazgatási bíráskodás megújításával összefüggő jogállási kérdéseket: TRÓCSÁNYI László: A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út, *Acta Humana*, 2019. 1. sz. 18-21.

⁹⁵⁰ Lásd: <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-hungary-from-4-to-8-february-2019-by-dunja-mija/1680942f0d26-30>. (Letöltés dátuma: 2019. május 30.)

⁹⁵¹ Elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)004-e) (Letöltés dátuma: 2019. május 30.)

⁹⁵² Lásd: 22/2019. (VII. 5.) AB határozat

⁹⁵³ T/6295 A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról című törvényjavaslat indokolása a következőképp fogalmaz: „[a] Javaslat célja, hogy az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítási folyamatának további előrehaladása ne hátráltassa a Magyarországot ért, megalapozatlan jogállamisági kritikákkal kapcsolatos viták megnyugtató lezárását. Az Országgyűlés 2018. december 12. napján fogadta el a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: Kbtv.) és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt (a továbbiakban: Átmtv.), amely az elkülönülő közigazgatási bírósági szervezet létrejöttéhez nélkülözhetetlen szervezeti, igazgatási és jogállási szabályokat tartalmaznak. Az Átmtv. a Kbtv. hatálybalépésének időpontjaként 2020. január 1. napját állapította meg, azonban az általános indokolásban foglaltakra tekintettel ennek elhalasztása szükséges.”

⁹⁵⁴ TRÓCSÁNYI (2019) 7.

VIII. ÖSSZEGZÉS

A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának, fejlődésének és alapintézményeinek összehasonlító vizsgálata során elengedhetetlen elsőként a közigazgatási hatósági eljárás és kodifikáció fogalmának definiálása és értelmezése.

A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó fogalom azonban nem fedt egymást tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárás definíciójában a magyar szakirodalom a szabályozás középpontjába az egyedi aktus (rendelet) kibocsátását, illetőleg érvényesítését állította. Ezzel szemben a francia fogalmi megfelelő már a közigazgatás és köz (különösen is az ügyfelek) közti kapcsolatokra fókuszál.

Franciaországban a közigazgatási eljárás (*procédure administrative*) magába foglalja a közigazgatási bírósági eljárást (*procédure administrative contentieuse*) illetve a nem bírósági közigazgatási eljárást (*procédure administrative non contentieuse*) is. E fogalmi összetettség arra vezethető vissza, hogy a francia közigazgatás elkülönült részét képezi a közigazgatási bíráskodás. Franciaországban a közigazgatás fölötti bíráskodást is közigazgatásnak tekintik (*juger l'administration, c'est encore administrer*). Ha a jelenlegi magyar szakirodalom által meghatározott közigazgatási hatósági eljárás francia fogalmi megfelelőjét keressük, akkor az leginkább a nem bírósági közigazgatási eljárás, azaz „*procédure administrative non contentieuse*” részének feleltethető meg.

Megjegyezendő, hogy a magyar szakirodalom többször a közigazgatási eljárás fogalmaként a közigazgatási hatósági eljárást (illetve adott korszakban az államigazgatási eljárást) definiálta, mindazonáltal a közigazgatási eljárás fogalma tágabb, mint a közigazgatási hatósági eljárásé. A francia szakirodalom pedig a közigazgatási eljárás szabályozását gyakran a közigazgatási bírósági eljárás fogalmával azonosítja.

Kiemelendő, hogy sokáig a francia szakirodalom nem használta a nem bírósági közigazgatási eljárás (*procédure administrative non contentieuse*) kifejezést és csak a közigazgatási bírósági eljárás oldaláról határozta meg a közigazgatási hatósági eljárás fogalmát. A 2010-es évekbeli

közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó kodifikációs munkák következtében azonban egyre pontosabb és részletesebb definíció található a francia szakirodalomban a nem bírósági közigazgatási eljárásra, amely alatt érthető ma már mindazon szabályok összessége, amelyek egyoldalú közigazgatási aktusokat vagy közigazgatási szerződések létrehozatalát szabályozzák. Franciaországban – ellentétben Magyarországgal – nem terjedt el az a nézet, hogy a közigazgatási hatósági döntések végrehajtása a közigazgatási hatósági eljárás részét képezné, így fogalmi elemként sem található meg a nem bírósági közigazgatási eljárás definíciójában.

PATYI Andrással egyetértve reméljük, hogy a hatósági ügy-hatósági eljárás fogalompáros jelentősége csökkenni fog a jövő közigazgatási jogában,⁹⁵⁵ közigazgatási eljárásjogában és helyette – ahogy az a francia CRPA esetén már előtérbe került – a közigazgatás és ügyfél/köz közötti kapcsolat fog mind jobban megjelenni a hatékonyabb ügyintézés érdekében.

A kodifikáció fogalmi meghatározásakor is eltérés mutatkozik a magyar és a francia definíció között. A magyar szakirodalom KAMPIS György szavait kölcsönözve kodifikáció alatt érthető bármilyen szintű és terjedelmű jogszabálynak mind az előkészítése, mind a megalkotása,⁹⁵⁶ amely során lehetőség nyílik új jogi norma megalkotására is, ezáltal akár nagyobb reformok véghezvitelére. A francia szakirodalom különbséget tesz fennálló jog kodifikációja (*codification à droit constant*) és nem-fennálló, azaz új szabályokat alkotó kodifikáció (*codification à droit non-constant*) között. Franciaországban főképp az előbbi kodifikáció figyelhető meg. A CRPA azért is különleges kódex, mert nemcsak a már fennálló szabályokat gyűjtötte össze, hanem a bírói gyakorlat mellett, új rendelkezéseket is kodifikált.

A közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának fogalma azonban mindig általános szabályokat feltételez. A közigazgatási eljárásjog kodifikációjának célja, kihívásai, előnyei és lehetséges kimenetelei átfogó elemzésre került a disszertáció II. 2. fejezetében.

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációjakor többféle célt kell szem előtt tartani többek közt a közigazgatás törvényszerűségének előmozdítását, a közérdek érvényesülését, a jó közigazgatás elősegítését, a jogbiztonság megteremtését, a jogszabályokhoz való hozzáférés elősegítését, az adott ágazatra vonatkozó szabályozás

⁹⁵⁵ Ez a Kp. kodifikációjakor részint megtörtént. Lásd: PATYI András: *Néhány alapkérdés a közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalmi köréből*, in: FAZEKAS Marianna: *Gazdaság és közigazgatás: Tanulmányok Ficzere Lajos tiszteletére*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 201.

⁹⁵⁶ KAMPIS (1995) 15.

átláthatóvá tételét illetve a jogos egyéni érdekek a közérdek által megszabott korlátok közötti védelmét. A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja során számos nehézség is felmerül így különösen az a tény, hogy a francia és a magyar szakirodalom sokáig negligálta e kérdéskört; a kodifikációhoz szükséges megfelelő szintű politikai támogatottság és a személyi feltételek megteremtése is sokáig hiányzott; továbbá számtalanféle közigazgatási eljárás keletkezik, hisz a közigazgatás a legkülönbözőbb életviszonyokkal kerül érintkezésbe, amelyek állandó fejlődésben vannak. A francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja során kihívást jelentett a törvénykönyv személyi és területi hatályának (Franciaország tengerentúli területeire vonatkozó rendelkezéseknek) a meghatározása is. Annak ellenére, hogy a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikációnak hazánkban és Franciaországban is számos ellenzője akadt, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak előnyei vitathatatlanok (így lehetőség nyílik egyes fogalmak tisztázására; az ügyfelek számára könnyebben hozzáférhetővé válnak az eljárási szabályok, amelyek meghatározzák az ügyféli jogokat, ezáltal azok védelmét is elősegítik; a közigazgatás aktusainak megalkotási folyamatában a transzparencia növelése illetve a közigazgatási eljárások racionalizálása is lehetővé válik).

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció mélységének kérdéskörében az első – ma már csak elméleti jellegű – dilemma az, hogy lehetséges-e illetve szükséges-e a közigazgatási hatósági eljárások általános szabályainak megalkotása. E dilemma feloldásában Magyarországon a valódi fordulatot MAGYARY Zoltán és iskolája (a Valló-féle tervvel)⁹⁵⁷ hozta. Franciaországban viszonylag később, csak az 1960-as éveket követően került előtérbe a közigazgatási eljárások általános szabályainak elemzése. Ezzel párhuzamosan a francia jogalkotó a közigazgatási eljárás egyes mozzanatait – így például a döntések indokolásának kötelezettségét – elkezdte kodifikálni. Az 1980-as évek óta a francia szakirodalom kiemelte, hogy Franciaország egyike azon kevés kivételnek az Európai Unió tagállamai közt, amely nem rendelkezik közigazgatási hatósági eljárásjogi törvénykönyvvel, ennek megalkotása viszont szükséges.

Megjegyezendő, hogy a közigazgatási hatósági eljárások kodifikációjának mértéke többféleképpen csoportosítható, amelyet az értekezés II. 2. 2. alfejezete részletez. Kiemelendő, hogy valódi modellváltásnak lehetünk szemtanúi Franciaország tekintetében, hisz a CRPA

⁹⁵⁷ VALLÓ (1942)

előtti francia közigazgatási eljárásjogi szabályozás a minimalista modellbe sorolható, a CRPA pedig már a maximalista modellt követő országok szabályozásához hasonlatos.

Abban az esetben, hogyha nemcsak az Európai Unió tagállamainak közigazgatási eljárásjogát vizsgáljuk, hanem az egyes uniós tagállamok közigazgatási jogát, annak történeti gyökereit valamint a különböző társadalmi és a jogrendszerre is ható tényezőket vesszük górcső alá, akkor eltérő csoportosítást találunk a legújabb francia és a magyar szakirodalomban: míg a francia szakirodalom a posztoszocialista országokat integrálni próbálja a már korábban felállított csoportokba, addig a magyar szakirodalom külön csoportot alkot a posztoszocialista országoknak.

Az értekezés II. 2. 2. alpontjában ismertetésre kerül továbbá az Európai Uniónak a közigazgatási eljárás területén lévő kodifikációs törekvései (így többek között az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkében nevesített megfelelő ügyintézéshez való jog, az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról, az Európai Unió Közigazgatási Eljárési Modell-szabályok). Az Európai Unió mellett az Európa Tanács is jelentős hatást gyakorol az európai államok közigazgatási jogának, közigazgatási eljárásjogának formálására.⁹⁵⁸ Mindazonáltal nem elfelejtendő, hogy a közigazgatási jog és a közigazgatási bíráskodás szabályozása az egyes európai államok autonómiája, de az elmúlt években egyre jelentősebb konvergenciák fedezhetőek fel a hatékony és egyenértékű jogvédelem uniós követelményének teljesítése végett.

Álláspontunk szerint, a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció egy soha le nem zárható folyamat. Az első időszak, amelytől a francia és magyar eljárásjogi kodifikáció összehasonlítása érdemben elvégezhető azok az 1980-as évek, hisz eddig az időszakig a francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikálására irányuló törekvések szórványosan jelentek csak meg. Sem a magyar, sem a francia szakirodalomban nem létezik egységes álláspont a tekintetben, hogy mely időszakra tehető a közigazgatási eljárásjogi szabályok kialakulása. Az értekezés II. 3. fejezetében az 1980-as éveket megelőző francia és magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikáció legfontosabb mérföldkövei kerülnek kiemelésre, amely alapján kimutatható, hogy az 1980-as éveket megelőzően mind a közigazgatási hatósági (adott korban államigazgatási) eljárás szabályozása, mind az erre irányuló tudomány által is támogatott igény magasabb szinten állt

⁹⁵⁸ Lásd: az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról illetve az Európa Tanács Miniszteri Bizottság (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról.

Magyarországon, mint Franciaországban. Mindazonáltal megjegyezendő, hogy a jogvédelem szintje, a közigazgatási bíráskodás évszázados léte okán messze magasabb volt Franciaországban, mint Magyarországon. Az 1980-as évekre Magyarországon jelentős reformokon ment át az 1957-ben született eljárási kódex, az Et.; a francia kodifikációs törekvések e tekintetben az 1980-as évekig igen gyérek. Az Et. jelentősége, felépítése, jellemzői, legjelentősebb eredményei, alkalmazása során felmerült dilemmák is bemutatásra kerültek a disszertáció II. 3. fejezetében.

Az 1980-as években mind Magyarországon, mind pedig Franciaországban elfogadásra került a közigazgatási eljárás szabályozására irányuló jogszabály: a magyar Áe. és a francia 1983-as minisztertanácsi rendelet. A magyar Áe. az Et.-t inkorporálta és az Et. hiányosságait próbálta korrigálni, de a legsúlyosabb hiányosság – a bírósági felülvizsgálat szűk köre – korrigálására nem került sor, sőt kevesebb ügyben lehetett bírósághoz fordulni, mint korábban. A francia szabályozás célja egy a Közigazgatás és a közigazgatást igénybe vevők közti kapcsolatról szóló Charta megalkotása volt. Sajnálatos mód a cél habár nemes volt, az eredmény a kitűzött célt nem teljesítette: a francia 1983-as minisztertanácsi rendelet alig pár rendelkezést tartalmazott a közigazgatási hatósági eljárás alapintézményei vonatkozásában, de már olyan jelentős jogintézményeket rögzített, mint az áttétel és a hiánypótlás lehetőségét.

A magyar és a francia közigazgatási eljárási kodifikáció az 1980-as években tehát igen eltérő képet mutatott. Álláspontunk szerint, ha az eljárásjogi kodifikációra folyamatként tekintünk a fejlődés az 1980-as években Magyarországon technikailag, kodifikációs szempontból előrébb tartott, mint Franciaországban. Magyarországon az államigazgatási eljárás általános szabályait törvény (az Áe.) átfogóan tartalmazta. Franciaországban ezzel szemben nem törvényi szintű rendelkezésben, hanem a francia jogforrási hierarchiában a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó szint alatt elhelyezkedő a köztársasági elnök által kiadott minisztertanácsi rendeletben került részint szabályozásra a közigazgatási hatósági eljárás egyes jogintézményei. Mindazonáltal habár technikailag valóban előrébb tartott Magyarország e kodifikációs folyamatban a közigazgatási eljárásjog lényege, létének fő oka az, hogy a közigazgatási eljárás jogi szabályok alapján folyják és e szabályok megsértése érdemben orvosolható legyen. Franciaországban ez pedig kódex megléte nélkül is egyértelműen érvényesült, magasabb szinten került művelésre, mint Magyarországon az 1980-as években.

Kiemelendő, hogy a kodifikáció hatékonyságának elősegítése érdekében az 1980-as évek végén új alapokon felállításra került a francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság, amely mind a mai napig mozgatórugója általában a kodifikációnak, ahogy ez a CRPA esetén is történt. Az értekezés III. 3. fejezetében található elemzésünk során világossá vált a Legfőbb Kodifikációs Bizottság létének előnyei. Erre tekintettel javasoljuk Magyarországon egy a francia Legfőbb Kodifikációs Bizottsághoz hasonló, valamennyi jogterülethez tartozó kodifikációt elősegítő, állandóan működő, folyamatosan a jogszabályok fejlesztésére koncentráló, a minisztériumoktól elkülönülő intézmény létrehozatalát; amely egy kézben tartja, folyamatosan összegyűjti, rendszerezi, nyomon követi az egyes jogterületekhez tartozó jogszabályok állapotát, konkrét javaslatot tesz a szükséges kodifikáció és módosítások tekintetében, koordinálja a jogszabályok módosításának folyamatát. Erre nagy szükség lett volna az Áe., a Ket. és az Ákr. megalkotása során is, így elkerülhető vagy legalábbis csökkenthető lenne a saláta-törvények megalkotása, a jogszabályok hatálybalépés előtti módosítása.

Az 1990-es években a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció sem Magyarországon, sem Franciaországban nem szerepelt elsődleges prioritásként. Az 1989-es rendszerváltozás után a magyar Kormánynak számos más kérdést kellett megoldania. Egyetlen sajnálatos tény az, hogy habár ekkor kitűnő lehetőség lett volna a közigazgatási perek speciális eljárási szabályait önálló törvénybe foglalni és szervezetenként is elkülönült közigazgatási bíróságokat létrehozni, erre nem került sor ebben az évtizedben Magyarországon. Az Áe. hiányosságai az 1990-es évek közepére mind jobban megjelentek, ezzel párhuzamosan a magyar szakirodalom egyre inkább sürgette a jogalkotót egy új közigazgatási hatósági eljárási törvény megalkotására.

Franciaországban a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó kodifikációs törekvések az 1990-es években egy igen nagyszabású terv részeként jelentek meg: a Közigazgatási Törvénykönyv megalkotásában. A Közigazgatási Törvénykönyv eredeti koncepciója alapján a Törvénykönyv I. könyve a törvényi szintű általános szabályokat tartalmazta volna. Az I. könyv 1. részében a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatok, az I. könyv 2. részében a közigazgatás szervezetrendszerre került volna átfogó szabályozásra. Ehhez kapcsolódtak volna a rendeleti szintű szabályok a Törvénykönyv II. könyvében.

Az 1990-es években elnevezésbeli változás is megfigyelhető a francia szakirodalomban a közigazgatási hatósági eljárás kodifikációja vonatkozásában. Az 1980-as években a Közigazgatás és a közigazgatást igénybe vevők közti kapcsolatról szóló Charta elnevezés alatt

található a közigazgatás és az ügyfél közti viszonyok kodifikációjára vonatkozó törekvések; az 1990-2000-es években ez már a Közigazgatási Törvénykönyv részeként jelenik meg.

A Közigazgatási Törvénykönyv az eredeti elképzelés szerint nem került megalkotásra. Franciaországban e tekintetben a kodifikáció egészen a CRPA megalkotásáig nem járt sikerrel. Az 1990-es években terjedt el Franciaországban a törvényerejű kormányrendeletek használata, amely igen kedvelt kodifikációs eszköz mind a mai napig. A törvényerejű kormányrendeletek részletes elemzése a disszertációban azért mutatkozott szükségesnek, mert az új francia Közigazgatási Eljárási Kódexet, a CRPA-t is végül törvényerejű kormányrendelettel kodifikálta a francia jogalkotó. A törvényerejű kormányrendeletek jogforrási hierarchiában elfoglalt helye azonban számos dilemmát vet fel. Ennek megértéséhez szükséges a francia jogforrási hierarchia ismerete is. E kérdéskört a magyar szakirodalom nem ismerteti részletesen illetve az egyes jogforrásokat nem következetesen fordít; a disszertáció IV. 2. alfejezete ezt az elemzést is pótolja és az alábbi javaslatokat fogalmazza meg: az *ordonnance*-t törvényerejű kormányrendeletnek érdemes fordítani tekintettel arra, hogy Magyarországon nem túl szerencsés az *ordonnance*-t törvényerejű rendeletként nevezni, mert így névbeli egyezőség áll fenn a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa által alkotott jogforrással. Az *ordonnance* kormányrendeletként való fordítása pedig nem adja vissza megfelelően az *ordonnance* jogforrási hierarchiában betöltött szerepét. Továbbá rendelet (*réglement*) alatt Franciaországban egyrészt a *décret*, azaz a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök által hozott rendeletet; másrészt, az *arrêté* alatt a miniszter, a prefektus vagy a polgármester által hozott rendeletet kell érteni. Erre tekintettel a rendelet alkotójának nevét szükséges lenne megjeleníteni a francia jogforrások magyar fordításában, enélkül nem értelmezhető a rendeletek közti hierarchia. A francia jogforrási hierarchiára vonatkozó elemzés alapján (IV. 2. 2. alfejezet), a francia törvényerejű kormányrendeletet viszonylag egyszerűen alkotható, hatékony kodifikációs eszköznek tartjuk; azonban Magyarországra való átvételét jelen alkotmányos keretek közt nem hisszük megvalósíthatónak. Megfontolandó lehet azonban annak átvétele, ahogy a döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusokat a CRPA csoportosítja: egyedi aktusokra, szabályozó aktusokra és sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntésekre. A sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntés alatt értjük az olyan egyoldalú közigazgatási aktusokat, amelyek egy már létező szabályt alkalmaznak egy speciális helyzetben mindezt úgy, hogy nem határozzák meg a címzettek körét ilyen például Franciaországban a kisajátítási eljárás során hozott közhasznúsági nyilatkozat (*déclaration d'utilité publique*).

A 2000-es évek elején mind Franciaországban, mind Magyarországon hasonló célú, de eltérő mélységű közigazgatási hatósági eljárási törvények születtek. A magyar Ket. 2005. november 1-jén lépett hatályba és a közigazgatási hatósági eljárás átfogó szabályozását – néhol talán túl – részletesen tartalmazta. A Ket. kodifikáció nehézségeit mutatja az is, hogy a törvény a vacatio legis ideje alatt – a legsúlyosabb hibák korrigálása végett – módosításra került a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény XII. fejezete által. A Ket. számos új jogintézményt kodifikált így például: a nemzetközi jogsegélyt, a hatósági közvetítőt, a közigazgatási szerződést, a bírói kontroll kiterjesztését a végzésekre is, újrafelvételi eljárás bevezetését, semmisségi okok kiterjesztését. A Ket.-en már az európai hatások is tetten érhetőek. A Ket. hatálybalépését követően, Kodifikációs Bizottsága helyébe a Közigazgatási Eljárási Szakértő Bizottság lépett, amely módszertani állásfoglalásokkal segítette a jogalkalmazókat a Ket. helyes értelmezésében illetve a Ket. felülvizsgálatát tűzte ki célul a Ket. hatálybalépését követő években. A Közigazgatási Eljárási Szakértő Bizottság viszont megszüntetésre került, amikor a Ket. felülvizsgálatának feladatát az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium átvette. A Ket. hatálybalépést követő öt éven belül a Ket. novella 1 átfogóan módosította a Ket.-et. Ezt követően számtalan alkalommal változott a Ket. Az elmúlt évtizedben e módosítások a jogalkalmazói gyakorlat és a szakirodalom által ismertetett számos Ket.-beli hiányosságokat igyekeztek több-kevesebb sikerrel korrigálni.

Franciaországban a 2000-es évek elején hatályba lépett a Loi DCRA, amely a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó egyes jogintézményeket tartalmazta. A magyar szakirodalomban a Loi DCRA általában már nevesítésre kerül, mint a francia közigazgatási eljárásra vonatkozó általánosabb hatályú és jellegű jogszabály. Részben osztjuk ezt az álláspontot. Tény, hogy a Loi DCRA valóban rendelkezik általános jellegű és a közigazgatási eljárásra vonatkozó szabályokkal; de e rendelkezések a Loi DCRA-ban, összesen kilenc cikkben találhatóak. Igaz a Loi DCRA olyan jelentős közigazgatási eljárásjogi jogintézményeket kodifikált, mint például: a kérelemre és annak előterjesztésére vonatkozó szabályok illetve a közigazgatás hallgatását érintő rendelkezések.

A 2000-es évek végére mind Franciaországban, mind Magyarországon egyre jobban érzékelhetővé vált a 2000-es évek elején elfogadott törvények hiányosságai. A Ket. sebei közül csak néhányat emelt ki a disszertáció így azt, hogy a 2010-es évekre a Ket. kezdte elveszteni

elsődleges és általános jellegét, a Ket.-ben való eligazodás nehezzé vált, a Ket. felépítését tekintve egyes helyein hiányzott a logikai koherencia így például a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása megelőzte a kérelem fogalmát, az alapelvi katalógus felülvizsgálata szükségessé vált, etc. A 2000-es évek végére Franciaországban is egyre jobban érzékelhetővé vált a Loi DCRA alkalmazásával kapcsolatos dilemmák így például a törvény személyi hatálya vonatkozásában való bizonytalanság, a törvény tárgyának heterogenitása, a joggyakorlat egységesítésének hiánya, a bizonyítás kérdéskörére vonatkozó szabályozás elmaradása, etc.

Kiemelendő – a Loi DCRA hiányosságai ellenére is – azonban az, hogy a 2000-es évektől Franciaországban már nem rendeleti szintű szabályozás tartalmazta a közigazgatási hatósági eljárás egyes jogintézményeire vonatkozó általános szabályokat, hanem – Magyarországhoz hasonlóan – törvényi szintű jogszabály (Loi DCRA) rögzítette e normákat.

A 2010-es években kodifikációs hullámnak lehettünk szemtanúi mind Franciaországban, mind Magyarországon. Magyarországon a Ket. hiányosságait ekkorra már több száz módosítása se tudta pótolni, megérett az idő egy új közigazgatási eljárási törvény (az Ákr.) kodifikálására. Franciaországban pedig mind a szakirodalom, mind az Államtanács, mind a Minisztertanács támogatta a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak átfogó szabályozását.

A magyar Ákr. és a francia CRPA létrejöttének körülményeit ismertette a VI.1. alfejezet Az új eljárási törvénykönyvek megalkotásának körülményei cím alatt. Részletes elemzésre került a VI. fejezetben továbbá az új eljárási törvénykönyvek címe, hatálya, tartalma, hasonlóságaik és hiányosságaik. Kiemelendő, hogy francia CRPA már nevében hordozza hatályát, a magyar Ákr. címe (általános, közigazgatási szavak) számos kérdést vet fel, ahogy ezt a disszertációban láthattuk. Megjegyezendő továbbá, hogy a CRPA hatálya nemcsak a köz és a közigazgatás közti kapcsolatokra terjed ki, hanem a közigazgatás és a közigazgatásban dolgozók közti kapcsolatokra is. Az Ákr.-ben is fellelhető azonban olyan jogintézmény, amely nem a közigazgatási hatóság és az ügyfél közti jogviszonyba tartozik, hanem közigazgatás szervezetrendszerén belüli eljárási lépéseket szabályoz, így például a megkeresés jogintézménye. Nem tartjuk indokoltnak, hogy a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályinak kódexében e jogintézmény szabályozásra kerüljön.

A francia CRPA tartalma, felépítése az értekezés VI. 3. alfejezetében részletesebb ismertetésre került, mint a magyar Ákr., tekintettel arra, hogy e Kódexet átfogóan a magyar szakirodalom

még nem elemezte. A CRPA Bevezető rendelkezésekből és öt könyvből áll. A Bevezető rendelkezésekben meghatározásra kerül a Törvénykönyv személyi, szervei és tárgyi hatálya és néhány fontosabb alapelv, amely a köz és a közigazgatás kapcsolata során tiszteletben kell tartani. Az I. Könyv a Közigazgatással lévő kapcsolatok cím alatt minden olyan cselekmény kerül szabályozásra, amely a közigazgatási döntéshozatali eljárást megelőzi így például: a kérelem fogalma és előterjesztésének lehetősége, egyes rendelkezések a határidők vonatkozásában, áttétel jogintézménye, az észrevételek megtételére vonatkozó jog gyakorlása, a közigazgatási döntésekben a közszel való együttműködés szabályai. A II. Könyv a Közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok szabályait tartalmazza, külön cím alatt kerül meghatározásra a döntés indokolására és aláírására, a közigazgatási aktusok hatálybalépésére, a hallgatással hozott döntésre és a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezésére vonatkozó részletszabályok. A francia közigazgatási hatósági eljárás – a magyarhoz hasonlóan – indulhat az ügyfél kérelemre és hivatalból is, e szabály azonban *expressis verbis* nem szerepel a CRPA-ban, de e Könyv részletszabályaiból levezethető. A CRPA II. könyve az Ákr.-hez hasonlóan a közigazgatási hatósági eljárás időrendjében halad, így rögzíti a szabályokat. A CRPA főszabályként kimondja, hogy ha egy döntés vonatkozásában a közigazgatás két hónapon keresztül hallgat, akkor az beleegyezésnek minősül (L. 231-1. cikk). A CRPA tehát – szakítva a Loi DCRA szabályaival – a hallgatás-beleegyezés szabályát kodifikálta. A CRPA III. könyvében a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználásáról szóló szabályok találhatóak illetve a Közigazgatási dokumentumok hozzáférési Bizottságára vonatkozó fontosabb rendelkezések is itt kerültek rögzítésre. A CRPA IV. könyve a Közigazgatással lévő vitarendezés címszó alatt felsorolja a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségeket. A CRPA IV. könyv I. címében a közigazgatási jogorvoslatok (*recours administratifs*) kerülnek szabályozásra így a közigazgatási belső jogorvoslati lehetőségek és a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások (RAPO). A CRPA IV. könyv II. címében az alternatív, nem bírósági vitarendezési módok így például a mediáció és az ombudsmanhoz (*Défenseur des droits*-hoz) fordulás lehetősége kerül meghatározásra, míg a CRPA IV. könyv III. címe nevesíti a bírósági jogorvoslati eljárás lehetőségeit: a közigazgatási pert illetve a választottbírói eljárást. A CRPA V. könyve Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában rögzíti az alkalmazandó CRPA-beli szabályokat.

Megállapítható, hogy habár a francia CRPA és a magyar Ákr. a közigazgatási eljárás általános szabályainak kodifikációjára irányult, tartalmuk tekintetében igen jelentős eltérés mutatható ki.

A CRPA a közigazgatási jogviszonyokat, a közigazgatás és az ügyfél („köz”) közötti kapcsolatokat szabályozó, egyes jogintézményeket rögzítő gyűjtemény, az Ákr. viszont a közigazgatási hatósági ügyre és a közigazgatási döntés meghozatalára fókuszál, a közigazgatási eljárás valamennyi szakaszát szabályozni próbálja. A CRPA a magyar szabályozástól eltérően másodlagos jelleggel érvényesül. A CRPA-t akkor kell alkalmazni, ha nincs speciális rendelkezés az adott közigazgatási jogviszonyra. Természetesen a két jogszabály számos hasonló jogintézményt tartalmaz, amelyet néhol még hasonló módon is kodifikál így például a kérelemre, az áttételre, a hatóság saját hatáskörében lévő döntés módosítására és visszavonására vonatkozó szabályok. A CRPA legnagyobb hiányossága talán az, hogy nem valódi közigazgatási hatósági eljárási törvénykönyv, nem a közigazgatási hatósági eljárás lépéseit határozza meg, hanem csak egyes mozzanatait emeli ki. A CRPA a közigazgatási döntés végrehajtásának szabályait nem tartalmazza, hisz ehhez bírósági döntés szükséges Franciaországban.

Az értekezés VI. fejezete a teljesség igénye nélkül javasolja továbbá egy-egy a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásával kapcsolatos kardinális kérdés felülvizsgálatát, így megfontolandónak tartjuk annak átgondolását, hogy a Vht. szabályai közt kerüljön szabályozásra a közigazgatási döntések végrehajtására vonatkozó szabályozás, tekintettel arra, hogy az Ákr. meghatároz egy általános végrehajtást foganatosító szervet (az állami adóhatóságot), amely eljárásában azonban az Ákr.-t nem kell alkalmazni.

A CRPA igazi nívója, amely a magyar szabályozásból majd teljes mértékben hiányzik az az, hogy a Kódex minden egyes könyve elején pontos fogalom meghatározást ad, ezzel is segítve a jogalkalmazókat. A magyar Ákr.-ben is érdemes lenne egyes definíciók meghatározása illetve kiegészítése így például közigazgatási hatósági eljárás fogalmának meghatározása vagy például a kérelem definíciójának kiegészítése a jogorvoslati kérelmekkel. A fogalmak egységesítése viszont szükséges lenne a CRPA-ban így különösen a közigazgatási aktus és a döntés szavak tekintetében.

Kiemelendő az is, hogy a CRPA igen egyszerűen szabályozza a hallgatás intézményét: a hallgatás főszabály szerint beleegyezést jelent, a kivételeket pedig a Törvénykönyv felsorolja [CRPA II. könyv 3. cím]. A magyar szabályozás azonban különbséget tesz jogszerű és jogszerűtlen hallgatás közt, amelyet eltérő helyeken szabályoz az Ákr.-ben. Megfontolandó

lenne annak módosítása az ügyek gyorsabb eldöntése érdekében, hogy jogszerűtlen hallgatás a felügyeleti szerv helyett rögtön bírósághoz lehessen fordulni. Ezzel összefüggésben a függő hatályú döntésre vonatkozó szabályozással három alapvető problémánk van: egyrészt az ügyfelek részéről nem tartjuk megfelelőnek, mert az ügyfelek általában nehezen értelmezik a hatósági döntést. Másrészt, az ügyintéző oldaláról, ha eljárási határidőn belül meghozza döntését, akkor a függő hatályú döntés gyakorlatilag többletmunkát jelent. Harmadrészt, a függő hatályú végzésekkel kapcsolatosan további problémánk, hogy a függő hatályú döntés alapvető célja az érdemi döntés szerepének átvétele. A függő hatályú végzésben azonban a közigazgatási hatóság nem rendelkezik a legfontosabb kérdéskörrel a kérelmezett jog gyakorlásáról, mégis joghatást vált ki e döntés: az érdemi döntés helyét veheti át a függő hatályú végzés úgy, hogy a kérelmezett jog gyakorlásáról továbbra sincs döntés. Érdemes lenne az Ákr.-ben külön cím alatt együtt szabályozni mindkét esetkört a közigazgatás hallgatása vonatkozásában: egyszerűbb szabályozás megalkotásával, a függő hatályú döntés hiányosságaira tekintettel, annak újraszabályozásával.

A disszertáció részletesen ismerteti még egy kérdéskört, a döntés indokolásának szabályozását. A francia CRPA azon döntéseket sorolja fel, amelyeknek részletes indokolást kell tartalmaznia (különösen is a kérelmet elutasító, az ügyfélnek hátrányt okozó döntések eseteit [CRPA L. 211-2]). A magyar Ákr. azokat a döntéseket feltételeit határozza meg, amelyek esetében a jogorvoslatról való tájékoztatás mellőzhető, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható [Ákr. 81. § (2) bekezdés]. Érdemes lenne ide sorolni a sommás eljárás során hozott döntések eseteit is, hiszen e döntések ellen vagy fellebbezésnek van helye, vagy ha ennek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el [Ákr. 42.§]. Így a részletes indokolás fellebbezés vagy teljes eljárás során pótolható.

A CRPA tükrében a magyar Ákr. talán egyik legnagyobb hiányossága, hogy továbbra is első generációs eljárási törvény, amelynek középpontjában nem a közigazgatás és a polgárok közti kapcsolatok állnak.

Összegezve megállapítható, hogy a 2010-es években mind Franciaország, mind Magyarország jelentős közigazgatási eljárási kodifikációs eredményeket ért el: a magyar Ákr. és harminc év után először, Franciaországban is elfogadásra került, egy a közigazgatási hatósági eljárást is kodifikáló Törvénykönyv, a CRPA. A javasolt módosítások tükrében is kitűnik, hogy még

számos kérdés merül fel, ezek közül is az egyik legégetőbb talán a megfelelő közigazgatási eljárási jogorvoslási rendszer kialakítása.

A közigazgatási hatósági eljárásra és a közigazgatás perre vonatkozó szabályokat álláspontunk szerint együtt és egyszerre érdemes szabályozni és felülvizsgálni. Kiemelendő, hogy a magyar és a francia közigazgatási eljárás, közigazgatási eljárások jogorvoslási rendszerének alkotmányos meghatározottsága igencsak eltérő: a magyar Alaptörvény *expressis verbis* kimondja a közigazgatási bíráskodás alapjait, a tisztesség ügyintézés követelményét és a jogorvoslathoz való jogot. A francia Alkotmány azonban szó szerint ezeket az alapjogokat nem tartalmazza, de azok a francia Alkotmányból levezethetőek, tartalmukat az Alkotmánytanács részletesen meghatározta. A francia közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak vizsgálatakor szükséges azt is megjegyezni, hogy a francia jogrendszer szinte teljes mértékben megvalósította a jogrendszer dualizmusát: elkülöníthető a közigazgatási bírósági szervezetrendszer és a rendes bírósági szervezetrendszer.⁹⁵⁹

A magyar és a francia közigazgatási eljárások jogorvoslási rendszerének szabályozásának összehasonlítását követően a következőket tartjuk szükségesnek kiemelni:

A magyar közigazgatási hatósági eljárásban a jogorvoslathoz való jog megvalósulását csak a kérelemre induló jogorvoslati eljárások biztosítják, meglátásunk szerint korábban egyértelműbb volt a Ket.-ben alkalmazott kifejezések. Az Ákr. IX. fejezetének címében így a Jogorvoslat helyett megfontolandó lenne a jogorvoslás kifejezés használata. A jogorvoslás magába foglalja a hibás döntés orvoslását, akár ha arra az ügyfél (illetve az eljárás egyéb résztvevői) által indított jogorvoslati eljárások során, akár ha az hivatalból illetve az ügyész kezdeményezésére induló eljárás keretében kerül sor.

Az Ákr.-ben a hivatalból induló jogorvoslati eljárások tekintetében a korábbi szabályozáshoz képest lényegi módosítás nem történt. A CRPA a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat nem a CRPA IV. Könyvében, hanem II. Könyvében szabályozza.

⁹⁵⁹ DELVOLVÉ, Pierre álláspontja szerint nem kettő, hanem három bírósági szervezetrendszer működik Franciaországban. A harmadik, az alkotmánybírósági szervezetrendszer (*ordre constitutionnel*). Lásd: DELVOLVÉ (2007) 51-60.

Az Ákr. kérelemre induló jogorvoslati eljárások tekintetében azonban a korábbi szabályozáshoz képest számos, korszakalkotó újítást tartalmaz. Az Ákr. két kérelemre induló jogorvoslati eljárást nevesít: a közigazgatási pert és a fellebbezési eljárást. Az Ákr. rendszerében az elsődleges jogorvoslati eszköz a közigazgatási per. Az Ákr. indokolásában azonban az újrafelvételi eljárás kapcsán jelzésre kerül, hogy e jogorvoslati forma szabályozható. Az Ákr. indokolása azonban nem rendelkezik jogi kötőerővel. Az Ákr. törvényi szövege nem mondja ki, hogy lehetőség van további kérelemre induló jogorvoslati eljárások megalkotására. Innentől kezdve kérdésként merül fel az, hogy más jogorvoslati eljárás kialakítására is lehetőség van. Érdemes lett volna álláspontunk szerint valamennyi lehetséges kérelemre induló jogorvoslati eljárást nevesíteni.

Megállapítható, hogy az Ákr. és a CRPA is részletesen tartalmazza a kérelemre induló, közigazgatási belső jogorvoslati eljárás, a fellebbezés szabályait. A magyar fellebbezés a francia megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárással (*recours administratifs préalables obligatoires*) azonosítható. A fellebbezés kapcsán a disszertációban két javaslatot fogalmaztunk meg: Az Ákr. 116. § (5) bekezdés a kivétel kivételét rögzítette. Megfontolandó lett volna pontosan megjelölni ezeket az eljárásokat az átláthatóság, egyértelműség végett. Továbbá a jogvégeztséggel nem rendelkező ügyfelek részére igen megtévesztőnek tartjuk azt, hogy a közigazgatási belső jogorvoslati eljárást is fellebbezésnek illetve a Kp. perorvoslatok közt található rendes perorvoslati lehetőséget is fellebbezésnek nevezi a jogalkotó. Érdemes lenne névbeli eltérés, akár jelzős szerkezettel való kialakítása, mint például közigazgatási fellebbezés és bírósági fellebbezés.

Az alternatív vitarendezési módok tekintetében kiemelendő, hogy a CRPA-ban felsorolás szintjén külön cím alatt e lehetőségek nevesítésre kerülnek. Tekintettel arra, hogy az elmúlt években egyre inkább tért nyer az alternatív vitarendezési módok iránti szükséglet, javasolt lenne ennek átfogó kidolgozása, az Ákr.-ben is utalva e lehetőségekre.

A közigazgatáson kívüli jogorvoslati lehetőségekre, a közigazgatási perre mindkét eljárási törvény utal. A közigazgatási per részletszabályait a nemrég hatályba lépett, több évtizedes hiányosságot pótló Kp. tartalmazza Magyarországon. A francia Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) és a magyar Kp. felépítése sokban hasonlít egymásra, ám talán a legnagyobb különbség, hogy a francia Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve a közigazgatási bírósági szervezetrendszerre vonatkozó szabályokat is

részletezi. A Kp. gyakorlata még csak most alakul ki, de már számos dilemma – így például az elektronikus keresetlevéllel kapcsolatban, fogalmak használata, a kérelem visszautasítása kapcsán, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás vonatkozásában – felmerült alkalmazásával kapcsolatosan. Úgy hisszük, hogy a Kp. szabályainak felülvizsgálatára két-három év múlva mindenképp szükség lesz, mikorra a Kp. hiányosságai a joggyakorlatban is kimutatkoznak. A disszertáció erre tekintettel nem a Kp. fejlesztésére fókuszál, hanem egy másik régóta elmaradt adósságot kíván elemezni, amely évtizedek óta „mumusa” a magyar közigazgatási bíráskodás megvalósításának. Annak ellenére, hogy számos szerző másodlagos kérdésként nevesíti e kérdéskört, álláspontunk szerint a közigazgatási bíráskodás szervezetének átfogó reformja híján valódi közigazgatási bíráskodásról nem beszélhetünk. Ezzel mindmáig adós Magyarország.

A francia közigazgatási bíráskodás szervezetrendszerének részletes elemzését követően kiemelendő, hogy a francia modellhez hasonló közigazgatási bírósági szervezetrendszer felállítására már született javaslat (így például TOLDI Ferenc által) és e modell teljes átvétele elméleti módon természetesen megvalósítható a mai Magyarországon is, habár ebben az esetben szükséges lenne jelentősen megváltoztatni az Alaptörvényt, a bírósági szervezetrendszert és az ország alkotmányos berendezkedését. Történetileg idegen és előzmény nélküli a francia közigazgatási bíráskodási szervezeti modell Magyarországon, így mindezen tények tudatában a francia közigazgatási bírósági szervezeti modell teljes átvételét nem javasoljuk.

Erre tekintettel a következő de lege ferenda javaslatokat tartjuk megvalósíthatónak a francia szabályozás és a jelen, magyar állapotok ismeretében: indokolt lenne a rendes bírósági szervezetrendszertől elkülönült, többszintű közigazgatási bíróságok létrehozása. A francia Államtanács vélemény-nyilvánítási szerepéből annyi átvétel mindenképp megfontolás tárgyát képezheti, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság véleményét kötelező lenne kikérni a közigazgatással kapcsolatos jogszabálytervezetek vonatkozásában, de hasonlóképp a francia megoldáshoz javasolt az, hogy véleménye nem kösse a jogalkotót. A rendes bíróságok és a közigazgatási bíróságok közti hatásköri összeütközés feloldását kétféleképp tartjuk megoldhatónak: a) az Alkotmánybíróság által b) Hatásköri Bíróság felállításával, amelynek tagjai a Kúria és a Közigazgatási Felsőbíróság tagjai lehetnének. Álláspontunk szerint az előbbi megoldás gazdaságosabb, hatékonyabb, és e megoldást követik más európai országok is így például: Ausztria. Szükséges továbbá, olyan speciális közigazgatási bírói előképzés megvalósítása is mint, amelyet a francia Ecole National d'Administration lát el. Érdemesnek

tartjuk annak átgondolását is, hogy egy-egy közigazgatási bíró egy-egy szakterületre specializálódjon, e specializáció már az előképzés során is megjelenjen.

Megjegyezendő, hogy 2018. december 12-i ülésnapján az Országgyűlés elfogadta a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt is. A fentebb tett de lege ferenda javaslatok részint megvalósításra kerültek e törvényekben. Mindazonáltal e törvényeket ért számos nemzetközi és hazai kritika után a Kormány 2019. május 30-án benyújtott T/6295 A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról című törvényjavaslatában az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállításának elhalasztását indítványozta. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvényt az Országgyűlés a 2019. július 2-i ülésnapján fogadta el. Jelenleg úgy tűnik a közigazgatási bíráskodás szervezetrendszerének rendezése újra „álomba szenderül, de remélhetőleg nem örök feledésbe merül.”.

Végül, egyetértünk SZAMEL Lajos azon megállapításával, hogy: „a hogyan? a mit?-hez képest mégiscsak másodlagos. Az államigazgatásunk [közigazgatásunk] értékének, eredményességének, törvényességének emeléséhez az eljárási törvény csak hozzájárul, de azt önmagában meg nem oldhatja.”⁹⁶⁰ Mégis, a mit? nem képes érvényre jutni jó közigazgatási eljárás és megfelelő közigazgatási bíráskodás nélkül. E vonatkozásban csak néhány javaslatot próbált megfogalmazni ezen értekezés. Továbbá a disszertáció egy a magyar szakirodalomban fellelhető adósságot próbált pótolni a francia közigazgatási eljárásjog kodifikációjának részletes elemzésével.

⁹⁶⁰ SZAMEL (1957) 136.

IRODALOMJEGYZÉK

MAGYAR NYELVŰ SZAKIRODALOM (KÖNYVEK, TANULMÁNYOK)

- ÁDÁM Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei, Corvina Kiadó, Budapest, 2007.
- AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard: Közjog alkotmányjog, közsabadságok, közigazgatási jog, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest 1995.
- BADÓ Attila: A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika összehasonlító jogi tanulmányok, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Összehasonlító Jogi Intézet, Gondolat, Budapest 2011.
- BALÁZS István: Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban, Magyar Jog, 1988. 12. sz. 1081-1085.
- BALÁZS István - MIHAJLOV Dobromir - BALOGH Zsolt: A közigazgatási bíráskodás, MTA Jogtudományi Intézet Budapest, 1988.
- BALÁZS István: A közszolgálat francia rendszeréről, Állam és Igazgatás, 1988. 1.sz. 36-47.
- BALÁZS István: A közigazgatási eljárásjog fogalma és szabályozási rendszerei in.: BALÁZS István (szerk.) Magyar Közigazgatási Jog : Általános rész, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013. 38-45.
- BALÁZS István: „Az Európai Közigazgatási tér és az európai közigazgatási jog” in: LAPSÁNSZKY András (szerk): Közigazgatási jog, Fejezetek szakigazgatásaink köréből, 1. kötet, A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései, Az állami alapfunkciók igazgatása, CompLex, Budapest. 2013. 59–94.
- BALÁZS István: Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András (szerk.): A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules), Pázmány Press, Budapest, 2015. 13-31.
- BALÁZS István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban, Állam- és Jogtudomány, 2016. 2. 16-39.

- BALÁZS István: Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk.): Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV. (Budapest: Pázmány Press 2015) Recenzió, *Állam- és Jogtudomány*, 2016. 3. sz. 148-157.
- BALÁZS István (szerk.): Közigazgatási eljárások, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017.
- BALLA Zoltán - BUZÁS Gábor - RIXER Ádám - SZILVÁSY György Péter: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, Rejtjel, Budapest, 2013.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László: A közigazgatási bíráskodás alapjai, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2018.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László: Közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2018.
- BALOGH-BÉKESI Nóra: A bíróságok in: TÉGLÁSI András: Az állam szervezete, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2018. (megjelenés alatt)
- BALOGH-BÉKESI Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András (szerk.): A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules), Pázmány Press, Budapest, 2015. 53-66.
- BALOGH Zsolt: A közigazgatási bíráskodás normakontroll funkciója, *Acta Humana*, 2019. 1. sz. 23-41.
- BARABÁS Gergely: A közigazgatási eljárásjog fejlődése Magyarországon 1867 és 1945 között in: NAGY Csongor István (szerk.): KET. Közigazgatási eljárásjogi tanulmányok, Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2004. 9-25
- BARABÁS Gergely- BARANYI Bertold- KOVÁCS András György- ASZALÓS Dániel: Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez: Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez, Complex Kiadó, Budapest, 2013.
- BÁRDOSI Vilmos – KARAKAI Imre: A francia nyelv lexikona, Corvina Kiadó Kft., Budapest, 2008.
- BÁRDOSI Vilmos – TRÓCSÁNYI László: Magyar-francia-magyar jogi szótár, KJK-Kerszöv, Budapest, 2001.
- BAUMGARTEN Nándor: Jogerő a közigazgatási eljárásban, Grill Kiadó, Budapest, 1917.

- BEÉR János: Az államigazgatási eljárási kódex gyakorlati tapasztalatairól, Magyar Jogász Szövetség kiadványai, Budapest. 1958. 4. sz.
- BENCSIK András: A jogállam és a közigazgatás néhány összefüggése - különös tekintettel a közigazgatási bíráskodásra in: SMUK Péter (szerk.): A jogállamiság 20 éve, Széchenyi István Egyetem, Győr, 2009. 138-144.
- BENCSIK András: A közigazgatási bíráskodás helyzete és jövője - az új Alaptörvény tükrében in: VARGA Norbert (szerk.): Az új Alaptörvény és a jogélet reformja = The New Hungarian Constitution and Reforms in Legal Life = Das neue Ungarische Grundgesetz und Reformen im Rechtsleben, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2013. 35-45.
- BENCSIK András: A jogorvoslathoz való jog érvényesülése a közigazgatáson innen és túl, JURA, 2015. 2. sz. 11-19.
- BENCSIK András: A hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének átalakulásáról in: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Közjog és jogállam : Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016. 53-58.
- BENCSIK András: “Volt egyszer egy koncepció”: a közigazgatási hatósági eljárás (re)kodifikációjának dilemmái. in.: Jura. A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja, 2016. 2. sz. 5-11.
- BENCSIK András - TÓTH Barnabás: Variációk a közigazgatási bíráskodásra, JURA, 2017. 2. sz. 288-296.
- BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos: Magyar államigazgatási jog, Általános rész, Tankönyvkiadó, Budapest, 1978.
- BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018.
- BOROS Anita: A Ket. egyes rendelkezéseiről I., Új Magyar közigazgatás 2014. 3. sz. 56-61.
- BOROS Anita: A Ket. egyes rendelkezéseiről II., Új Magyar közigazgatás 2014. 4. sz. 74-77.
- BOROS Anita: A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé, Új Magyar Közigazgatás, 2015. 4. sz. 1–13.

- BOROS Anita: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb rendelkezései), Új Magyar Közigazgatás, 2010. 12. sz. 3-15.
- BOROS Anita: A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog európaizálódása, Jogtudományi Közlöny, 2011. 3. sz. 175-185.
- BOROS Anita: A túlszabályozás csapdájában – A Ket. általános eljárási kódex jellegének végnapjai, Új Magyar közigazgatás, 2012. 3. sz. 2-15.
- BOROS Anita: Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europánizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)?, Jogtudományi Közlöny, 2013. 12. sz. 611-621.
- BOROS Anita: Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához, Új Magyar Közigazgatás, 2016. 4. sz. 1-11.
- BOROS Anita: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban, Új magyar közigazgatás, 2016. 1 sz. 74-79.
- BOROS Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye az Ákr., Új Magyar Közigazgatás, 2018. 1. sz. 1-7.
- BOROS Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye az Ákr. (2.), Új Magyar Közigazgatás, 2018. 1. sz. 31-40.
- CHRONOWSKI Nóra: A megfelelő ügyintézéshez, tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog az Európai Unióban és Magyarországon in: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): A közigazgatási és az emberek, Pécsi Közigazgatás-tudományi Közlemények, 2013. 85-103.
- CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások, Magyar Jog, 2014. 3. sz. 137-145.
- CONCHA Győző: Politika II. Közigazgatástan, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1905.
- CSÁKI- HATALOVICS Gyula Balázs: Az Ákr. szabályainak primátusa az egyes nemzetközi hatások tükrében in: CSÁKI- HATALOVICS Gyula Balázs – SZABÓ Krisztián (szerk.): Eljárásjogi kodifikáció – nemzetközi hatások, Patrocinium, Budapest, 2018. 131.
- CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a Tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.

- DARÁK Péter: Gondolatok az építésügyi bírságról, Magyar Közigazgatás, 1999. 11. sz. 644-648.
- DARÁK Péter: Jogelvek és hatékonyság in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András (szerk.): A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules), Pázmány Press, Budapest, 2015. 145–147.
- DARÁK Péter: Új közigazgatási perrendi elképzelések, Új Magyar Közigazgatás, 2016. 4. sz. 48-49.
- DARÁK Péter: A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja. A doktori értekezés, PTE ÁJK, 2007.
- DUBY, Georges (szerk.): Franciaország története II., Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- EGYED István: A magyar közigazgatási jog alaptanai, Szent István-társulat kiadása, Budapest, 1947.
- EGYED István: Az alsófokú közigazgatási bíráskodás, Városi szemle, (1916)/5–6 sz. 188–221.
- EREKY István: A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban, Miskolci ev. jogakadémia tudományos értekezéseinek tára. 26. szám, Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda R.-T. Egyetemi Nyomdája, Pécs, 1925.
- EREKY István: Közigazgatási jogi jegyzet, Szent István Társulat szegedi fiókja, Szeged, 1931.
- EREKY István: Közigazgatás és önkormányzat, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, Budapest, 1939.
- ESZLÁRY Károly: A magyar közigazgatási jog alapismeretei, Ranschburg Gusztáv Bizománya, Budapest, 1936.
- FÁBIÁN Adrián: Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai, Magyar közigazgatás, 2006. 10.sz. 615-619.
- FÁBIÁN Adrián: Gondolatok a Ket. gyakorlati alkalmazhatóságával kapcsolatban, Közigazgatás a gyakorlatban, 2011. 10.sz. 1-3.
- FARKAS Imre: Az államigazgatási eljárás általános és különös szabályainak felülvizsgálata elé, Magyar közigazgatás, 1994. 5. sz. 291-305.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015.

- FAZEKAS Marianna: Hatósági ügy – közigazgatási jogvita (Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése), Jogtudományi Közlöny, 2017. 10. sz. 453-462.
- FAZEKAS János (szerk.): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint, NKE, Budapest, 2018.
- FEKETE Balázs: A modern jogösszehasonlítás paradigmái, Kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.
- FEKETE Balázs: A jogösszehasonlítás magyar történetének és alkalmazásának alapkérdései in: JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): A jog tudománya, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2015. 419 -451.
- FERENCZY Árpád: A politika rendszere (alkotmány-és közigazgatástan), Politzer, Budapest 1905.
- FERENCZY Endre: A francia közigazgatás strukturájáról, Állam- és Jogtudomány 1982. 2.sz. 250-269.
- FICZERE Lajos – SZALAI Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárás felülvizsgálata kapcsán, Magyar Közigazgatás, 1998. 7. sz. 385 – 401.
- FICZERE Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási eljárási jog. Általános rész, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
- FONYÓ Gyula: Az államigazgatási eljárás korszerűsítése elé (I.), Állam és Igazgatás, 1976. 10. sz. 873-888.
- FONYÓ Gyula: Az első fokú eljárás (1. rész), Állam és Igazgatás, 1982. 4. sz. 289-300.
- FONYÓ Gyula: Az elsőfokú eljárás (2. rész), Állam és Igazgatás, 1982. 5. sz. 385- 399.
- FORGÁCS Imre: Eljárásrendek harmonizációja és/vagy globális közigazgatás? Vázlatos gondolatok az Európa Tanács közigazgatási ajánlásaihoz, Európai Tükör. 2007.11. sz. 3-14.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs: A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról, Iustum Aequum Salutare, 2014. 4. sz. 43-50.
- GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules). Pázmány Press, Budapest, 2015.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV. Pázmány Press, Budapest. 2017.

- GRANGER, Marie-Pierre: A Francia Alkotmány Preambuluma(i): tartalom, státus, alkalmazás és módosítás in: LAMM Vanda - MAJTÉNYI Balázs - PAP András László (szerk.): Preambulum az alkotmányokban, Complex Kiadó, Budapest, 2011. 59-82.
- GRUBER Lajos A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban, Athenaeum, Budapest. 1877.
- GYIMESI Dezső: Az államigazgatási eljárási törvény kógens, illetőleg diszpozitív jellege és az ebből eredő gyakorlati problémák, Magyar Jog, 1964. 8. sz. 369-372.
- HAJAS Barabás: Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás, Jogtudományi Közlöny, 2017. 6. sz. 293-302.
- HAJAS Barnabás – PÁTKAI Nándor: Az általános közigazgatási eljárási szabályok jelentősége a közigazgatási eljárási kódex újraszabályozása tükrében, Új Magyar Közigazgatás, 2015. 4. sz. 14-20.
- HAJAS Barnabás: Általános? Közigazgatási? Rendtartás? in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules), Pázmány Press, Budapest, 2015. 337-352.
- HAJNAL Péter: Nézz magadba és emlékezz! (Személyes gondolatok), Acta Humana, 2019. 1. sz. 41-55.
- HEKA László (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, Complex Wolters Kluwer, Budapest, 2016.
- HOLLÓ András – SZOBOSZLOI György: Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti megalapozása, Állam és Igazgatás, 1979. 9.sz. 805-815.
- HULKÓ Gábor: A közigazgatási bíráskodás hagyománya és rövid története Csehországban in: SZOBOSZLAI-KISS Katalin - DELI Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2013. 247-253.
- IMRE Miklós (szerk.): Közigazgatási bíráskodás, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007.
- IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban, Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2013.
- IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2017.

- JAKAB András: A jogforrási rendszer in: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2015.
- JAKAB András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről, Unió Kiadó, Budapest, 2003.
- JAKAB András: A magyar jogrendszer szerkezete, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007.
- KALAS Tibor - TORMA András - PAULOVICS Anita - KALAS Tibor ifj.: Közigazgatási hatósági eljárás, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2016.
- KAMPIS György: Kodifikáció – elmélet és gyakorlat, Unió, Budapest, 1995.
- KELSEN, Hans: Tiszta Jogtan, (Bibó István fordításában), ELTE Bibó István Szakkollégium kiadványa, Budapest 1988.
- KILÉNYI Géza: Az államigazgatási eljárás alapelvei, KJK kiadó, Budapest, 1970.
- KILÉNYI Géza: Az államigazgatási eljárás szabályainak korszerűsítése, Állam és Igazgatás, 1980. 8. sz. 714-729.
- KILÉNYI Géza: Alapelvek az államigazgatási eljárásban, Állam és Igazgatás, 1981. 7. sz. 593-602.
- KILÉNYI Géza: Szankciók és kényszerintézkedések a közigazgatási eljárásjogban, Magyar Közigazgatás, 1998. 2. sz. 65-100.
- KILÉNYI Géza: A közigazgatási eljárásjog átfogó tudományos elemzése, Magyar Közigazgatás 2000. 3. sz. 129-156.
- KILÉNYI Géza: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója, Magyar Közigazgatás, 2002. 1. sz. 1-24.
- KILÉNYI Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében, Magyar közigazgatás, 2006. 1. sz. 1-16.
- KILÉNYI Géza: A Ket. átfogó módosítása előtt, Új Magyar Közigazgatás, 2008. 1. sz. 5-16.
- KILÉNYI Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009.
- KILÉNYI Géza: Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira, Közjogi Szemle, 2011. 1. sz. 14 - 24. [= KILÉNYI (2011A)]
- KILÉNYI Géza: A Ket. átfogó felülvizsgálata elé I., Új Magyar Közigazgatás, 2011. 3 sz. 53 - 59. [= KILÉNYI (2011B)]
- KILÉNYI Géza: Összehasonlító alkotmányjog, államszervezet, Pázmány Press, Budapest, 2012.

- KISS György: Néhány eljárási jogintézményünk egységesítésének jövőjéről, *Állam és Igazgatás*, 1985. 10. sz. 918-927.
- KOI Gyula: Loi 84-16 du 11 janvier 1984 pourtant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat francia jogszabály fordítása a Belügyminisztérium A magyar közzolgálati jog kodifikálása (2003-2004) elnevezésű programja számára. Budapest, 2004. BM. 10. [Kézirat]
- KOI Gyula: A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest 2014.
- KOI Gyula: A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705-1945), *Polgári Szemle*, 2015. 4-6. sz. 240-257.
- KOVÁCS Zsuzsanna- PUSZTAI Zsuzsanna: Francia-magyar jogi szótár, Budapest, 2011.
- KÜPPER, Herbert : Törvényhozói pingpong. A Ket. és a különös közigazgatási eljárási jog viszonya, in : GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules), Pázmány Press, Budapest, 2015. 323-335
- LADIK Gusztáv: Tétéles közigazgatási jogunk alaptanai, Attila Nyomda, Budapest, 1941.
- LAPSÁNYSZKY András: Hivatalbóli eljárások. in: PETRIK Ferenc (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata, A közigazgatási eljárás szabályai I., HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2017. 241-249.
- LECHNER Ágoston: Közigazgatási jogi jegyzetek, közigazgatási jog általános része. Dr. Lechner Ágoston egyet. ny. r. tanár úr előadásai után közlé Laczkovits Gyula joghallgató, Budapest s.n., 1885.
- LÉVAI Tibor: Az 1957. évi IV. törvény érvényesülésének ügyészi tapasztalatai a tanácsi szakigazgatási szervek munkájába, *Állam és Igazgatás*, 1966. 6. sz. 493-504.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.): Eljárási jog a közigazgatásban, UNIO Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2000.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban, Unió Kiadó, Budapest, 2006.
- LŐRINCZ Lajos: Franciaország közigazgatása in: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Complex Kiadó, Budapest, 2011. 139-170

- MADARÁSZ Tibor: A magyar államigazgatási jog alapjai, ELTE, Budapest, 1989.
- MAGYARY Zoltán: A Magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1930.
- MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- MÁRFFY Ede: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1926.
- MÁRTONFFY Károly: A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1935.
- MÁRTONFFY Károly: A magyar közigazgatás megújulása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939.
- MARTONYI János: A Közigazgatási bíráskodás mai rendszere Franciaországban, Kecskemét Első Kecskeméti Hírlapkiadó & Ny. 1935.
- MARTONYI János: Az államigazgatási eljárás szabályozása külföldön, Állam és Igazgatás, 1960. 7. sz. 411-427.
- MARTONYI János: Az államigazgatási eljárást szabályozó törvényünk néhány rendelkezéséről, Magyar Jog, 1957. 7. sz. 201 - 204.
- MENCZER Károly: A francia és olasz Államtanács szervezete és működése, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 23. kötet., Budapest 1937.
- MÉSZÁROS József: Az eljárási törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos állásfoglalások, Állam és Igazgatás, 1968. 6. sz. 503 -512.
- MÉSZÁROS József: Az eljárási törvény korszerűsítésének néhány kérdése, Állam és Igazgatás, 1972. 2. sz. 171-178.
- NAGY Marianna: A közigazgatási jogi szankció in: Fazekas Marianna - Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog: Általános rész, Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 477-490.
- NAGY Marianna: A közigazgatási szankció szabályozási koncepció egyes elemei, Magyar Közigazgatási Intézet Közigazgatási Kodifikációs Bizottság Budapest, 2006.
- NAGY Marianna: Az officialitás az Általános közigazgatási rendtartásban, Jogtudományi Közlöny, 2017. 11. sz. 510-516.
- NAGY Marianna: Dogmatikai alibi megoldások - a közigazgatási szankciós törvényről, Jogtudományi Közlöny, 2018. 5. sz. 252-259.

- NÉMETH János (szerk.): A polgári perrendtartás magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.
- NÉMETHY Károly (összeállította): A közigazgatási eljárás egyszerűsítése, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1903.
- NYÁRÁDI Gabriella: Az Államigazgatási eljárási törvény módosításai in: NAGY Csongor István (szerk.): KET. Közigazgatási eljárásjogi tanulmányok, Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2004. 27-40.
- PÁKAY Barnabás: Az államigazgatási eljárás általános szabályai, Állam és Igazgatás, 1956. 7-8 sz. 434-450.
- PANAJOTH Gyula: A bizonyítás a magyar közigazgatási eljárásban, Athenaeum Irodalmi és nyomdai Részvénytársulat, Budapest 1911.
- PAPP Imre – SÁRI János: A jogforrások in: KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- PATYI András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról, Logod Bt., Budapest, 2002.
- PATYI András: Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog) in: PATYI András (szerk.): Közigazgatási jog II., Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 16. Fejezet 671 - 715.
- PATYI András (szerk.): Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2007.
- PATYI András (szerk.): Közigazgatási hatósági eljárásjog, Dialóg Campus kiadó, 2009.
- PATYI András: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos hátterének eredete és jelentése in: BALOGH Elemér – HOMOKI – NAGY Mária (szerk.): Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára. SZTE ÁJK. Szeged, 2010. 653-670.
- PATYI András: Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről, in: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 329-350.
- PATYI András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda in: VARGA ZS. András - FRÖHLICH Johanna (szerk.): Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője, PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011. 33-55.
- PATYI András: Közigazgatás – Alkotmány - Bíráskodás, Universitas, Győr, 2011.
- PATYI András : A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése in: FAZEKAS Marianna (szerk.): A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma : 80

- éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Gondolat, 2011. Budapest, 183-197.
- PATYI András: A közigazgatási aktustan alapkérdései in: PATYI András – VARGA ZS. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében), Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012. 197-227.
 - PATYI András (szerk.): Hatósági eljárásjog a közigazgatásban, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012.
 - PATYI András: Az eljárásjogi szabályok helye és értelme a közigazgatásban. [A XIX. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián Keszthelyen, 2011. szeptember 15-én elhangzott előadás szerkesztett változata], Új Magyar Közigazgatás 2012. 3. sz. 27-29.
 - PATYI András: Néhány alapkérdés a közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalmi köréből, in: FAZEKAS Marianna: Gazdaság és közigazgatás: Tanulmányok Ficzer Lajos tiszteletére, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 187-202.
 - PATYI András: Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíráskodás körében, in: HACK Péter- KIRPLY Eszter - KORINEK László – PATYI András (szerk.): Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 307-316.
 - PATYI András – KÖBLÖS Adél: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016. 3. sz. 8-29.
 - PATYI András: A közigazgatási működés jogi alapjai, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
 - PATYI András: Útközben – Alapkérdések a szervezetileg önálló közigazgatási bíráskodás megszervezése kapcsán, Acta Humana, 2019. 1. sz. 77-107.
 - PATYI András – VARGA Zs. András: A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog aaptanai (Institutiones Administrationis) V. kötet, 2019. (kézirat, megjelenés alatt)
 - PAULOVICS Anita: Gondolatok a közigazgatási szerv hallgatásáról, Jogtudományi Közlöny, 2000. 3. sz. 82-89.
 - PAULOVICS Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.
 - PAULOVICS Anita: Jogorvoslat és jogerő a magyar közigazgatási eljárásjogban (1869-1901), Jogtudományi Közlöny, 2009. 9. sz. 357-368.
 - PÉTERI Zoltán: Jogösszehasonlítás, Történeti, rendszertani és módszertani problémák, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog – és Államtudományi Kara, Budapest, 2010.

- PETRIK Ferenc: A közigazgatási bíráskodás, Magyar közigazgatás, 1991. 4. sz. 289-295.
- PETRIK Ferenc: A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései, Bírák Lapja, 1993. 2. sz. 81-92.
- PETRIK Ferenc: Százéves a közigazgatási bíráskodás, Jogtudományi Közlöny, 1996. 9. sz. 345-347.
- PETRIK Ferenc (szerk.): A közigazgatási perrendtartás magyarázata, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2017. (=2017A)
- PETRIK Ferenc (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata, A közigazgatási eljárás szabályai I., HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2017 (=2017B)
- POLLÁK Kitti: KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárás Kódex, Eljárásjogi Szemle, 2016. 3. sz. 26-31.
- POLLÁK Kitti: Jogorvoslat a közigazgatási hatósági eljárásban: fellebbezés és/vagy bírósági felülvizsgálat? in: KERESZTES Gábor (szerk.): Tavasz Szél 2015 / Spring Wind 2015 Konferenciakötet: III. kötet., Líceum Kiadó, Eger, 2015. 95-111.
- POLLÁK Kitti: Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről, Eljárásjogi Szemle 2017/1. 43-48.
- POLLÁK Kitti - BEKECS Andrea: Jogorvoslat in: FAZEKAS János (szerk.): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018. 108-132.
- POLLÁK Kitti: A jogorvoslatok rendszertani szerepe, A kérelemre induló jogorvoslati eljárások in: BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018. 224-234
- Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban – a ReNEUAL Modell Szabályok értékelése című 2017/2 külön kiadás
- PRIBULA László: A közigazgatási bíráskodás szervezeti és személyi feltételei, Közjogi Szemle, 2016. 4. sz.33-36
- RÁCZ Attila: A törvényesség és a közigazgatás, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990
- RÁCZ Attila: Jogforrások az új Alkotmányban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995.
- RÁCZ Attila: A külső ellenőrzés fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben, Magyar Közigazgatás, 1996. 2. sz. 82-87.

- RÁCZ Lajos (szerk.): Egyetemes állam-és jogtörténet. Polgári kor, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2002.
- RIXER Ádám: A kérelem alapján lefolytatható jogorvoslati eljárások in: BALLA Zoltán (szerk.) A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2013. 211-248.
- ROZSNYAI Krisztina: Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem, Jogtudományi Közlöny, 2004. 6. sz. 213–214.
- ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágban, ELTE Kiadó, Budapest, 2010.
- ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatás bíráskodás megteremtésének sarokkövei in: VARGA ZS. András- FRÖHLICH Johanna (szerk.): Közérdekvédelem, A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője, PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011. 71-95.
- ROZSNYAI Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban, ACTA HUMANA, 2013. 1. sz. 117–130.
- ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára, Jogtudományi Közlöny, 2013. 3. sz. 147-153.
- ROZSNYAI Krisztina, F.: Külön, de mégis együtt: a közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog. In: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules), Pázmány Press, Budapest, 2015. 149-167.
- ROZSNYAI Krisztina: Perjogi önállósulás és különbíróági jelleg a közigazgatási bíráskodásban, Közjogi Szemle, 2016. 9. sz. 3-9.
- ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás, Jogtudományi közlöny, 2017. 5. sz. 235-242.
- F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási perjog néhány alapvető aspektusa, Acta Humana, 2019. 1. sz. 107-122.
- SABJANICS István: A közigazgatási eljárás Franciaországban in: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV. Pázmány Press, Budapest. 2015. 86-87.
- SIGMOND Andor: A közigazgatási eljárás vezérfonala, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1904.

- SOMODY Bernadette: Az ombudsman típusú jogvédelem, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- SOÓS Eszter Petronella: Ombudsman á la Française – Adalék egy reformhoz, in: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában, Az Országgyűlés Hivatala és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest. 2012. 106 - 119.
- SPERKA Kálmán: Quo vadis közigazgatási bíraskodás?, Acta Humana, 2019. 1. sz. 123-139.
- STERN, Joachim: Franciaország in: Kucsko, GABRIELE-STADLMAYER (szerk.), a német kiadás alapján válogatta: SZABÓ Máté – PÉTERFALVI Attila: Európai ombudsman-intézmények, Összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 159-169.
- STIPTA István: A közigazgatási bíraskodás történeti modelljei, Jogtörténeti szemle, 2015. 3. sz. 40-45.
- STIPTA István: Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez (1884-1885), Acta Juridica et Politica, Szeged, Tomus LVII. Fasciculus 9. Szeged, 1999.
- STIPTA István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bíraskodás és a körültekintő igazságszolgáltatási reformok mellett in: VARGA ZS. András- FRÖHLICH Johanna (szerk.): Közérdekvédelem, A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője, PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011. 57-66.
- SZABÓ Imre: A kodifikáció problémái a jelenlegi tapasztalatok és feltételek tükrében, Állam- és Jogtudomány, 1962. 2. sz. 171-198.
- SZABÓ Miklós – JAKAB András: A jogdogmatikai kutatás in: JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): A jog tudománya, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2015. 51-79.
- SZABÓ Lajos: Jogalkalmazói reflexiók a Ket. módosításához, Új magyar közigazgatás, 2008. 2. sz. 39-45.
- SZABÓ Lajos - GYERGYÁK Ferenc – DARÁK Péter: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai: kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez, Unió, Budapest, 2005.
- SZALAI András: A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák, Új Magyar Közigazgatás, 2009. 10-11. sz. 28-29.

- SZALAI András: A minősített többséghez kötött törvények kategóriái, avagy a sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában, Kodifikáció, 2013. 1. sz. 69-77.
- SZALAI Éva: A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése, Magyar közigazgatás, 1996. 3. sz. 129-153.
- SZALAI Éva: Ment-e előbbre a közigazgatás a Ket. által? in.: PATYI András-LAPSÁNSZKY András (szerk): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére, Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014. 515-523.
- SZAMEL Katalin: A közigazgatás működésének meghatározó trendjei in SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Complex Kiadó, Budapest, 2011.59-82.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Complex Kiadó, Budapest, 2011.
- SZAMEL Lajos – IVANCSICS Imre: Az államigazgatási eljárás, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996.
- SZAMEL Lajos: Megjegyzések az államigazgatási eljárási törvényhez, Jogtudományi közlöny, 1957. 4-6.sz. 131-141.
- SZAMEL Lajos: Az ügyfél jogai és kötelességei az államigazgatási eljárásban, Állam és igazgatás, 1959. 3. sz. 184-193.
- SZAMEL Lajos: Az államigazgatási eljárás bizonyítási rendszere, Állam és Igazgatás, 1979. 4. sz. 309-332.
- SZAMEL Lajos: Az államigazgatási eljárás in: BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos: Magyar államigazgatási jog, Általános rész, Második kiadás, Tankönyvkiadó, Budapest, 1980.
- SZEGEDI László: Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez, illetve A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlása és függeléke, Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás, 2011 1. sz. 97-108.
- SZENTE Zoltán: Az „alternatív eljárások” szabályozásának lehetőségei az új közigazgatási eljárási törvénykönyvben (I. rész), Magyar közigazgatás, 2002. 2. sz. 87-95.
- SZENTE Zoltán: Európai Alkotmány- és Parlamentalizmus-történet 1945-2005, Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

- SZITÁS Jenő: Közigazgatási eljárás, A korszerű közszoigálat útja 9., Budapest Állami Nyomda, Budapest 1939.
- SZÜCS István: Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.
- SZY Marcell: Új Ket., önálló perrendtartás, 8 napos eljárások – gyökeres változások előtt a közigazgatási jog, Bencsik Andrással, a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság tagjával, Ars Boni, 2015. 3. sz. 93-96.
- TAMÁS András: A közigazgatási aktusokról. in: TAMÁS András: A közigazgatási jog elmélete. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 342-344.
- TAMÁS András: Az államigazgatási eljárási jog megújításáról, Magyar közigazgatás, 1998. 8. sz. 449-463.
- TAMÁS András: Legistica – A jogalkotástan vázlatá, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Budapest, 2013.
- TILK Péter: Az államigazgatási alapeljárás néhány problematikus kérdése, Állam és Igazgatás, 2001. 3. sz. 151-159.
- TILK Péter: Néhány gondolat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójához, Magyar Közigazgatás, 2003. 7. sz. 395-404.
- TIMAR István: A kodifikáció néhány kérdése, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962.
- TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: Az államigazgatási eljárás általános szabályai, Az 1957. évi IV. törvényjegyzetekkel, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1959.
- TOLDI Ferenc: Az államigazgatási eljárási törvény hatálybalépéséhez, Jogtudományi közlöny, 1958. 1-2. sz. 62 - 65.
- TOLDI Ferenc: Húszéves az államigazgatási eljárási kódex, Jogtudományi Közlöny, 1977. 11. sz. 606 - 613.
- TOLDI Ferenc: A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988.
- TOMCSÁNYI Móric: A közigazgatási jogviszony, Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése, Budapest, 1912.
- TOMCSÁNYI Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926.
- TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel, Miskolci Jogi Szemle, 2011/Különszám, 196-210.

- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bírászkodás Franciaországban, Állam- és Igazgatás, 1988. 8. sz. 755-765.
- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bírászkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései, MTA, Budapest, 1990.
- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bírászkodás főbb rendszerei és szervezeti keretek, Magyar Közigazgatás, 1991. 5. sz. 408-425.
- TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bírászkodást?, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.
- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései, Magyar Jog, 1993. 9. sz. 543 -548.
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005.
- TRÓCSÁNYI László - KRUSZLICZ Péter: Az V. francia köztársaság születése: francia alkotmányozás, átmenet a IV. és az V. köztársaság között in: DEZSŐ Márta - KUKORELLI István (szerk.) Alkotmány, alkotmányosság: konferenciakötet, Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2014. 63-79.
- TRÓCSÁNYI László: Bevezető tanulmány Boér Elek: Közigazgatási bírászkodás című kötetének reprint kiadásához, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, I-XXIII.
- TRÓCSÁNYI László: Kodifikáció egy igazságügyi miniszter szemszögéből in: RÉVÉSZ Béla (szerk.): Jogalkotás és kodifikátorok, Vladár Gábor emlékülés a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszéke és Politológiai Tanszéke, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogtudományi Szakbizottságának tudományos előadóülése, Szeged Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2016. 9-17.
- TRÓCSÁNYI László: A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bírászkodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út, Acta Humana, 2019. 1. sz. 7-22.
- VÁCZI Péter fordítása: Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról in: Magyar közigazgatás, 2011. 2. sz. 106-113.
- VÁCZI Péter: A jó közigazgatási eljárás és alapelvei, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
- VADÁL Ildikó: A közigazgatási jog kodifikációja, Stabil kormányzás, változó közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2006.

- VALLÓ József: Közigazgatási eljárás, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937.
- VALLÓ József: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1940.
- VALLÓ József: Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1942.
- VARGA Csaba: A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség, Második kiadás, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002.
- VARGA Csaba: Kodifikáció a múlt, a jelen s a jövő tükrében, Iustum Aequum Salutare XIV. 2018. 4. sz. 125-140.
- VARGA József: Ötéves az eljárási törvény, Állam és Igazgatás, 1963. 2. sz. 131 - 141.
- VARGA ZS. András: A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése, Jog, állam, politika, 2011. 3. évf. Klnsz. 37-52.
- VARGA Zs. András: Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről, Magyar Közigazgatás, 2011. 3. sz. 67-74.
- VARGA ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási modell-szabályokról. Magyar jog, 2014. 10. sz. 545 - 555.
- VARGA ZS. András: Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség, Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon. Budapest, Pázmány Press, Budapest, 2012.
- VARGA ZS. András: A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
- VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak reformja, Magyar Közigazgatás, 2003. 12. sz. 710-722.
- VÉRTESEY László: A végrehajtás in: FAZEKAS János (szerk.): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint, NKE, Budapest, 2018. 133-151.
- VICZIÁN István: A magyar közigazgatási eljárás alapvonalai, Pallas Részvénytársaság Nyomdája, Budapest 1912.
- VIDA István: Az államigazgatási végrehajtás újraszabályozása, Állam és Igazgatás, 1981. 11. sz. 991-1001.
- VÖRÖS Ernő - LENGYEL József: A közigazgatási bírósági törvény magyarázata, Budapest, 1935.
- ZSUFFA István: Új intézmények az eljárási törvényben, Állam és Igazgatás, 1981. 7. sz. 603-611.

FRANCIA NYELVŰ SZAKIRODALOM (KÖNYVEK, TANULMÁNYOK)

- ALLAND, Denis – RIALS Stéphane (dir.): Dictionnaire de la culture juridique, Presses Universitaires de France, Paris, 2003.
- ARRIGHI DE CASANOVA, Jacquess – FORNERY, Simon: Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'Administration et les citoyens : la loi « DCRA » du 12 avril 2000, *Revue française de droit administratif*, 2000. 725-736.
- AUBY Jean – Marie: La procedure administrative non contentieuse en droit français, Dalloz, Paris, 1956.
- AUBY, Jean-Bernard: L'influence du droit européenne sur les categories juridiques du droit public, *CNAF, Informations sociales*, 2013/1 - n° 175. 60-68.
- AUBY, Jean Bernard (dir.)- PERROUD, Thomas (collaboration): Droit comparé de la procédure administrative, Bruylant, Bruxelles, 2016.
- AUTIN, Jean-Louis – SUDRE, Frédéric: L'impartialité structurelle du Conseil d'État hors de cause ?, *Revue française de droit administratif*, 2007. 342-353.
- BACHINI, Bruno – TROUILLY, Pascal: Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration: de la clarté dans la continuité, *Revue française de droit administratif*, 2016. 23-26.
- BADÓ Attila: La réforme de la justice en Hongrie pendant les années 90, *Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar*, Szeged, 2001.
- BAILLEUL, David: Le procès administratif, *L.G.D.J.*, Issy-les-Moulineaux, 2014.
- BARLERIN, Axel: Rapporteur public, chronique d'une controverse annoncée, *Actualité juridique droit administratif*, 2010. 1574-1577.
- BELDA, Béatrice: Faut-il généraliser le recours administratifs préalables obligatoires?, *Revue de Droit Publique*, 2008. 1483-1512.
- BELRHALI-BERNARD, Hafida : Les avis conformes du Conseil d'Etat, *Actualité juridique droit administratif*, 2008. 1181-1187.
- BOISSARD, Sophie: Le contentieux des ordonnances de codification. Le cas général, *Conclusions sur Conseil d'Etat*, 26 novembre 2001, Association Liberté Information Santé et autres; *Revue française de droit administratif*, 2002. 65-72.
- BON, Pierre: L'association du public aux décisions prises par l'administration, *Revue française de droit administratif*, 2016. 27-35.

- BOULANGER, Jean: Principes généraux du droit et droit positif in: Le droit privé français au milieu du XXe siècle : études offertes à Georges Ripert, T.1., L.G.D.J., Paris, 1950. 51-74.
- BOUSTA, Rhita: « Le Défenseur des droits : un « Ombudsmanqué » ? », in: Mélanges en l'honneur du professeur G. Marcou, 2017, IRJS-La Sorbonne, Paris, 721-733.
- BRAIBANT, Guy – ZARADNY, Aude: L'action de la Commission supérieure de codification, Actualité juridique droit administratif, 2004. 1856-1859.
- BRAIBANT, Guy: Codification, Entretien avec le Président Braibant, Revue française de droit administratif, 2000. 493-510.
- BREWER – CARIAS, Allan-Randolph: Les principes de la procédure administrative non contentieuse, Economica, Paris, 1992.
- BRISSOM, Jean-François: Les recours administratifs en droit public, L.G.D.J., Paris, 1996.
- CAMBY, Jean-Pierre: Sécurité juridique et insécurité jurisprudentielle, Revue de Droit Public, 2006. 1505-1512.
- CANS, Chantal: La délégalisation: en encouragement au désordre, Revue de Droit Public, 1999. 1419-1447.
- CAPITANI, Amandine: La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?, Revue française de droit constitutionnel, 2005. 493-516.
- CASTAING, Cécile: La ratification implicite des ordonnances de codification. Haro sur « La grande illusion », Revue française de Droit Constitutionnel, 2004/2. 275-304.
- CATTA, Elisabeth: Les techniques de codification : de la cire au silicium... (1), Actualité juridique droit administratif, 1997. 647-654.
- CATTA, Elisabeth: Magicode, instrument de la codification et de la coopération administrative française in: GUYOMAR, Mattias: Les 25 ans de la reliance de la codification, L.G.D.J., Paris, 2017. 83-94.
- CEPKO, Aurélie: La notion de décision au sens de l'article 4 alinéa 2 de la loi DCRA, Actualité juridique droit administratif, 2015. 1689-1692.
- CHABANNAUD, Jean-Philippe: Adapter les services publics aux territoires in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 217-231.

- CHAMPEIL – DESPLATS, Véronique: Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Principes constitutionnels et Justifications dans les discours juridiques, Economica-PUAM, Paris, 2001.
- CHAPUS, René: Droit administratif général, (2e édition), Montchrestien, Paris, 1986.
- CHAPUS, René: L'administration et son juge, Presses Universitaires de France, Paris, 1999.
- CHAPUS, René: Droit administratif général, (14e édition), Montchrestien, Paris, 2000.
- CHAPUS, René: La justice administrative: evolution et codification, Lecture du code de justice administrative, Revue française de droit administratif, 2000. 929-939.
- CHAPUS, René: Droit administratif général, (15e édition), Montchrestien, Paris, t. 1, 2001.
- CHAPUS, René: Droit du contentieux administratif, (13e édition), L.G.D.J., Paris, 2009.
- CHAUVET, Clément: Que reste-t-il de la théorie des mesures d'ordre intérieur?, Actualité juridique droit administratif, 2015. 793-798.
- CHEVALIER, Emilie: Bonne administration et l'Union Européenne, Bruylant, Bruxelles, 2014.
- CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas – TOURBE, Maxime: Droit administratif, (15e édition), Sirey, Dalloz, Paris, 2016.
- CLAVIERE-SCHIELE, Jacques: Les techniques juridictionnelles du Conseil constitutionnel, Mémoire DES de droit public, Université de Paris, Paris, 1960.
- CONAC, Gérard – PRÉTOT, Xavier – TEBOUL, Gérard (dir.): Le Préambule de la Constitution de 1946., Histoire, analyse et commentaires, Dalloz, Paris, coll., Thèmes et commentaires, 2001.
- COQ, Véronique: Qu'est-ce que la jurisprudence constante?, Revue française de droit administratif, 2014. 223-230.
- COSTA, Delphine: Des directives aux lignes directrices: une variation en clairs-obscurs, Actualité juridique droit administratif, 2015. 806 -810.
- COSTA, Elsa: La conciliation devant le juge administratif, Actualité juridique droit administratif, 2012. 1834-1840.
- COURRECH Jean: La loi du 12 avril 2000 à l'épreuve du droit de l'urbanisme: le retrait des décisions individuelles in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après,

- L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 267-276.
- COURTINE Charles : Les attributions consultatives des tribunaux administratifs, Études et documents du Conseil d'État, n°19.
 - COUTANT, Arnaud: Le droit constitutionnel en tableaux, Ellipses, Paris, 2016.
 - CROUZATIER-DURAND, Florence: La loi DCRA du 12 avril 2000 à l'épreuve de la décision du juge: l'arrêt Ternon et le retrait des décisions implicites in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 253-266.
 - DE BÉCHILLON, Denys: Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'État, Economica, Paris, 1996.
 - DE BELLESCIZE, Ramu: Droit administratif général, Lextenso Éditions, Issy-les-Moulineaux, 2015.
 - DE LAUBADÈRE, André: Traité élémentaire de droit administratif, (3. édition), L.G.D.J., Paris, 1963.
 - DE MONTECLER, Marie-Christine : Magistrats administratifs : ENA or not ENA, il faut choisir, Actualité juridique droit administratif, 2014. 1634.
 - DE SOTO, Jean: La loi et le règlement de la Constitution du 4 octobre 1959, Revue du droit public et de la science politique, 1959. 240-297.
 - DEBBARSH Charles – COLIN Frédéric: Droit Administratif, (10.édition), Economica, Paris, 2011.
 - DEBBASCH, Charles – RICCI, Jean-Claude : Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 2001.
 - DEBENE, Marc: Le Conseil Constitutionnel et les principes particulièrement nécessaires à notre temps, Actualité juridique droit administratif, 1978. 531-577.
 - DEBOUY, Christian: La déclaration d'intention d'aliéner est-elle une « demande » au sens de la loi du 12 avril 2000?, Actualité juridique droit administratif, 2007. 1543-1548.
 - DEFOORT, Benjamin: Définir la décision administrative dans le futur code des relations entre le public et les administrations ?, Actualité juridique droit administratif, 2015. 811-815.
 - DEGUERGUE Maryse: Procédure administrative, Éditions Montchrestein, Paris, 2003.

- DELAUNAY, Bénédicte – FOULLERON, Antoine – MONTEILS, Jean-François – PISSALOUX, Jean-Luc – ROUBAN, Luc – SUPPLISSON, Didier: Chronique de l'administration, *Revue française d'administration publique*, 2015. 1113-1140.
- DELAUNAY, Bénédicte: *Le Médiateur de la République*, Presses Universitaires de France, Que sais-je?, Paris, 1999.
- DELAUNAY, Bénédicte: La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 2000. 1191-1238.
- DELAUNAY, Bénédicte: Le régime des demandes, Les obligations de l'administration in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 217-230.
- DELVOLVÉ, Pierre: La notion de directive, *Actualité juridique droit administratif*, 1974. 459-473.
- DELVOLVÉ, Pierre: *L'acte administratif*, Sirey, Paris, 1983.
- DELVOLVÉ, Pierre: L'été des ordonnances, *Revue française de droit administratif*, 2005. 909-917.
- DELVOLVÉ, Pierre: Le Conseil d'État, cour suprême de l'ordre administratif, *Pouvoirs*, 2007. 4. sz. 51-60.
- DELVOLVÉ, Pierre: Le Conseil d'État, régulateur de l'ordre juridictionnel administratif in : *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007. 253-273.
- DELVOLVÉ, Pierre: La définition des actes administratifs, *Revue française de droit administratif*, 2016. 35-40.
- DENIZEAU, Charlotte: Les recours administratifs en France in: AUBY, Jean Bernard (dir.)- PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, Bruxelles, 2016.
- DRAGO, Guillaume: Portée constitutionnelle d'une charte constitutionnelle de l'environnement, *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 133 -137.
- DRAGO, Roland: Les cours administratives d'appel, *Revue française de droit administratif*, 1988. 196-206.

- DREYFUS Bernard: Le Médiateur de la République, in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 279-282.
- DUBREUIL, Charles-André: Le champ d'application des dispositions du code, Revue française de droit administratif, 2016. 17-23.
- DUBUT, Thomas: Le juge constitutionnel et les concepts. Réflexions à propos des « exigences constitutionnelles », Revue française de droit constitutionnel 2009/4. 749-764.
- DUMONT Gilles: La loi DCRA dans la construction d'une conception juridique de la citoyenneté administrative in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 17-29.
- ECKERT, Gabriel: Réflexions sur l'évolution du droit des contrats public, Revue française de droit administratif, 2006. 238-244.
- Ecole nationale d'administration (ENA) szerkesztésében kiadott Revue française d'administration publique folyóirat 2011. évi 3. tematikus szám (n° 139), amely a Le Défenseur des droits intézményt átfogóan ismerteti
- ÉVEILLARD, Gweltaz: La codification du retrait et d l'abrogation des actes administratifs unilatéraux, Actualité juridique droit administratif, 2015. 2474 -2485.
- ÉVEILLARD, Gweltaz: L'adoption des actes administratifs unilatéraux, Revue française de droit administratif, 2016. 40 -50.
- EYMERI, Jean-Michel : La fabrique des énarques, Economica, Paris, 2001.
- FABIANI- BRAIBANT, Françoise – FOURNIER, Jacques – GENEVOIS, Bruno (szerk.): Guy Brabant, juriste et citoyen, Dalloz, Paris, 2011.
- FAVOREU, Louis: Les règlements autonomes existent-ils ? » in: Mélanges Georges Burdeau, L.G.D.J., Paris, 1977. 405-421.
- FAVOREU, Louis – GOÏA, Patrick – GHEVONTIAN, Richard – MÉLIN-SOUCRAMANIEN , Ferdinand – PENA-SOLAR, Annabelle – PFERSMANN, Otto – PINI, Joseph – ROUX, André – SCOFFONI, Guy – TREMEAU, Jérôme : Droits des libertés fondamentales, Dalloz, Paris, 2009.

- FAVOREU, Louis – GAÏA, Patrick – GHEVONTIAN, Richard – MESTRE, Jean-Louis – PFERSMANN, Otto – ROUX, André – SCOFFONI, Guy: Droit constitutionnel, (19.e édition), Dalloz, Paris, 2017.
- FAVOREU, Louis: Les règlements autonomes n'existent pas, Revue française de droit administratif, 1987. 871-884.
- FORMERY, Simon-Louis: La Constitution commentée, Hachette Livre, Paris, 2013.
- FOULQUIER, Caroline: La certification de la date d'accoplissement d'une formalité administrative in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I, Toulouse, 2011. 191-216.
- FROMONT Michel (dir.): Analyse comparée de droit administratif: la procédure administrative non contentieuse en droit français, Esperia, Londres, 2000.
- FRANC, Michel: Le rayonnement de la codification, Actualité juridique droit administratif, 2004. 1841.
- FROMONT, Michel: Droit administratif des États européens, Presses Universitaires de France, Coll. Thémis, Paris, 2007.
- GABARDA, Olivier: Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs? Enjeux et perspectives d'évolution autour du principe de la motivation facultative, Revue française de droit administratif, 2012. 61-73.
- GAUDEMET, Yves– LAPP, Christophe – STEIMER, Anne: Les personnes publiques et l'arbitrage international, Recueil Dalloz, 2011. 2552-2558.
- GAUDEMET, Yves: Droit Administratif, (21e édition), L.G.D.J., Issy-les Moulineaux, 2015.
- GIRARDOT, Thierry- Xavier: La codification vue du secretariat general du gouvernement in: GUYOMAR, Mattias: Les 25 ans de la reliance de la codification, L.G.D.J., Paris, 2017. 55-65.
- GONDOUIN, Genevieve – INSERGUET-BRISSET, Veronique –VAN LANG, Agathe: Dictionnaire de droit administratif (6e édition), Sirey – Dictionnaires, Dalloz, Paris, 2011.
- GONOD Pascale: La présidence du Conseil d'État républicain, Dalloz, Paris, 2005.
- GONOD, Pascale: La codification de la procédure administrative, Actualité juridique droit administratif, 2006. 489-492.

- GONOD, Pascale: Codification de la procédure administrative. La fin de « l'exception française » ?, Actualité juridique droit administratif, 2014. 395-400.
- GONOD Pascale: Réformer le Tribunal des Conflits : La réforme réalisée : La modification de la loi du 24 mai 1872, Revue française de droit administratif, 2015. 331-343.
- GONOD, Pascale : Le vice-président du Conseil d'État, ministre de la juridiction administrative ?, Pouvoirs, 2017. n°123. 117-132.
- GRIMALDI Michel: Pour que vive le concours d'agrégation en droit!, Recueil Dalloz, 2014. 152.
- GUETTIER Christophe: Droit des contrats administratifs, Presses Universitaires de France, Thémis, Paris, 2004.
- GUILLAUME, Marc: Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ?, Pouvoirs 2005/3 (n° 114). 117-129.
- GUY, Isaac: La procédure administrative non contentieuse, L.G.D.J., Paris, 1968.
- GUYOMAR, Mattias: Codification à droit constant par ordonnance : qu'est-ce qu'une disposition devenue sans objet?, Actualité juridique droit administratif, 2006. 2119-2122.
- GUYOMAR, Mattias: Les perspectives de la codification contemporaine, Actualité juridique droit administratif, 2014. 400-402.
- GUYOMAR, Mattias: Les 25 ans de la reliance de la codification, L.G.D.J., Paris, 2017.
- HAURIOU, Maurice: Précis de Droit Administratif, (4. édition), L.Larose, Paris, 1901.
- HAURIOU, Maurice: Principes de Droit Public, (1. édition), L.Larose 1910.
- HECQUARD- THÉRON, Maryvonne: De la mesure d'ordre intérieur, Actualité juridique droit administratif, 1981. 235-244.
- IDOUX, Pascale: L'exigence du caractère contradictoire de la procédure in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 231-252.
- ISAÏA, Henri: Les Cours d'Appel Administrative, Approche critique, Economica, Paris, 1993.
- JAMIN, Christophe: Loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, Revue trimestrielle de droit civil, 1994. 953.

- JANICOT, Laetitia: Formes et procédures administratives non contentieuses : un domaine de compétence réservé au pouvoir réglementaire ? (1), Une fausse idée claire, Actualité juridique droit administratif, 2010. 540-574.
- JEANNARD, Sébastien: Le recours administratifs dans le système juridique français, L.G.D.J., Paris, 2013.
- JEANNEAU, Benoît: Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative, Sirey, Paris, 1954.
- JEGOUZO, Yves : Les 60 ans des TA, Actualité juridique droit administratif, 2013. 2281-2283.
- JENNEQUIN, Anne: Les ordonnances de l’art 74-1, Bilan de la pratique, Revue française de droit administratif, 2008. 920-930.
- Juger l’administration, c’est encore une fois administrer in: DE PANSEY Henrion: De l’autorité judiciaire en France, t. II., Barrois, 1827.
- KADA Nicolas – MARTIAL Mathieu (dir.) : Dictionnaire d’administration publique, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2014.
- KENFACK, Hugues: Vent de faveur sur la transaction, Actualité juridique droit administratif, 2004. 242-245.
- KOUBI Geneviève: Distinguer „l’impératif” du „réglementaire” au sein des circulaires impératives, Revue de Droit Publique, 2004. 499-544.
- KOUBI, Geneviève: Retour á la programmation des codes, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 17, 22 Avril, 2013. 2115-2116.
- LA MARDIÈRE, Christophe: Retour sur la valeur juridique de la Déclaration de 1789, Revue française de droit constitutionnel, 1999. 227-255.
- LABETOULLE, Daniel: Le code des relations entre le public et l’administration, Revue française de droit administratif, 2016. 1-4.
- LABETOULLE, Daniel: Présentation de l’activité et du bilan de la Commission Supérieure de la codification in: GUYOMAR, Mattias: Les 25 ans de la reliance de la codification, L.G.D.J., Paris, 2017. 23-33.
- LAFERRIÈRE, Edourd: Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Berger-Levrault et Cie, Paris, 1887-1888, tome 1.
- LAFERRIÈRE, Julien: Les raisons de la proclamation de la règle de la séparation des autorités administrative et judiciaire par l’Assemblée constituante in: Mélanges Paul Negulesco, Monitorul oficial și imprimeriile statului, Bucarest, 1935. 427-443.

- LALLET, Alexandre – THIELLAY, Jean-Philippe: La Commission d'accès aux documents administratifs en trente ans, *Actualité juridique droit administratif*, 2008. 1415-1420.
- LAURENT, Paul: Conclusion sur CE, sect., 14 juin 1955, *Ministre de l'industrie et du commerce*, *Actualité juridique droit administratif*, 1955. 288.
- LE GARS, Jean Marie: La conciliation par le juge administratif, *Actualité juridique droit administratif*, 2008. 1468-1471.
- LE GOFF, Robert: Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont-ils des magistrats?, *Actualité juridique droit administratif*, 2003. 1145-1149.
- LE PORS, Anicet: Chronique d'une mort annoncée : le décret du 28 novembre 1983, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2007. n°6. 21-26.
- LEFEBVRE, Maxime : L'ÉNA, un outil du soft power à la française, *Mondes*, 2011-2012 Hiver, n°9. 45-53.
- Légiférer par décret ? Aspects de droit comparé, *Dossier de la Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1997, n° 32
- LEMAIRE, Sophie – JARROSSON, Charles – RICHER, Laurent: Pour un projet viable de l'arbitrage en droit administratif, *Actualité juridique droit administratif*, 2008. 617-621.
- LETOURNER, Maxime: Principes généraux de la procédure administrative non contentieuse, *Journées juridiques*, Cujas, Paris, 1965.
- LEVÊQUE, Marie-Anne – VEROT, Célia: Comment réussir à simplifier ? Un témoignage à propos du code, *Revue française de droit administratif*, 2016. 12-17.
- LINGNIÈRES, Paul: La procédure administratives non contentieuse en France: un droit pour établir la confiance entre les citoyens et l'administration in: AUBY, Jean Bernard (dir.)- PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, Bruxelles, 2016.
- LOISEAU, Nathalie : À quoi sert l'ÉNA ? Entretien avec Nathalie Loiseau, *Le Débat*, 2017/2 (n° 194) 3-13.
- LUCHAIRE François: Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle, *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/4 (n° 64) 675-687.
- MAGNON, Xavier: Sur un pont aux âmes? L'autorité des décisions du Conseil Constitutionnel, pour une distinction entre autorité et force de chose jugée, *Revue française de droit administratif*, 2013. 859-867.

- MAILLARD DESGRÉES DU LOÚ, Dominique: Droit des relations de l'administration avec des usagers, coll. Thémis, Presses Universitaires de France, Paris, 2000.
- MAILLOT, Jean-Marc: La théorie administrative des principes généraux du droit, continuité et modernité, Dalloz, Coll. Bibl. de thèses, Paris, 2003.
- MASSOT, Jean – FOUQUET, Olivier – STAHL, Jacques-Henri – GUYOMAR, Mattias: Le Conseil d'Etat : juge de cassation, (5e édition), Berger-Levrault, Paris, 2001.
- MATHIEU, Bertrand – VERPEAUX, Michel: Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J., Paris, 2002.
- MAUGÜÉ, Christine: Le contrôle des ordonnances de codification : le cas des territoires d'outre-mer, Conclusions sur Conseil d'Etat, 24 octobre 2001, Gouvernement de la Polynésie française, Revue française de droit administratif, 2002. 73-76.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand – PACTET, Pierre: Droit constitutionnel, (35e édition), Sirey-Dalloz, Paris, 2016.
- MELLERAY, Fabrice: Les apports du CRPA à la théorie de l'acte administratif unilatéral, Actualité juridique droit administratif, 2015. 2491-2493.
- MESCHERIAKOFF, Alain-Serge: La notion des principes généraux du droit dans la jurisprudence récente, Actualité juridique droit administratif, 1976. 596-610.
- MESTRE, Jean-Louis: La nature législative du décret 16 Fructidor An III, Revue française de droit administratif, 2012. 915-921.
- MEYNAUD, Ariane : La bonne administration de la justice et le juge administratif, Revue française de droit administratif, 2013. 1029-1040.
- MODERNE, Franck: Principes fondamentaux, principes généraux. Actualité des principes généraux du droit, Revue française de droit administratif, 1998. 494-518.
- MOLFESSIS, Nicolas: Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique, Revue trimestrielle de droit civil, 2000. 186.
- MOLLION, Grégory: Les garanties légales des exigences constitutionnelles, Revue française de droit constitutionnel, 2005/2. 257-289.
- MONÉDIAIRE, Gérard: Vers la motivation des actes administratifs généraux, spécialement en droit de l'environnement in: Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, Paris 2007. 607-635.
- MONNIER, Sophie: Le médiateur, nouvelle figure du droit public, Revue française de droit administratif, 2015. 1175-1183.
- MOREAU, Jacques: Droit Administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 1989.

- MOUZET Pierre: Sur les décisions ni réglementaires ni individuelles: des actes à double visage, *Actualité juridique droit administratif*, 2016. 169-172.
- NIQUÉGE, Sylvain: Les demandes adressées à l'administration, *Revue française de droit administratif*, 2011. 1165-1180.
- Ordonnances et législation déléguée à l'étranger, *Dossier de la RFDA*, 1987. n° 5.
- OUM OUM, Joseph Franck: La motivation de la requalification des demandes par l'administration, *Revue française de droit administratif*, 2011. 89 - 98.
- PACTEAU, Bernard: Du nouveau sur le nouveau rapporteur public des juridictions administratives territoriales, *Revue française de droit administratif*, 2012. 87-91.
- PACTEAU Bernard: *Traité de contentieux administrative*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008.
- PETIT, Jacques: L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le Code des relations entre le public et l'administration, *Actualité juridique droit administratif*, 2015. 2433-2441.
- PFERSMANN Otto: Carré de Malberg et la „hiérarchie des normes”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1997. 481-509.
- PHILIP, Loïc: La valeur juridique de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, in: *Études offertes à Pierre Kayser*, PUAM, Aix-Marseille, 1979. t.II. 317-337.
- PHILIP, Loïc: La valeur juridique du Préambule de la Constitution de 1946 selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, in: *Mélanges dédiés à Robert Pelloux*, L'Hermès, Lyon, 1980. 265-280.
- PISSALOUX, Jean Luc: Une expérience réussie: le recours administratifs préalables des militaires, *Actualité juridique droit administratif*, 2005. 1042-1051.
- PLUEN, Olivier: *Constitution de la V^e République, De sa rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur*, Institut Universitaire Varenne, 2015.
- POIROT- MAZÈRES, Isabelle: La loi DCRA, horizon indépassable de la relation administrative, in: SAUNIER, Sébastien (dir.) : *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche "Mutation des normes juridiques" - Université Toulouse I., Toulouse, 2011. 287-301.
- PRÉVÉDOUROU, Eugénie: *Les recours administratifs obligatoire, Étude comparée des droits allemand et français*, L.G.D.J., Paris, 1996.

- QUIN, Claude: L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers in: QUIN, Claude (dir.): L'Administration de l'équipement et ses usagers, La documentation française, Paris, 1995.
- RIBES, Didier: Codification par ordonnances, Recueil Dalloz, 2000. 425-426.
- RICCI Jean-Claude: La loi du 12 avril 2000 relative au droits des citoyens dans leurs relations avec administration, Revue générale des collectivités territoriales, 2000. mai., 220-238.
- RICCI, Jean – Claude: Contentieux administratif, (3. édition), Hachette Livre, Paris, 2012.
- RICHER, Laurent: Droit des contrats administratifs, (8. édition), L.G.D.J., Paris, 2012.
- RIGAUD, Jacques : Mythes et réalités de l'ENA, Pouvoirs, 1997. janvier n° 80 - L'ENA, 5-12.
- RIVERO, Jean: Précis de droit administratifs, (3. édition), Dalloz, Paris, 1965.
- ROBINEAU, Yves: Droit administratif et codification (1), Actualité juridique droit administratif, 1995. 110-116.
- ROBINEAU, Yves: Le décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers in: Institut français des sciences administratives. Colloque (1997, Paris, France). Administration: droits et attentes des citoyens., La Documentation française, Paris, 1998.
- ROBINEAU, Yves: Regard sur dix années d'activité du Tribunal des conflits, Actualité juridique droit administratif, 2004. 1167-1169.
- ROUGEVIN-BAVILLE, Michel – LABETOULLE, Daniel - DENOIX DE SAINT MARC, Renaud: Leçons de droit administrative, Hachette, Paris, 1989.
- ROUSSEAU, Dominique: Droit du contentieux constitutionnel, (6e édition), Montchrestien, Paris, 2001.
- ROUSSEL, Florian: Un code également innovant dans sa partie outre-mer, Revue française de droit administratif, 2016. 69 - 75.
- SAUNIER, Sébastien: La signature de la décision administrative, Bilan d'étape de la jurisprudence depuis la loi du 12 avril 2000, Revue française de droit administratif, 2010. 489-505. [=SAUNIER (2010A)]
- SAUNIER, Sébastien: Les hésitations du juge sur le caractère substantie de l'exigence de la mention du nom et du prénom de l'auteur de l'acte, Actualité juridique droit administratif, 2010. 1488-1493.

- SAUNIER, Sébastien: L'association du public aux décisions prises par l'administration, *Actualité juridique droit administratif*, 2015. 2426-2433.
- SAUNIER, Sébastien: Caractères essentielles du droit français de la procédure administrative in: AUBY, Jean Bernard (dir.)- PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, Bruxelles, 2016. 69-82.
- SAUVÉ, Jean-Marc: Introduction in: GUYOMAR, Mattias: *Les 25 ans de la reliance de la codification*, L.G.D.J., Paris, 2017. 1-13.
- SCHAEGIS, Chrystelle: *Dictionnaire de droit administratif*, Editions Ellipses, Paris, 2008.
- SCHOETTL, Jean-Eric: *Simplification du droit et Constitution*, *Actualité juridique droit administratif*, 2003. 1391-1403.
- SCHWARTZ, Rémy: *Le code de l'administration*, *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 1860-1861.
- SEILLER Bertrand : *Le juge unique*, *Actualité juridique droit administratif*, 2012. 1205 - 1210.
- SEILLER, Bertrand: *Droit administratif*, t. 2, (5^e édition), Flammarion, Paris, 2014.
- SEILLER, Bertrand: *L'entrée en vigueur des actes unilatéraux*, *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 1463-1468.
- SEILLER, Bertrand: *La sortie de vigueur des actes administratifs*, *Revue française de droit administratif*, 2016. 58-68.
- SEILLER, Bertrand: *Le règlement des différends avec l'administration*, *Actualité juridique droit administratif*, 2015. 2485-2491.
- STAHL Jacques- Henri (dir.): *Code des relations entre le public et l'administration*, Dalloz, Paris, 2016.
- STIRN, Bernard : *Le droit administratif vu par le juge administratif*, *Actualité juridique droit administratif*, 2013. 387-391.
- STIRN, Bernard: *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, *Introduction au droit public*, (7^e édition), L.G.D.J., Paris, 2011.
- SUEL, Marc: *Essai sur la Codification à droit constant*, Direction des journaux officiels, Paris, 1995.
- TERNEYRE, Philippe – GOURDOU, Jean: *L'originalité du processus d'élaboration du code : le point de vue d'universitaires membres du « cercle des experts » et de la Commission supérieure de la codification*, *Revue française de droit administratif*, 2016. 9-12.
- TRUCHET, Didier: *Droit Administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008.

- TRUCHET, Didier: Droit Administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 2017.
- VAN LANG, Agathe – GONDOUIN, Geneviève – INSERGUET- BRISSET, Véronique: Dictionnaire de droit administrative, Dalloz, Paris, 2011.
- VEDEL, Georges in: Juris classeur périodique édition générale, 1959. II. 11152
- VEDEL, Georges: Droit Administratif, (2. édition), Presses universitaires de France, Paris, 1961.
- VEDEL, Georges: La place de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen dans le “bloc de constitutionnalité” in: La declaration des droits de l’homme et du citoyen et la jurisprudence, colloque 25 et 26 mai 1989 au Conseil Constitutionnel, Presses Universitaires de France, Paris, 1989. 35-64.
- VEIL, Simone: Redécouvrir le Préambule de la Constitution, La documentation française, Paris, 2009.
- VERPEAUX, Michel : La codification devant le Conseil constitutionnel (1), Actualité juridique droit administratif, 2004. 1849-1856.
- VERPEAUX, Michel: Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ont-ils encore l’avenir?, Recueil le Dalloz, 2004. 1537-1542.
- VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile: La fabrique d'un code, Revue française de droit administratif, 2016. 4-9.
- VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile: Le projet d’un code des relations entre le public et les administrations, Actualité juridique droit administratif, 2014. 402-405.
- VIER, Charles-Louis: Le rapporteur public et la simplification, paradoxes d’une réforme, Actualité juridique droit administratif, 2011. 1189-1194.
- WALINE Marcel: Droit Administratif, (9e. édition), Sirey, Paris 1963.
- WALINE, Jean : Une révolution silencieuse, Actualité juridique droit administratif, 2011. 409-411.
- WALINE, Jean: Droit Administratif (24e édition), Dalloz, Paris, 2012.
- WALINE, Jean: Droit administratif, (26e édition), Dalloz, Paris, 2016.
- WALINE, Jean: L’influence des décisions de la CEDH sur le droit positif français, in: CONDORELLI, Luigi – FLAUSS, Jean-Francois – LEBEN, Charles – WECKEL, Philippe (éd.): Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Bruylant, Brussels, 2004. 1707-1729.

- WALINE, Marcel: Les rapports entre la loi et le règlement avant et après de Constitution de 1958, *Revue du droit public et de la science politique*, 1959. 699-717.
- WIENER Céline: Vers une codification de la procédure administrative: étude de science administrative comparée, Presses universitaires de France, Paris, 1975.
- ZILLER, Jacques: Les droit administratifs nationaux: caractéristiques générales in: AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2014. 743-760.

ANGOL, SPANYOL NYELVŰ SZAKIRODALOM:

- AUBY, Jean-Bernard – CLUZEL- MÉTAYER, Lucie: Administrative Law in France in: SEERDEN, J.G.H. René: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis*, 3e Édition, Intersentia, Cambridge, 2012. 5-39.
- AUBY, Jean-Bernard: *Codification of Administrative Procedure*, Bruylant, Bruxelles, 2014.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti: General Principles of Administrative Procedure in the European Union, in Hungary and in France, *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*; 2017/Special edition 3, 18-39.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti: The realisation of the constitutional principles – the right to good administration and the right to legal remedy, *Bratislava Law Review*, 2018.1. sz. 46-57.
- BARNES, Javier: Three generation of Administrative Procedures in: ROSE – ACKERMAN, Susan – L. LINDSETH, Peter – EMERSON, Blake (éd.): *Comparative Administrative Law, Research Handbooks in Comparative Law Series*, 2. éd., Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK)-Northampton (MA,USA), 2016.
- GOODNOW, Frank J.: *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*. 2 vols., Putnam, New York, 1893.
- ITZIAR Gómez Fernández: Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después, *Estudios de Deusto Vol. 54/1*, Bilbao, enero-junio 2006. 61-98.

- JACOBINI, H.B.: An Introduction to Comparative Administrative Law, Oceana Publications Inc, New York, London, Rome, 1991.
- MASSOT, Jean: The powers and duties of the French administrative judge in: ROSE – ACKERMAN, Susan – L. LINDSETH, Peter (éd.): Comparative Administrative Law, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK)-Northampton (MA,USA), 2013. 415-425.
- POLLÁK Kitti: Historical roots of article XXVIII, section 7 of the fundamental law of Hungary: On the right to seek legal remedy in: Elemér BALOGH - Márton SÜLYÖK (szerk.): Fundamental rights in Austria and Hungary: Research seminar Vienna, 24-25. april 2015., Szeged: Iurisperitus Bt., 2015. 29-32. (Lectiones iuridicae; 13.)
- POLLÁK Kitti: Achievement of the right to legal remedy in the Hungarian Administrative Procedures in: Daniela CICKANOVA, Zuzana ILLYOVA, Vladislav MICATEK, Ondrej RUZICKA (szerk.): Collection of Papers from the International Academic Conference Bratislava Legal Forum 2013. Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, Bratislava, 2014. 121-131.
- POLLÁK Kitti: Judicial review of administrative decisions in Hungary in: Stanislav KADEČKA, Jiří VENCLÍČEK, Jiří VALDHANS (szerk.) Acta Universitatis Brunensis: Iuridica vol. 525., 2015. 157-172.
- POLLÁK Kitti: Quo Vadis: Codification of Administrative Procedure Rules in Hungary and in France in: Juraj NEMEC: 25th NISPACEE Annual Conference: Innovation Governance in the Public Sector. Konferencia helye, ideje: Kazan, Oroszország, 2017.05.18-2017.05.20. Bratislava: NISPACEE, 2017. 1-8.
- POLLÁK Kitti: The evolution of the possibilities for legal remedy in Hungarian administrative procedures in: Ladislav VOJÁČEK, Pavel SALÁK, Jiří VALDHANS (szerk.): Dny práva 2013 = Days of Law 2013: VII. International Conference „Days of Law”, Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Brno, Masarykova Univerzita, 2014. 205-223.
- STEINER, Eva: French Law a comparative approach, Oxford University Press, Oxford, 2018.

JOGFORRÁSOK

MAGYAR JOGFORRÁSOK

- Alaptörvény
- a Magyar Köztársaság Alkotmánya, az 1949. évi XX. törvény

- a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk
- a községi, a kihágási bíraskodásról szóló 1879. évi XL. tc.
- a közigazgatási bizottságról szóló 1876. évi VI. törvénycikk
- a pénzügyi közigazgatási bíróságokról szóló 1883. évi XLIII. tc.
- a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk
- a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk
- a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk
- a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk
- a hatásköri bíróságokról szóló 1907. évi LXI. törvénycikk
- a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk
- a közigazgatás rendezéséről szóló 1929:XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1933. évi XVI. törvénycikk
- a közigazgatási bíraskodás megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk
- az első tanácstörvény, az 1950. évi I. törvény
- a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
- a lakosság bejelentéseinek intézéséről szóló 1954. évi I. törvény
- az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény
- a közérdekű panaszokról és bejelentésekről szóló 1977. évi I. törvény
- az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény
- az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény
- az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény
- a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény
- az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXIV. törvény
- a köztársasági elnök választásáról szóló 1989. évi XXXV. törvény

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
- a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény
- a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
- az Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény
- az bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény
- bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény
- belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvényt módosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény
- elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény
- a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról 2010. évi CXXVI. törvény
- az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
- a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
- a magyar bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
- 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
- a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény

- a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény
- egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény
- a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény
- a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény
- az egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXI. törvény
- a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény
- a Büntető eljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
- a pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvény
- 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
- a határozatok közlésének módjáról szóló 43/1953. (VII. 20.) MT. rendelet
- közhivatalok és a közintézmények ügyrendjéről szóló 5500/1929. M.E. számú rendelet
- a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról szóló 63/1981. (XII. 5.) MT. rendelet

- a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról 1005/2003. (I. 30.) kormányhatározat
- a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Kormányhatározat
- a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 15/2015. (VII. 6.) IM utasítás
- a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 27/2015. (XII. 30.) IM utasítás
- a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 8/2016. (VI. 17.) IM utasítás
- a miniszteri biztos kinevezésének visszavonásáról szóló 13/2016. (IX. 27.) IM utasítás

FRANCIA JOGFORRÁSOK

- Arrêté du 13 février 1986 relatif à l'organisation générale du premier concours d'agrégation pour le recrutement des professeurs des universités des disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion
- Arrêté du 29 décembre 2003 relatif aux indemnités allouées à certains personnels apportant leur concours à la Commission supérieure de codification
- Arrêté du 2 novembre 2005 portant nomination à la Commission supérieure de codification
- Arrêté du 30 octobre 2013 portant organisation interne de la direction générale des outre-mer
- Arrêté du 7 mars 2014 portant nomination (Commission supérieure de codification)
- Arrêté du 26 juin 2017 portant répartition des emplois offerts aux élèves de l'Ecole nationale d'administration achevant leur scolarité en décembre 2017
- Arrêté du 16 mars 2017 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique
- Arrêté du 5 mars 2018 portant nomination à la Commission supérieure de codification
- Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, JORF n°129 du 5 juin 1996 page 8263.
- Circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits

- Code des juridictions financières
- Code de Justice Administrative
- Code des Relations entre le Public et l'Administration

- Constitution de la République française du 22 frimaire an VIII (13-12-1799)
- Constitution du 4 octobre 1958

- Décret n°48-800 du 10 mai 1948 instituant une commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires
- Décret n°53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif
- Décret n°53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 sur la réforme du contentieux administratif
- Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers
- Décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences Titre III Dispositions relatives aux professeurs des universités,
- Décret n°89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification
- Décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives
- Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultative
- Décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008 portant création et organisation de la délégation générale à l'outre-mer
- Décret n° 2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique
- Décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction de l'information légale et administrative
- Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer

- Décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration
- Loi du 16 août 1790 sur l'organisation judiciaire
- Loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs
- Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits,
- Loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie
- Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République
- Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés
- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal
- Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public
- Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public,
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.
- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière
- Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif
- Loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social
- Loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française
- Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative,
- Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes

- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit
- Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité
- Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification de droit
- Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République
- Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures
- Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
- Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits,
- Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens

- Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.
- Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative
- Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.
- Ordonnance n° 2013-139 du 13 février 2013 relative aux formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et à la sortie des ports maritimes
- Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement
- Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration

OSZTRÁK JOGFORRÁS

- Bundes-Verfassungsgesetz

FELHASZNÁLT TÖRVÉNYEK INDOKOLÁSA, TÖRVÉNYJAVASLAT

- Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 11957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegről készített törvényjavaslathoz
- az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása
- a Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hivatalos indokolása
- T/332. számú törvényjavaslat, amely a hetedik Alaptörvénymódosításra vonatkozik

EURÓPAI UNIÓ ÉS EURÓPA TANÁCS FORRÁSAI

- Európai Unióról Szóló Szerződés
- Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
- Az Európai Unió Alapjogi Charta
- Az Európai Parlament, a Tanács (EU) 1049/2001/EK rendelete (2001. 05. 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről
- Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról
- Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INL))
- Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról (2016/2610(RSP))
- ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure
- az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról
- az Európa Tanács Miniszteri Bizottság (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról

- Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának R(2001) 19. számú az állampolgárok a helyi közéletben való részvételéről szóló ajánlása

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

- 32/1990. (XII. 22.) AB határozat
- 2218/B/1991 AB határozat
- 5/1992. (I. 30.) AB határozat
- 9/1992. (I. 30.) AB határozat
- 513/B/1994. AB-határozat
- 72/1995 (XII. 15.) AB határozat
- 49/1998. (XI. 27.) AB határozat
- 650/B/1998. AB határozat
- 8/2003. (III. 14.) AB határozat
- 56/2009. (V. 12.) AB határozat
- 194/2010. (XII. 17.) AB határozat
- 1/2017. (I. 17.) AB határozat
- 22/2019. (VII. 5.) AB határozat

AZ OSZTRÁK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSE

- VfGH 4 December 2017, I G 258/2017.

A FRANCIA ALKOTMÁNYTANÁCS DÖNTÉSEI

- Décision n° 62-18 L du 16 janvier 1962, Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole
- Décision n° 69-55 L du 26 juin 1969, Nature juridique de certaines dispositions modifiées, des articles 4, 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, des articles 2 et 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de l'article 98-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation
- Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association

- Décision n° 72-73 L 29. février 1972., Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises
- Décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, Taxation d'office
- Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse
- Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976., Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail
- Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977., Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas
- Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, Liberté d'enseignement et de conscience
- Décision n° 78-97 DC du 27 juillet 1978. Réforme de la procédure pénale
- Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980
- Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs
- Décision n° 80-119 L du 2 décembre 1980, Nature juridique de diverses dispositions figurant au Code général des impôts relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale
- Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, Nationalisations I.
- Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982, Loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social
- Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle
- Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances
- Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987., Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence
- Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, Loi portant amnistie
- Décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, Loi réformant le code de la nationalité
- Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
- Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France

- Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française
- Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, Loi créant les plans d'épargne retraite
- Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994
- Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail
- Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux
- Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
- Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes
- Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000
- Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, Loi d'orientation et de programmation de la justice.
- Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique.
- Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe
- Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance
- Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006. Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.
- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances
- Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés
- Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution

- Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011, Loi organique relative au Défenseur des droits
- Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013 Mariage entre personnes du même sexe

A FRANCIA ÁLLAMTANÁCS DÖNTÉSEI

- CÉ, 13 décembre 1889., Arrêt Cadot, req. n° 66145
- CÉ, Sect., 7 février 1936., Arrêt Jamart, req. n° 43321
- CÉ. Ass., 25 juin 1937., Union des véhicules industriels
- CÉ, Ass. 26 octobre 1945., Aramu, req. n° 77726
- CÉ, Ass., 7 février 1947., D'Aillières, req. n° 79128
- CÉ, Ass., 25 juin 1948., Société du Journal l'Aurore, req. n° 94511
- CÉ, Ass., 9 janvier 1954., Institution Notre-Dame du Kreisker, req. n° 07134
- CÉ, Ass., 11 juillet 1956., Amicale des Annamites de Paris, req. n° 26638
- CÉ, Sect., 26 juin 1959., Syndicat général des ingénieurs conseils, req. n° 92099
- CÉ, Sect., 12 février 1960., Société Eky, req. n° 46922
- CÉ Sect., 3 novembre 1961., Damiani, Lebon. 607.
- CÉ, Ass., 24 novembre 1961., Fédération nationale des syndicats de police, req. n° 52262
- CÉ, Sect., 19 novembre 1965., Epoux Delattre-Floury, req. n° 60647
- CÉ, Sect., 11 décembre 1970., Crédit foncier de France c/ Mlle Gaupillat et Mme Ader, req. n° 78880
- CÉ, 1 / 4 SSR., 10 juillet 1972., Air Inter, req. n° 77961
- CÉ, Ass., 8 juin 1973., Dame Peynet, req. n° 80232
- CÉ, 5 SS., 14 février 1975., Epoux Merlin et association de défense des habitants des quartiers de Super-La-Ciotat et de Ceyreste, req. n° 93132, 93133
- CÉ, Ass., 10 juillet 1981., Retail, req. n° 05130
- CÉ 10/ 5 SSR., 11 février 1983., La commune de Guidel Morbihan, req. n° 41233
- CÉ, 8. février 1985, Association des centres Édouard Leclerc, req. n° 40531
- CÉ, Sect., 29 mars 1991., Société anonyme "Laboratoire L. Lafon", req. n° 101719
- CÉ, 1 / 4 SSR., 4 novembre 1996., Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province, req. n° 177162, 177402, 177807, 178874, 179030

- CÉ, Ass., 3 juillet 1998., Syndicat national de l'environnement CFDT, req. n° 177248, 177320, 177387
- CÉ, Ass., 30 octobre 1998., Sarran, Levacher et autres, req. n° 200286, 200287
- CÉ 3/8 SSR., 25 juillet 2001., M. Oukal, req. n° 228392
- CÉ, 1/2 SSR., 26 nov. 2001., Association Liberté, Information, Santé, req. n° 222741
- CÉ 3/8 SSR., 22 février 2002, Senina, req. n° 231414
- CÉ, Sect., 18 décembre 2002., Mme Duvignères, req. n° 233618
- CÉ, Président de la Section Contentieux, 21 mai 2003., M^{lle} Fouzia X., req. n° 251690
- CÉ, 6ème / 4ème SSR, 30 juin 2003., Fédération régionale ovine du Sud Est : modification par décret des modalités d'exercice de la police de la chasse insérées à l'article L. 427-6 du code de l'environnement par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000., req. n° 236571
- CÉ, Ass., 11 mai 2004., Association AC! et autres, req. n° 255886
- CÉ 7 / 2 SSR., 29 octobre 2004., Sueur et autres, req. n° 269814
- CÉ, 4/ 5 SSR., 31 mars 2008., M. Christian A et M. Stéphane B., req. n° 311095
- CÉ, Ass., 3 octobre 2008., Commune d'Annecy, req. n° 297931
- CÉ, Ass. 16 février 2009., Société ATOM, req. n° 274000
- CÉ, 4 / 5 SSR., 7 octobre 2009., Ouahrirou, req. n°322581
- CÉ, 4 / 5 SSR., 3 septembre 2009., Société Orléans Gestion, req. n°301095
- CE, 4 / 5 SSR., 4 juillet 2012., Union syndicale des magistrats administratifs, req. n° 338829
- CÉ, 4 / 5 SSR., 19 septembre 2014., Jousselin, req. n° 364385
- CÉ Sect., 4 février 2015., Ministre de l'Intérieur c. Cortes Ortiz , req. n°383267

A FRANCIA SEMMÍTŐSZÉK DÖNTÉSE

- COUR DE CASSATION, Assemblée plénière, du 2 juin 2000, 99-60.274. Arrêt Me Pauline Fraisse du 2 juin 2000

A FRANCIA HATÁSKÖRI BÍRÓSÁG DÖNTÉSE

- TRIBUNAL DES CONFLITS, 8 février 1873, n° 00012, L'arrêt Blanco

INTERNETES FORRÁSOK:

Letöltés dátuma: 2018. április 30.

- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság: <http://www.gouvernement.fr/commission-superieure-de-codification>

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkájáról szóló jelentések:
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 1995. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, 6e rapport 1995, Les éditions des journaux officiels
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2000. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Onzième Rapport Annuel, 2000.
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2001. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Douzième Rapport Annuel, 2001.
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2002. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Treizième Rapport Annuel, 2002.
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2003. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Quatorzième Rapport Annuel, 2003.
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2004. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Quinzième Rapport Annuel, 2004.
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2008. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Dix-neuvième Rapport Annuel, 2008.
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2009. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingtième Rapport Annuel, 2009
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2010. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt et unième Rapport Annuel, 2010.
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2011. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt et deuxième Rapport Annuel, 2011.
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2012. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt et troisième Rapport Annuel, 2012.
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2013. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt et quatrième Rapport Annuel, 2013
- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2014. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt et cinquième Rapport Annuel, 2014.

- Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2015. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt-sixième Rapport Annuel, 2015.
 - Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2016. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt-septième Rapport Annuel, 2016.
- BARNES, Javier: *Towards a third generation of administrative procedures*, First draft – 2016 Conference on Comparative Administrative Law April 29-30, 2016. Elérhető: https://law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_barnes_towards.pdf
 - BOROS Anita: „A közigazgatási eljárás az Európai Unióban” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljaras-az-europai-unioban> (2018)
 - BOROS Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárési) jog felé, MTA Law Working Papers 2014/58. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf
 - GONOD, Pascale: France - Fonctions et buts de la procédure administrative: nouveaux problèmes et nouvelles solutions, in: *Lisbon Meeting on Administrative Procedure: “Functions and Purposes of the Administrative Procedure: New Problemes and New solutions*, Institute for Legal and Political Sciences, Lisbon, 2011. 53-68. Elérhető: http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_international_isbn.pdf
 - HARLOW, Carol: *European Administrative Procedure: the European Union as exemplar* in: *Lisbon Meeting on Administrative Procedures, Functions and purposes of the administrative procedure: new problems and new solutions*, Institute for Legal and Political Sciences (ICJP) Lisbon University Faculty of Law (FDUL), Lisbon, 2011. 37-52. Elérhető: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_international_isbn.pdf
 - KÜPPER, Herbert : *Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása*, MTA Working Papers, 2014. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf
 - PEREIRA DA SILVA, Vasco: *Functions and Purposes of the Administrative Procedure: new problems and new solutions* in: *Lisbon Meeting on Administrative Procedures, Functions and purposes of the administrative procedure: new problems and new solutions*, Institute for Legal and Political Sciences (ICJP) Lisbon University Faculty of

- Law (FDUL), Lisbon, 2011. 69-80. Elérhető: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_international_isbn.pdf
- SAUVÉ, Jean- Marc: Les procédures administratives dans l'Union Européenne, conférence organisée par le Médiateur européen le 19 mai 2014. Elérhető: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-codification-de-la-procedure-administrative-dans-l-Union-europeenne>
 - TURKOVICS István : A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarországon, Phd.-dolgozat, Miskolc, 2012. Elérhető: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_13123_section_5251.pdf
 - Yale Law School, Conference on Comparative Administrative Law 2016. április 29–30-i konferencia: C.H. HOFMANN, Herwig – SCHNEIDER, Jens-Peter: Administrative Law Reform in the EU: the ReNEUAL Project, Early Draft, Elérhető: https://www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_hofmann_schneider_reneual.pdf
 - Norvég Alkotmány a Norvég Parlament honlapján: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>
 - A francia jogforrások elérhetőek a www.legifrance.fr oldalon.
 - A francia IV. Köztársaság Alkotmánya az Alkotmánytanács honlapján: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>
 - A francia állam bemutatása: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-ordonnance.html>
 - A francia kormány honlapja: <http://www.gouvernement.fr/fonctions-du-sgg>
 - A francia Államtanács szervezeti felépítése: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation/Organigramme-du-Conseil-d-Etat>
 - A Jogi és Közigazgatási Információért Felelős Igazgatóság internetes elérhetősége: <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/institution/presentation/>
 - Államtanács: Etikai Bizottság: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation/Deontologie-des-membres-de-la-juridiction-administrative;>

- Az Államtanács Közigazgatási Bíraskodás Tagjaira vonatkozó Etikai Chartát: http://www.conseil-etat.fr/content/download/2391/7201/version/1/file/mep_charte_deontologie_web.pdf
- Franciaország Tengerentúli Területei Minisztériumának honlapja: <http://www.outre-mer.gouv.fr/?-decouvrir-l-outr-mer-.html>
- *Franciaország Tengerentúli Területeiért Felelős Igazgatóság honlapja:* <http://www.outre-mer.gouv.fr/?presentation-de-la-direction-generale-des-outre-mer.html>
- Commission supérieure de codification: <http://www.gouvernement.fr/commission-superieure-de-codification>
- Az Autorités administratives indépendantes listája: <https://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes>
- A Közigazgatási Dokumentumok Hozzáférési Bizottságának (Commission d'accès aux documents administratif: <http://www.cada.fr/>
- Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique : http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp-cimap_18-12-12-releve_decisions.pdf
- LABATOULLE, Daniel készített interjú alapján: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/codification/daniel-labetoulle.shtml>
- Assemblée Nationale, Rapport n°1342 de Hugues FOURAGE, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1342.asp>
- Alkotmánytanács honlapja: Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations contrôlées de la répartition des compétences entre la loi et le règlement, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel > Cahier n° 19 : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-19/les-ordonnances-de-l-article-38-ou-les-fluctuations-controlees-de-la-repartition-des-competences-entre-la-loi-et-le-reglement.51898.html>
- A francia Szenátus elemzése alapján: Division des lois et de la légistique, Direction de le Séance: Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, 2014. elérhető: Szenátus honlapján: https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

- A Szenátus 2007-es elemzése alapján: 2005-ben két törvényerejű kormányrendelet született e jogalapon. Lásd: Szenátus honlapján: Les ordonnances, Bilan au 31 décembre 2007., Études Juridiques, Mars 2008. 34. http://www.senat.fr/ej/ej_ordonnance/ej_ordonnance1.html#toc56
- A francia Szenátus beszámolója: Sénat, Rapport n°742 de H. PORTELLI 12. <http://www.senat.fr/rap/112-742/112-7421.pdf>
- Conseil d’Etat, Les autorités administratives indépendantes, Rapport public 2001, EDCE n°52, la Documentation française, Paris, 2001. Elérhető: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/014000275.pdf>
- AYRAULT, Jean-Marc miniszterelnök 2013. március 27-i körlevele: Circulaire de Premier Ministre du 27 mars 2013. Elérhető: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/03/cir_36717.pdf
- European Principles for Public Administration, SIGMA PAPERS NR.27, CCNMSIGMA/PUMA(99)44/REV1, PARIS,1999.15-20. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>
- A Kormány 2015. január 14. napján megtartott ülésén elfogadott új Polgári perrendtartás koncepciója, elérhető: <http://www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az%20C3%BAj%20polg%C3%A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3ja.pdf> 5.
- Államreform Bizottság tagjai, munkájának kezdete, elérhető: <http://www.kormany.hu/download/d/d8/20000/%C3%81llamreform%20Bizotts%C3%A1g%20tagjai.pdf>, <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezdtelmunkajat-az-allamreform-bizottsag>, <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezdtelmunkajat-az-allamreform-bizottsag>
- <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-hungary-from-4-to-8-february-2019-by-dunjamija/1680942f0d>
- [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)004-e)
- <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1FFF3A097A029452C1258398005F4EA2?OpenDocument>
- PATYI András 120 éves a közigazgatási bírászkodás c. konferenciaelőadása (Budapest, 2017. október 26.)

A SZERZŐ A TÉMÁBAN MEGJELENT, ILLETVE MEGJELENÉS ALATT ÁLLÓ PUBLIKÁCIÓI

- POLLÁK Kitti: A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának összehasonlító vizsgálata, különös tekintettel a közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerére, *PRO PUBLICO BONO: Magyar Közigazgatás, megjelenés alatt*
- POLLÁK Kitti: A törvényerejű kormányrendelet (ordonnance) szerepe a francia jogforrási hierarchiában, *PRO PUBLICO BONO: Magyar Közigazgatás, megjelenés alatt*
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti: The realisation of the constitutional principles – the right to good administration and the right to legal remedy, *Bratislava Law Review*, 2018.1. sz. 46-57.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László: *Közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire*, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László: *A közigazgatási bíráskodás alapjai*, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018.
- BOROS Anita – BALLA Zoltán – BALOGH-BÉKESI Nóra – ROTHERMEL Erika – POLLÁK Kitti – IVÁN Dániel – VÉRTESY László – HEGYESI Zoltán: *Gyakorlókönyv az általános közigazgatási rendtartáshoz 1000 kérdés – 1000 válasz: 1000 kérdés – 1000 válasz*, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018.
- POLLÁK Kitti: *A fokozott védelmet igénylő személyekre vonatkozó szabályok* in: BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018. 85-90.
- POLLÁK Kitti: *Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás* in: BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018.191-197.
- POLLÁK Kitti: *A jogorvoslatok rendszertani szerepe, A kérelemre induló jogorvoslati eljárások* in: BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018. 224-234.

- POLLÁK Kitti – BEKECS Andrea: *Jogorvoslat* in: FAZEKAS János (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 108-132.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti: *General Principles of Administrative Procedure in the European Union, in Hungary and in France*, *PRO PUBLICO BONO: Magyar Közigazgatás*; 2017/Special edition 3, 18-39.
- BOROS Anita – HOFFMAN István – POLLÁK Kitti – SZAMEK Gabriella – SZEGEDI László – VÉRTESY László: *Ket. – Ákr. Megfeleltetési táblázat*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.
- POLLÁK Kitti: Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről, *Eljárásjogi Szemle*, 2017. 1. sz. 43-48.
- POLLÁK Kitti: A tényállás tisztázását megalapozó információgyűjtés és a vizsgálat: Általános szabályok az RN-Javaslatban, Az egyszerű információszolgáltatási felhívástól a nyilatkozattételre kötelezésig, *PRO PUBLICO BONO: Magyar Közigazgatás*; 2017/2 Special Edition. 84-88.
- POLLÁK Kitti: *A közigazgatási hatósági eljárás szabályai* in: Pócsi Anikó (szerk.) *Ügykezelői alapvizsga*, Dialóg Campus Kiadó; Budapest, 2017. 41-58.
- POLLÁK Kitti: *Quo Vadis: Codification of Administrative Procedure Rules in Hungary and in France* in: Juraj Nemeč: *25th NISPAcee Annual Conference: Innovation Governance in the Public Sector*. Konferencia helye, ideje: Kazan, Oroszország, 2017.05.18-2017.05.20. Bratislava: NISPAcee, 2017. 1-8. (ISBN:978-80-89013-96-8)
- PAULOVICS Anita – POLLÁK Kitti – ROZSNYAI Krisztina – TURKOVICS István: *Közigazgatási hatósági és bírósági eljárásjog*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016.
- PAULOVICS Anita – POLLÁK Kitti – ROZSNYAI Krisztina – TURKOVICS István: *Közigazgatási eljárások*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016.
- POLLÁK Kitti: KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárás Kódex, *Eljárásjogi Szemle*, 2016. 3. sz. 43-48.
- POLLÁK Kitti: *Historical roots of article XXVIII, section 7 of the fundamental law of Hungary: On the right to seek legal remedy* in: Elemér BALOGH - Márton SÜLYÖK (szerk.): *Fundamental rights in Austria and Hungary*, Research seminar Vienna, 24-25. april 2015., Iurisperitus Bt., Szeged, 2015. 29-32.

- POLLÁK Kitti: Judicial review of administrative decisions in Hungary in: Stanislav Kadečka – Jiří Venclíček – Jiří Valdhans (szerk.): *ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS: IURIDICA* vol. 525., Brno: Masarykova Univerzita, 2015. 157-172.
- POLLÁK Kitti: *Directions for the regulation of legal remedies in the light of the Model Rules on EU Administrative Procedure* in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Pázmány Press, Budapest, 2015. 409-418.
- POLLÁK Kitti: *Jogorvoslat a közigazgatási hatósági eljárásban: fellebbezés és/vagy bírósági felülvizsgálat?* in: KERESZTES Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél 2015 / Spring Wind 2015* Konferenciakötet: III. kötet. Konferencia helye, ideje: Eger, Magyarország, 2015.04.10-2015.04.12. Eger: Líceum Kiadó, 2015. 95-111.
- POLLÁK Kitti: *The evolution of the possibilities for legal remedy in Hungarian administrative procedures* in: Ladislav Vojaček, Pavel Salák, Jiří Valdhans (szerk.): *Dny práva 2013 = Days of Law 2013: VII. International Conference „Days of Law”*, Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Brno, 2014. 205-223.
- POLLÁK Kitti: *Achievement of the right to legal remedy in the Hungarian Administratives Procedures* in: Daniela Cickanova, Zuzana Illyova, Vladislav Micatek, Ondrej Ruzicka (szerk.): *Collection of Papers from the International Academic Conference Bratislava Legal Forum 2013.*, Bratislava: Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2014. 121-131.