



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Pollák Kitti

Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga

Pollák Kitti

Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga

Vákát

Pollák Kitti

Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2023

A TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.



Szakmai lektor

Patyi András

A kézirat lezárásának időpontja: 2022. augusztus 31.

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem

Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin

Olvasószerkesztő: Kutas Éva

Korrektor: Csinta Áron

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

DOI: https://doi.org/10.36250/01119_00

ISBN 978-963-531-873-5 (nyomtatott)

ISBN 978-963-531-874-2 (ePDF) | ISBN 978-963-531-875-9 (ePub)

© A szerző, 2023

© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

Bevezetés	7
Franciaország közigazgatása dióhéjban	11
A közigazgatás fogalma	11
A főbb államhatalmi szervek	13
A végrehajtó hatalom francia szervezete, a központi közigazgatás felépítése	20
Franciaország területi tagozódása és a területi, helyi közigazgatás jellemzői	25
A közigazgatási jog és forrásai	31
A közigazgatási jog fogalma	31
A francia jogforrási hierarchia „rejtelmek”	32
Az alkotmányos normákat tartalmazó tömb (bloc de constitutionnalité)	33
A nemzetközi és európai uniós normákat tartalmazó tömb (bloc de conventionnalité)	38
A törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb (bloc de légalité)	39
A bíróság ítélezési gyakorlata: általános jogelveket tartalmazó tömb (principes généraux de droit, PGD)	41
A rendeleteket tartalmazó tömb	42
Az egyéb közigazgatási aktusok szintje	44
A törvényerejű kormányrendeletek (ordonnance) Janus-arca	48
A törvényerejű kormányrendelet fogalma, fajtái és történeti előzményei	49
A törvényerejű kormányrendelet megalkotásának előfeltételei és folyamata	50
A törvényerejű kormányrendeletek tartalma, alkalmazásuk gyakorisága és előnyei	54
A törvényerejű kormányrendeletek helye a francia jogforrási hierarchiában	56
A francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció a kezdetektől napjainkig	59
Fogalmi alapvetések	60
A közigazgatási hatósági eljárás fogalma	60
A kodifikáció fogalma	65
A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció alapkérdései	67
A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció célja, nehézségei és előnyei	68
A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció mélysége, nemzetközi hatások a nemzeti közigazgatási eljárásjog szabályozására	71
A francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság	83
A Legfőbb Kodifikációs Bizottság összetétele	83
A Legfőbb Kodifikációs Bizottság feladatai	86
A francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációja a kezdetektől 2010-ig	87
A francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció kiindulópontja: „egy régi ötlet”	88
Az 1980-as évek: a közigazgatási eljárásjogi kodifikációs törekvések térnyerése	90
Az 1990-es évek: a kihagyott lehetőségek korszaka	93
A 2000-es évek: eredményes (?) francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció	95

2010-es évek: a Közigazgatási eljárási kódex (a CRPA)	102
A CRPA megalkotásának körülményei	103
A CRPA címe és hatálya	105
A CRPA felépítése és tartalma	108
A CRPA hiányosságai, a francia CRPA és a magyar Ákr. hasonlóságai	115
A francia közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere	117
Alkotmányos alapok	118
A közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerének francia alapjai	120
A francia közigazgatási bírászkodás alapkérdései	123
A magyar és a francia közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének összehasonlítása	131
Felhasznált irodalom	135

Bevezetés

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.¹ Franciaország a közigazgatási jog, a *droit administratif* szülőhazája. Jean-Bernard Auby és Lucie Cluzel-Métayer 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 történeti gyökerei a 18. század végén létrejövő Államtanácshoz köthetők.² A francia közigazgatási jog szabályozása folyamatosan fejlődött a 19. században.³ E jogfejlődés nagy hatással volt a mediterrán országok közigazgatási jogára is.⁴ Mindemellett Franciaország a kodifikáció őshazája, ahol már a 19. század elején olyan nagy jelentőségű törvénykönyvek születtek, mint a Code Civil, amely az egész európai jogfejlődésre hatott.⁵ Az 1990-es évek végétől a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) igen kedvelt kodifikációs eszközzé vált, amely által végül a 2016. január 1-jén hatályba lépő Közigazgatási eljárási kódexet, a *Code des relations entre le public et l'administration*-t (a továbbiakban: CRPA) is elfogadták.

Franciaország – mint közjogi mintát adó ország – közigazgatásának elemzése a magyar és a külföldi összehasonlító közigazgatási munkákban is már a 19. század végén, a 20. század elején előtérbe került. Frank J. Goodnow *Comparative Administrative Law* című, 1893-ban megjelent első összehasonlító közigazgatási jogi munkájában a szerző az angol–amerikai szabályozást követően az egyes jogintézmények, témakörök vonatkozásában részletesen vizsgálta a szabályozást, így például *Közigazgatási bíráskodás* cím alatt elsőként a II. kötetben az angol, amerikai (190–217. oldal), majd a francia (217–240. oldal), végül a német közigazgatási bírósági rendszert (240–257. oldal) elemezte.⁶

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 rendelkezéseket ismerteti, így például H. B. Jacobini *An Introduction to Comparative Administrative Law* című, 1991-ben megjelent munkája is.⁷ A J. G. H. René Seerden 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 közigazgatást mutatják be részletesen.⁸ Továbbá a Susan Rose-Ackerman

¹ SZAMEL et al. 2011: 26–27.

² AUBY – CLUZEL-MÉTAYER 2012: 5. Lásd továbbá TEMESI 2018: 48–49.

³ TRUCHET 2017: 11.

⁴ SZAMEL et al. 2011: 26.

⁵ ROBINEAU 1995: 110–116.

⁶ GOODNOW 1893.

⁷ JACOBINI 1991.

⁸ AUBY – CLUZEL-MÉTAYER 2012: 5–39.

és L. Peter Lindseth által szerkesztett, *Comparative Administrative Law* címmel 2013-ban megjelent összehasonlító közigazgatási jogi munka is külön részletezi a francia közigazgatási bíráskodást.⁹

A francia nyelvű szakirodalomból kiemelendő a 2016-ban megjelent, Jean-Bernard Auby és Thomas Perroud 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 jellemzőit is részletesen, elkülönítve mutatják be.¹⁰

Ezzel párhuzamosan a 20. század első felében a magyar nyelvű összehasonlító közigazgatási munkák is részletesen vizsgálták a francia közigazgatási jogot.¹¹ Így például – a teljesség igénye nélkül – a francia közigazgatást, különösen 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.¹² 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 [...]”¹³ Concha Győző *Politika I.* című művében a 20. század elején a közigazgatási per sajátosságainál francia példákra utal.¹⁴ Ferenczy Árpád *A politika rendszere (alkotmány- és közigazgatástan)* című, 1905-ben kiadott munkájában a francia közigazgatási bíráskodási rendszert és a Hatásköri Bíróságot is megemlíti.¹⁵ Tomcsányi Móric *A magyar közigazgatási jog alapintézményei* című, 1926-ban kiadott művében említi meg a francia közjog új irányzatát, amely az egyéni jogvédelem fokozását és a közigazgatás demokratizálását célozza,¹⁶ illetve ismerteti a közigazgatási aktusok francia csoportosítását is.¹⁷ Márffy Ede *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog* című munkájában még az Államtanács döntéseit is idézi, így például a közigazgatási jogviszony meghatározása kapcsán.¹⁸ Ereky István *A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban*¹⁹ című munkája részletezi a francia közigazgatás és a közigazgatási jog jellemzőit, amelyeket a *Közigazgatás és önkormányzat* című művében is számtalanszor említ.²⁰ Martonyi János *A közigazgatási bíráskodás mai rendszere Franciaországban* című, 1935-ben kiadott munkájában hangsúlyozza, hogy a „közigazgatás elméletének kidolgozásában, az egyes jogintézmények dogmatikai kifejtésében a közigazgatástan nagyhírű francia tudósai – főleg az utolsó félszázadban – halhatatlan érdemeket szereztek”²¹ Mártonffy Károly *A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati*

⁹ MASSOT 2013: 415–425.

¹⁰ SAUNIER 2016: 71–85.

¹¹ A külföldi hatások értékelését lásd KOI 2014: 269–335.

¹² GRUBER 1877: 141–180.

¹³ LECHNER 1885: 220–223.

¹⁴ CONCHA 1905: 112–126.

¹⁵ FERENCZY 1905: 443–445.

¹⁶ TOMCSÁNYI 1926: 54–55.

¹⁷ TOMCSÁNYI 1926: 150–156.

¹⁸ MÁRFFY 1926: I. 12.

¹⁹ EREKY 1925.

²⁰ EREKY 1939.

²¹ MARTONYI 1935: 1.

közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata című, 1935-ben született munkája is tartalmaz a francia közszerzési kiválasztási (szelektációs) rendszerre vonatkozó kiteintést.²² Menczer Károly fő műve *A francia és olasz Államtanács szervezete és működése* címmel 1937-ben jelent meg, amelyben a szerző göröcső alá veszi a francia Államtanácsot.²³ 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.²⁴ Magyar Zoltán *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában* című, 1942-ben megjelent művében a közigazgatási jog külföldi fejlődésének ismertetését Franciaországgal kezdi.²⁵

A 20. század második felében a magyar szakirodalom viszont már csak érintőlegesen foglalkozott a francia közigazgatással, különösen is a francia közigazgatási hatósági eljárásjoggal.²⁶ Az 1990-as éveket követően, főként Trócsányi László elemzései után,²⁷ az elmúlt évtizedben azonban egyre jobban eltűnt a magyar szakirodalomból a francia közigazgatási jog,²⁸ különösen is a francia közigazgatási eljárási jog és a közigazgatási bírászkodás alapkérdéseinek részletes, átfogó jellegű elemzése. Jelenkori összehasonlító munkák érintőlegesen, néhol alig egy-egy oldalban vizsgálják ez utóbbi kérdéskört. Balázs István a következőt jegyzi meg Sabjanics István *A közigazgatási eljárás Franciaországban* című munkája²⁹ kapcsán: „[a] »Közigazgatási eljárási jog Franciaországban« (86. o.) című részt tekintve az erről szóló bő oldalas ismertetés szintén érintőlegesen 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*«-t és az egyébként a végrehajtó hatalmi ágon belül megszervezett közigazgatási bírósági eljárást, a »*procédure administrative contentieuse*«-t. Az első kategóriába tartozó eljárások e pont alá tartoznának, míg a másodikba sorolhatók »a közigazgatási bírászkodás« címet viselőbe (96. o.) kíváncsoznak.»³⁰ Szintén igen rövid ismertetést tartalmaz a francia közigazgatási hatósági eljárás szabályai, kodifikációja vonatkozásában a Szamel Katalin, Balázs István, Gajduscheck György és Koi Gyula által szerkesztett, az *Európai Unió tagállamainak közigazgatása* címmel 2011-ben megjelent összehasonlító munka is.³¹

Franciaország egyike a közigazgatási „modellt adó” államoknak, mégis Magyarországon az elmúlt évtizedekben a francia közigazgatás, közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályozás részletes vizsgálatára nem került sor. Mindezen jelenkori magyar szakirodalmi hiányosság, illetve a CRPA

²² MÁRTONFFY 1935: 37–55. Mártonffy Károly *A magyar közigazgatás megújulása* című munkájában is utal francia művekre. MÁRTONFFY 1939: 29–34.

²³ MENCZER 1937.

²⁴ VALLÓ 1940: 7–157.

²⁵ MAGYARY 1942: 86–89.

²⁶ Az 1980-as években a francia közigazgatás struktúráját, a francia közszerzési rendszert nem összehasonlító, hanem inkább leíró jelleggel ismertették. Lásd FERENCZY 1982: 250–269; BALÁZS 1988a: 36–47.

²⁷ Így különösen is: TRÓCSÁNYI 1988: 755–765; TRÓCSÁNYI 1992: 44–53.

²⁸ A francia közigazgatás általános ismertetését lásd a 2000-es évekből: LŐRINCZ Lajos: *Franciaország közigazgatása*. In LŐRINCZ 2006: 139–170. A 2000-es éveket követően a francia közigazgatási szervezeti kérdésekre, a francia önkormányzati rendszerre fókuszál Balázs István. Lásd BALÁZS 2016a: 16–39.

²⁹ SABJANICS 2015: 86–87.

³⁰ BALÁZS 2016c: 148–157. Megjegyzendő, hogy e hiányosságot GERENCSE 2017 második kiadása sem pótolta.

³¹ LŐRINCZ 2011: 261.

2016. január 1-jei hatálybalépése sarkallt arra, hogy kísérletet tegyek jelen munkában a francia közigazgatási eljárásjog kodifikációs folyamatának és az elkészült kódex szabályozási rendszerének elemzésére.³² Mindezek előtt azonban elengedhetetlennek mutatkozott két kérdéskör előzetes vizsgálata. Egyrészt a francia közigazgatás jelenlegi szervezeti rendszerének rövid áttekintése, amelyet a munka *Franciaország közigazgatása dióhéjban* című fejezetében találunk, hisz e szervek alkalmazták a közigazgatási eljárások során a CRPA-t. Másrészt a közigazgatási jog forrásai, a francia jogforrási hierarchia ismerete nélkül nehezen érthető meg a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) közigazgatási eljárásjogi kodifikációban betöltött szerepe. Evégett és tekintettel arra, hogy a francia jogforrási rendszert részletesen egyetlen magyar szakirodalom sem ismerteti, e hiányosság pótlására is szolgál *A közigazgatási jog és forrásai* című fejezet. Végül *A francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció a kezdetektől napjainkig* című fejezetben, a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció történeti előzményeinek áttekintése előtt az alapvető fogalmakat – így a közigazgatási eljárás és kodifikáció fogalmát – tisztázzuk, és a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció nehézségeit, előnyeit és célját mutatjuk be. Külön alfejezetben ismertetjük a francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság kiemelt szerepét a CRPA megszületésében. Ezt követően tízéves periódusokra bontva találjuk a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveit. Ezen időbeli tagolás átláthatóbbá és megfoghatóbbá teszi a vizsgált korszakok kodifikációs törekvéseit. A CRPA szabályainak és a francia közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének részletes ismertetésével zárul az utolsó fejezet és a munkánk is.

Előre kell bocsátani azt, hogy számos kihívás mutatkozott a monográfia megírása során. Egyike ennek maga a francia jogi terminológiának (annak 30–40 évvel ezelőtt használt kifejezéseinek, szerkezeinek), a francia államnak és a francia jogi kultúrának az értelmezése.³³ 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.

A kutatás az összehasonlító jog, az összehasonlító közigazgatási jog eszköztárával dolgozott.³⁴ A munka egyes részei jogdogmatikai kutatásként is azonosíthatók, míg más pontjain a történeti megközelítés is megjelenik. Herbert Küpper 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.”³⁵ Az empirikus kutatás szempontjából hangsúlyos szerepet kap a monográfiában 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.³⁶

³² Jelen monográfia egy részével már PhD-értekezésem is részint foglalkozott. Lásd POLLÁK 2019.

³³ Egyetértünk azzal az állásponttal, hogy ilyen jellegű kutatás megfelelő nyelvismeret nélkül nem is végezhető el. Erre hívja fel több munka is a figyelmet, lásd például LŐRINCZ Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatásban*. In LŐRINCZ 2006: 12.

³⁴ PÉTERI 2010: 154–168; FEKETE 2015: 419–451; FEKETE 2011.

³⁵ KÜPPER 2014: 3.

³⁶ Erre hívja fel a figyelmet Balázs István is. BALÁZS 2017: 47.

Franciaország közigazgatása dióhéjban

Franciaország közigazgatásának átfogó ismertetése során elsőként a közigazgatás fogalmát (*A közigazgatás fogalma* alfejezet), ezt követően a főbb államhatalmi szerveket (*A főbb államhatalmi szervek* alfejezet) mutatjuk be. *A végrehajtó hatalom francia szervezete, a központi közigazgatás felépítése* című alfejezet már a végrehajtó hatalom francia szerkezetére és a központi közigazgatás jelenkori felépítésére fókuszál. A fejezet második része a francia területi és helyi közigazgatás elemzésével (*Franciaország területi tagozódása és a területi, helyi közigazgatás jellemzői* című alfejezet) zárul.³⁷

A közigazgatás fogalma

A magyar szakirodalom a közigazgatás fogalmát a következőképp határozza meg: a modern politikai államokban a végrehajtó hatalom részeként, de a (szűk értelemben vett) kormányzástól megkülönböztetve, az állam magjaként megjelenő (az állami közhatalmat közvetlenül éreztető) komplex (jogalkotó és jogalkalmazó, döntés-előkészítő, döntéshozó, végrehajtó, ellenőrző, szervező) igazgatási (mások magatartását befolyásoló) tevékenység, amely a törvényeknek (tágabban: a jognak) alávetetten, más szervezetektől elkülönült szervezetrendszer által, közszolgáltatások nyújtásának megszervezésével, illetve az állami impérium birtokában végzett igazgatással az állam feladatainak tényleges megvalósítását eredményezi.³⁸ Más megfogalmazásban a közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterállományú szakemberállomány lát el.³⁹

A francia szakirodalom a közigazgatás fogalmát a fenti definíciókhoz igen hasonlóan fogalmazza meg. A közigazgatás francia meghatározása szerint közigazgatási szerv vagy néha polgári jogi személy által végzett tevékenység, amely adott esetben közhatalmat gyakorolva jár el a közérdek szükségleteinek kielégítése érdekében. Ezen definícióhoz két megjegyzést fűznek a francia szerzők: egyrészt a francia „*administration*” szó alatt tág értelemben igazgatást értünk, amely lehet közigazgatás, illetve magánigazgatás is. A francia „*administration*” szó szűk értelemben a közigazgatást (*administration publique*) jelenti. Ekként jelenik meg a közigazgatás (közigazgatási szervek) az egyes jogszabályok címében is, így például az új Közigazgatási eljárás kódex (CRPA) címében is. A fogalomhoz fűzött kiegészítő második megjegyzés az, hogy a francia „*Administration*” szó, a nagybetűvel kezdődő igazgatás azon szervek összességét jelenti, amelyek közfeladatot látnak el.⁴⁰

³⁷ E kérdéskört röviden ismertette magyarul: POLLÁK 2020: 449–474.

³⁸ VARGA 2017: 91.

³⁹ LŐRINCZ 2010: 19.

⁴⁰ WALINE 2016: 10–14; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 5–16.

A francia közigazgatás jellemzője a közigazgatás törvény alá rendeltsége,⁴¹ közigazgatási rendszerének centralizáltsága a decentralizációs törekvések ellenére is és Franciaország területi összetettsége, amelyet a *Franciaország területi tagozódása és a területi, helyi közigazgatás jellemzői* című alfejezet mutat be. A félprezidenciális rendszer szintén meghatározó eleme a francia közigazgatásnak, amelyet *A végrehajtó hatalom francia szervezete, a központi közigazgatás felépítése* című alfejezetben tekintünk át. A közigazgatás, illetve a közigazgatási jog formálásában az Államtanácsnak kiemelt speciális szerepe van.⁴² A francia közigazgatási jog kevésbé formalizált korábbi jellege szintén erősen hat a közigazgatás működésére.⁴³

Jelen fejezet a francia közigazgatás teljes átfogó elemzését nem végzi el, hisz ebben az esetben többszöröse lenne a monográfia terjedelme a jelenleginek, hanem a francia közigazgatási szervezetrendszer jelenlegi állapotáról kívánunk inkább rövid összképet adni. Látható lesz, hogy számtalan jogszabály-módosítást követő változás történt e területen az elmúlt években. A francia közigazgatási szervezet rendszerszintű elemzésében az egyes szervek feladat- és hatásköreit és egymással való viszonyát is bemutatjuk. Mindezek előtt azonban két megjegyzést szükséges tennünk. Elsőként azt, hogy a közigazgatás szervezetrendszere és működése nehezen érthető meg a főbb francia államhatalmi szervek ismerete nélkül, így elsőként *A főbb államhatalmi szervek* című alfejezetben ezt elemezzük röviden. Második hozzáfűznivalónk pedig az, hogy a közigazgatás egy igen jelentős területéről nem szól a jelen munka, ez a közigazgatás fogalmában is megjelenő sajátos karakterállományú szakemberállomány, a közigazgatás személyi állománya. E témakört azonban a hazai szakirodalom is rendszeresen, részletesen feldolgozza.⁴⁴ Annyit jegyeznénk meg csak, hogy jelentős kodifikációnak lehetünk szemtanúi a 2022-es évben e területen is, hiszen 2022. március 1-jén hatályba lépett a Közzolgálat általános törvénykönyve (*Code général de la fonction publique*), amelyet – a CRPA-hoz hasonlóan – szintén törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) útján kodifikáltak.⁴⁵

Franciaországban a közzolgálat három fő típusa különböztethető meg: az állami tisztviselők (*fonction publique de l'État*), a területi tisztviselők (*fonction publique territoriale*) és az egészségügyi köztisztviselők (*fonction publique hospitalière*). 2019 végén a közzolgálat létszáma 5,61 millió fő, ezáltal a francia közzolgálat lakosságárányosan a világ egyik legnagyobb közzolgálat.⁴⁶ Emellett közfeladatot lát el még számos közintézmény, amelynek alkalmazottai nem tartoznak a közzolgálat három fő típusába.

A Közzolgálat általános törvénykönyvének hatálybalépéséig a köztisztviselők jogairól és kötelezettségeiről szóló általános szabályokat tartalmazó úgynevezett Le Pors-törvény⁴⁷ mellett a közzolgálatot ellátó személyek három fő típusának jogállására külön-külön törvény vonatko-

⁴¹ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 114–115; Magyarország vonatkozásában lásd PATYI 2019b: 21–27.

⁴² Lásd PÓKECZ KOVÁCS 2019: 67–182.

⁴³ SAUNIER 2016: 71–73.

⁴⁴ Így például: HAZAFI 2017: 74–103; KISS 2019; LINDER 2014: 1–62; LINDER 2016: 861–874; HAZAFI 2019.

⁴⁵ Lásd *A francia jogforrási hierarchia „rejtelsei”* című alfejezetet. A Közzolgálat általános törvénykönyve a már hatályos szabályokat gyűjti össze (*codification à droit constant*). Lásd *A kodifikáció fogalma* című alfejezetet.

⁴⁶ Lásd a francia közzolgálatra vonatkozó éves jelentést.

⁴⁷ Loi № 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

zott.⁴⁸ A Közzszolgálat általános törvénykönyve egy jogszabályba kodifikálta e külön törvényeket, az általános szabályokat tartalmazó Le Pors-törvényt és a közzszolgálatra vonatkozó legújabb törvényi rendelkezéseket is, így például a közzszolgálat átalakításáról szóló 2019. augusztus 6-i 2019-828 számú törvényt⁴⁹ is.

Végül kiemelendő, hogy a francia közigazgatás sajátosságai közé tartozik a köztisztviselők képzésének rendszere is. A közigazgatás felső vezetői (így például a prefektusok egy része), de a közigazgatási bíróságok bírái is főként az Ecole Nationale d'Administrationon (E.N.A.)⁵⁰ végzetek közül kerültek ki. Az E.N.A. 2021. december 31-ig működött. 2022. január 1-jétől az E.N.A. képzési palettáját átvéve, azt kibővítve a Nemzeti Közzszolgálati Intézet (*L'Institut national du service public*, francia rövidítése: INSP) feladata a közzszolgálati alapképzés mellett a szakképzések biztosítása, az állami vezető tisztviselők képzése.⁵¹

A főbb államhatalmi szervek

Franciaország jelenleg hatályos Alkotmányát 1958. október 4-én fogadták el. Jelmondata: „*Szabadság! Egyenlőség! Testvériség!*” Franciaország unitárius államszerkezettel rendelkező ország, amelynek államformája köztársaság, kormányformája pedig félpreszidenciaális. E rendszerben a köztársasági elnök – a jelentősebb jogosítványokat megtartva – a végrehajtás, a közigazgatás irányításának hatalmát megosztja a kormányfővel (miniszterelnökkel). A francia 1958-as V. köztársaság kormányzati rendszerét szokták a félpreszidenciaális rendszer tipikus példájaként említeni. A funkcionális hatalommegosztást Franciaországban az 1. ábra foglalja össze.

Franciaországban a törvényhozó hatalmi ág a kétkamarás Parlament, amely a Nemzetgyűlésből (*Assemblée nationale*) és a Szenátusból (*Sénat*) áll. A Parlamentre vonatkozó legfontosabb szabályok a francia Alkotmányban (24–33. cikke) találhatók.⁵²

A Nemzetgyűlést, a francia Parlament alsóházát a közvetlenül öt évre választott 577 képviselő (*députés*) alkotja, akiket a választópolgárok a köztársasági elnök választását követően, kétfordulós rendszerben, egyéni választókerületekben választanak.⁵³ A legutóbbi választások 2022. június 12-én és 19-én voltak, amelyen Emmanuel Macron elnök pártszövetsége, az *Ensemble!* (Együtt!) szerezte meg a legtöbb képviselői helyet, de nem szerzett abszolút többséget a Nemzetgyűlésben.⁵⁴

⁴⁸ Loi № 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat; Loi № 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale; Loi № 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

⁴⁹ Loi № 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (1).

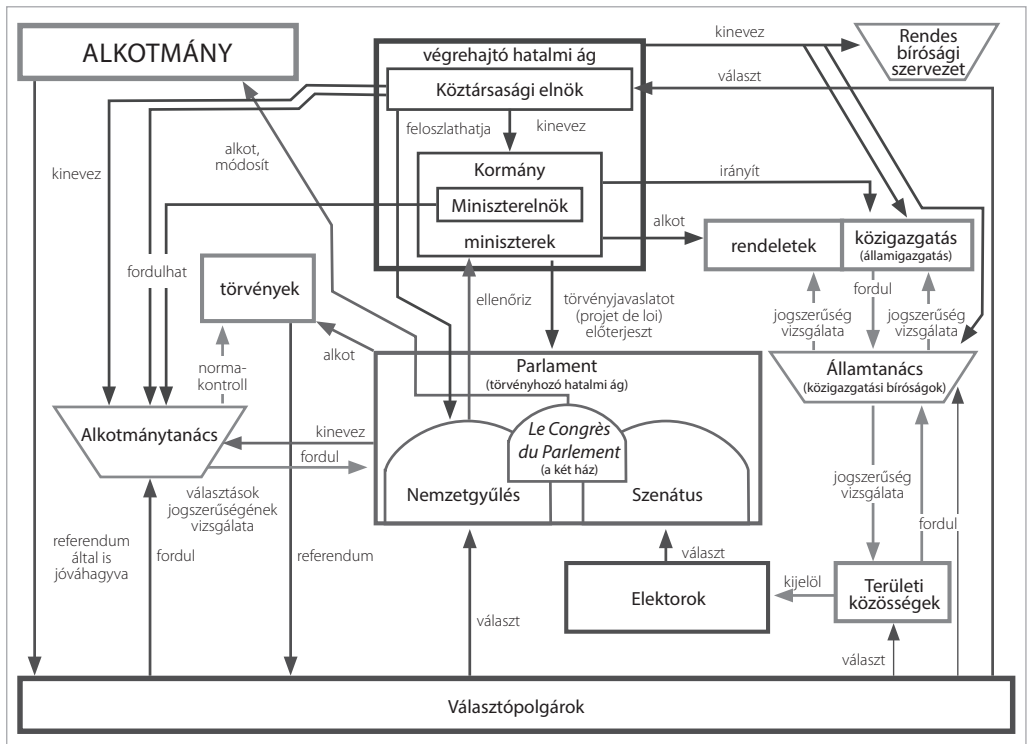
⁵⁰ DE MONTECLER 2014: 1634.

⁵¹ A Nemzeti Közzszolgálati Intézet honlapja.

⁵² Lásd részletesen többek közt FAVOREU et al. 2017: 751–795.

⁵³ Így általában a Nemzetgyűlés többsége, a miniszterelnök és a köztársasági elnök egy politikai párthoz tartozik, ezzel elkerülhető a *kohabitáció*. (FAVOREU et al. 2017: 731–732.)

⁵⁴ A francia Nemzetgyűlés honlapja elérhető: www.assemblee-nationale.fr/



1. ábra: A funkcionális hatalommegosztás Franciaországban

Forrás: a <https://le-democrate.fr/les-recours-en-justice/> honlapon található ábra alapján a szerző szerkesztése

A francia Szenátus a francia Parlament felsőháza, amelyet 348 szenátor alkot, akiket közvetve 160 ezer elektor választ meg hat évre. 2011-től a mandátumok felét háromévente megújítják. A Szenátus egyrészt a helyi-területi közösségek képviselőit látja el, másrészt a Franciaországon kívül letelepedett francia állampolgárok intézményes képviselőhöz juttatását szolgálja. Igaz, az előbbi cél a dominánsabb.⁵⁵ A legutóbbi szenátorválasztás 2020-ban volt, és a republikánus képviselők közül álló csoport rendelkezik a legtöbb székkel a Szenátusban.⁵⁶

A francia Parlament alkotja (kezdeményezi és fogadja el) a törvényeket (*loi*), illetve ellenőrzi a kormány működését. Kiemelendő, hogy ha a Szenátus és a Nemzetgyűlés tagjaiból felállított vegyes bizottság sem jut megegyezésre egy vitatott törvényjavaslat szövegét illetően, akkor a kormánynak lehetősége van arra, hogy végleges döntésre kérje fel a Nemzetgyűlést, így gyakorlatilag a Nemzetgyűlés az „utolsó szó” jogán dönthet a törvényjavaslatról. Mindazonáltal megjegyzendő az is, hogy a Nemzetgyűlést a köztársasági elnök fel is oszlathatja, míg a Szenátus

⁵⁵ KILÉNYI 2012: 85–86.

⁵⁶ A francia Szenátus honlapja elérhető: www.senat.fr/

nem osztható fel a köztársasági elnök által.⁵⁷ A kormány feletti ellenőrzési jogköröket főként a Nemzetgyűlést látja el (bizalmatlansági indítvány, bizalmi szavazás útján).

A Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, illetve legalább hatvan nemzetgyűlési képviselő vagy hatvan szenátor kezdeményezheti az Alkotmánytanácsnál (*Conseil Constitutionnel*) egy törvény Alkotmánnyal való összhangjának felülvizsgálatát a törvény kihirdetése előtt.

A francia Alkotmánytanácsot (*Conseil Constitutionnel*)⁵⁸ az V. köztársaság Alkotmánya hívta életre. Az Alkotmánytanácsnak kilenc tagja van, akiknek a megbízatása kilenc évre szól. Az Alkotmánytanács tagjainak egyharmadát háromévente megújítják. A kilenc tag közül hármat a köztársasági elnök, hármat a Nemzetgyűlés elnöke, hármat pedig a Szenátus elnöke nevez ki. A kilenc tagon felül a törvény erejénél fogva, *ex officio* az Alkotmánytanács testületének tagjai a korábbi köztársasági elnökök is.⁵⁹ A 2008. július 23-i alkotmánymódosítás⁶⁰ és a 2010. július 23-i 2010-837 számú törvény⁶¹ óta az alkotmánybírói jelölésre is az Alkotmány 13. cikkének utolsó bekezdésében előírt eljárás vonatkozik, azaz a jelölteket a Nemzetgyűlés és a Szenátus alkotmányjogi bizottságai meghallgatják, és véleményt mondanak a jelölről. A kinevezési eljárás nem folytatható le, ha a Parlament egyes házainak alkotmányjogi bizottságában a jelölt alkalmasságára leadott nemleges szavazatok száma eléri az egyes bizottságok tagjainak háromötödét; ilyen vétóra még nem került sor. A Nemzetgyűlés, illetve a Szenátus általi jelölést csak az érintett ház alkotmányjogi bizottsága hallgatja meg. Az Alkotmánytanács tagjai hivatalba lépésük előtt esküt tesznek a köztársasági elnök előtt. Az Alkotmánytanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki.

Franciaországban az alkotmánytanácsi tagsághoz nem írnak elő sem életkorra, sem képzettségre vonatkozó követelményt. Legutóbb számos dilemmát vetett fel e szabály, mert általában az Alkotmánytanács tagjává jogászprofesszorokat neveznek ki, ezzel szemben 2022. március 1-jétől az Alkotmánytanács tagja lett – a köztársasági elnök által javasolt – Gourault Jacqueline, aki 2018 óta a területi kohézióért és a helyi önkormányzatokkal való kapcsolattartásért felelős miniszter volt, és aki kizárólag történelem és földrajz alapszakos diplomával rendelkezik.⁶²

A francia Alkotmánytanács tagjainak függetlenségét számos szabály biztosítja: kinevezésük visszavonhatatlan, megbízatásuk nem újítható meg, szigorú összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak rájuk, így például – az Alkotmány 57. cikke értelmében – nem lehetnek miniszterek, szenátorok vagy nemzetgyűlési képviselők.

A francia Alkotmánytanács hatáskörei a következők: az Alkotmánytanács normakontroll-eljárást folytathat le. Egyrészt előzetes normakontroll-eljárás során az Alkotmánytanács egy adott törvény Alkotmánnyal való összhangját *a priori* vizsgálja meg. Ezen eljárás lefolytatása kötelező az organikus törvények (*lois organiques*) és a Parlament mindkét kamarájának házszabálya

⁵⁷ Így például 1997-ben Jacques Chirac is feloszlatta a francia Nemzetgyűlést. Lásd A francia Nemzeti Audiovizuális Intézet (Institut national de l'audiovisuel) honlapján elérhető beszédet.

⁵⁸ A francia Alkotmánytanács honlapja: www.conseil-constitutionnel.fr/; a francia Alkotmány 56–63. cikke; FAVOREU et al. 2017: 331–403.

⁵⁹ Kivéve, ha összeférhetetlenség áll fenn, vagy lemondanak e tisztségről.

⁶⁰ Loi constitutionnelle № 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

⁶¹ Loi organique № 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

⁶² Décision № 93 NOM du 1er mars 2022.

esetében. Nem kötelező ez az eljárás az egyszerű, rendes törvény kihirdetése, illetve nemzetközi kötelezettségvállalás jóváhagyása előtt. Mindazonáltal ezekben az esetekben is – mint már említettük – a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Nemzetgyűlés elnöke vagy a Szenátus elnöke, illetve legalább hatvan nemzetgyűlési képviselő vagy hatvan szenátor előzetes normakontroll-eljárás lefolytatására vonatkozó kérelmet terjeszthet elő. Az Alkotmánytanács másik kiemelkedő jelentőségű hatásköre az úgynevezett előzetes alkotmányossági kérdés (*question prioritaire de constitutionnalité*) vizsgálata, amelyet a 2008. július 23-i alkotmánymódosítás vezetett be: ezen eljárás során – 2010. március 1-je óta – a bírósági eljárás során bármely fél megkérdőjelezheti a jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát azon az alapon, hogy az sérti a francia Alkotmány által biztosított jogait. Az ügy kizárólag akkor utalható az Alkotmánytanács elé, ha ezt az Államtanács vagy a Semmitőszék (*Cour de cassation*) jóváhagyja. Ha az adott kérdést az Államtanács vagy a Semmitőszék az Alkotmánytanács elé terjeszti, akkor erről az Alkotmánytanácsnak három hónapon belül döntést kell hoznia.

Az Alkotmánytanács a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a két házelnök vagy hatvan nemzetgyűlési képviselő, illetve hatvan szenátor megkeresésére, amennyiben úgy határoz, hogy egy nemzetközi szerződés valamelyik kikötése ellentétes az Alkotmánnyal, akkor az adott nemzetközi szerződést csak az Alkotmány módosítása után lehet megerősíteni vagy jóváhagyni.

Az Alkotmány 41. cikke értelmében, ha egy jogalkotási eljárás során úgy tűnik, hogy egy törvényjavaslat nem olyan tárgykörben született, amelyet törvénynek kell szabályoznia, vagy ellentétes az Alkotmány 38. §-a alapján adott felhatalmazással, a kormány vagy a Nemzetgyűlés, illetve a Szenátus elnöke tiltakozhat ez ellen. Ha a kormány és az érintett házelnök között nincs egyetértés, akkor bármelyikük kérésére az Alkotmánytanács dönt erről a kérdésről nyolc napon belül.

Az Alkotmánytanács továbbá dönt a köztársasági elnök választásának és a népszavazásoknak a jogszerűségéről, és kihirdeti az eredményeket. Ezenkívül dönt a Parlament mindkét kamarája képviselői megválasztásának jogszerűségéről, valamint a megválaszthatóságra és az összeférhetetlenségre irányadó szabályokról.

Az Alkotmány 16. cikke értelmében, „[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 2008-ban elfogadott alkotmánymódosítás a rendkívüli köztársasági elnöki jogkör gyakorlására határidőket szabott: a rendkívüli köztársasági elnöki jogkör gyakorlásának megkezdésétől számított harminc nappal a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, hatvan nemzetgyűlési képviselő vagy hatvan szenátor megkeresésére az Alkotmánytanács megvizsgálhatja, hogy a rendkívüli köztársasági elnöki jogkör gyakorlásának feltételei továbbra is fennállnak-e. A rendkívüli köztársasági elnöki jogkör gyakorlásának megkezdésétől számított 60 napot követően viszont az Alkotmánytanács hivatalból köteles e kérdéskört megvizsgálni.⁶³

⁶³ STOLLSTEINER 2021: 322–340.

Az Alkotmánytanács további egyéb hatáskörökkel is rendelkezik, így például a kormány megkeresésére megállapíthatja a köztársasági elnök akadályoztatását. Az Alkotmánytanács határozata mindenkire kötelező, ellene jogorvoslattal élni nem lehet. Az Alkotmánytanács nem része sem a rendes bírósági, sem a közigazgatási bírósági szervezetrendszernek.

A francia bírósági szervezetrendszer tekintetében elsőként kiemelendő az, hogy a francia jogrendszer szinte teljes mértékben megvalósította a jogrendszer dualizmusát. Elkülöníthetünk közigazgatási bírósági szervezetrendszert (*ordre administratif*) és rendes bírósági szervezetrendszert (*ordre judiciaire*).⁶⁴ E 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 bíróságok bírái, és a közigazgatási jog alkalmazásához, a közigazgatási jogvitákban való döntéshez pedig nemcsak a speciális jogszabályok ismerete szükséges, hanem elengedhetetlen a közigazgatás szervezetének, működésének mélyreható ismerete is.⁶⁵

A különválasztás történelmi tradícióval is magyarázható;⁶⁶ amely egészen 1790-ig nyúlik vissza. Az 1790. augusztus 16-i törvény⁶⁷ 13. cikke kimondta, hogy a bírósági funkciók elkülönülnek, és mindig is elkülönülve maradnak a közigazgatási funkcióktól. A bírák – hivatali visszaélés büntette nélkül – se nem zavarhatják meg a közigazgatási szervek működését, se nem idézhetik maguk elé a közigazgatási tisztviselőket tevékenységükkel kapcsolatosan.⁶⁸ Ezt erősítette meg a III. év fructidor havának 16. napján kelt rendelet is, amely kimondta, hogy a keresetet azon a bíróságon kell előterjeszteni, amelyik ismeri a közigazgatási aktusokat, bármilyen természetű ügyről is legyen szó.⁶⁹ A közigazgatási bíróságok itt már a közigazgatás részeként jelentek meg. Abban az esetben pedig, ha a közigazgatási bírósági szervezet és a rendes bírósági szervezet között jogvita merült fel a tekintetben, hogy mely bírósági szervezet jogosult elbírálni az ügyet, akkor e vitát a Hatásköri Bíróság (*Tribunal des Conflits*) döntötte és dönti el mind a mai napig. A 2. ábra mutatja be a jelenlegi francia bírósági szervezetrendszert.

⁶⁴ WALINE 2016: 595–597; PATYI 2007: 699–703. Igaz, egyes szerzők – így például Pierre Delvolvé – úgy vélekednek, hogy nem kettő, hanem inkább három bírósági szervezetrendszer működik Franciaországban: a harmadik az alkotmánybírósági szervezetrendszer (*ordre constitutionnel*), amelyet az Alkotmánytanács képez. Lásd DELVOLVÉ 2007a: 51–60.

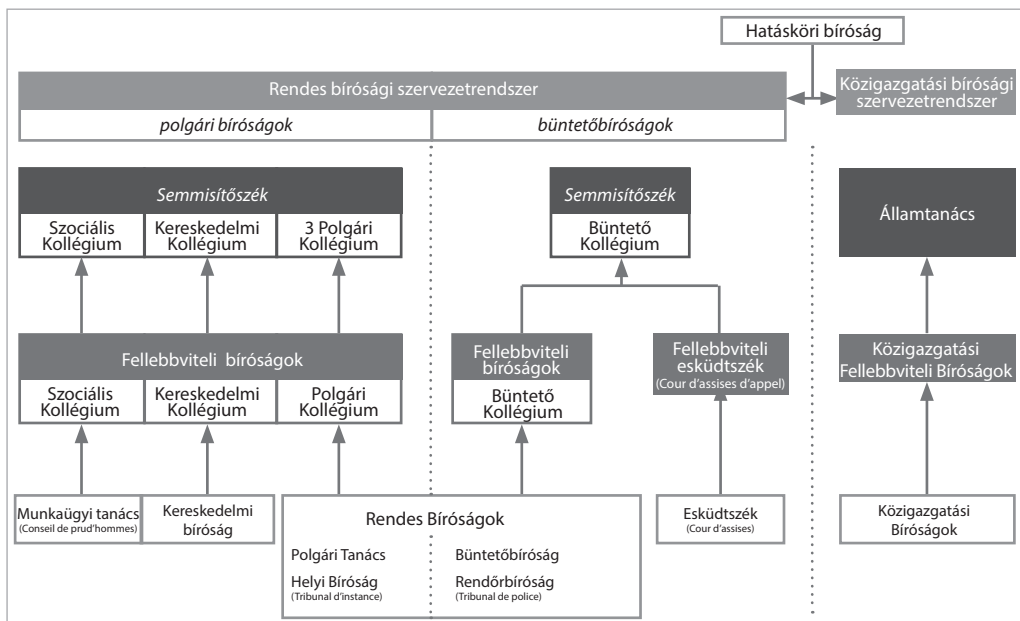
⁶⁵ Lásd részletesen AUBY–AUBY 1995: 403–406.

⁶⁶ LAFERRIÈRE 1935: 427–443.

⁶⁷ Loi du 16 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

⁶⁸ A fordítást átvettük: AUBY–AUBY 1995: 403.

⁶⁹ MESTRE 2012: 915–921.



2. ábra: Bírósági szervezetrendszer Franciaországban

Forrás: a francia Igazságügyi Minisztérium honlapjának organigramja (www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/), a Semmisítőszék honlapján elérhető organigram (www.courdecassation.fr/files/files/Pr%C3%A9sentation/L'organisation%20de%20la%20justice%20fran%C3%A7aise.pdf), a francia Büntetőeljárásról szóló törvénykönyv (*Code de Procédure Pénale*), a Polgári perrendtartásról szóló törvénykönyv (*Code de procédure civile*) és a Rendes bírósági szervezetrendszeréről szóló törvénykönyv (*Code de l'organisation judiciaire*) alapján a szerző szerkesztése

A Hatásköri Bíróság (*Tribunal des conflits*) dönt a rendes bíróságok és a közigazgatási bíróságok közti hatásköri vitában.⁷⁰

A közigazgatási bírósági szervezetrendszert *A francia közigazgatási bíráskodás alapkérdése* című alfejezetben mutatjuk be. A rendes bírósági szervezetrendszer tekintetében külön kell választani a büntetőügyekben eljáró bíróságokat, illetve a polgári ügyekben eljáró bíróságokat.

2020. január 1-jétől⁷¹ az úgynevezett rendes bíróságok (*Tribunal judiciaire*) járnak el első fokon polgári és büntetőügyekben egyaránt. A Rendes bírósági szervezetrendszeréről szóló törvénykönyv L211-1. cikke alapján e bíróságokat abban az esetben, ha büntetőügyben járnak el, vagy büntetőbíróáságnak, vagy rendőrbíróáságnak nevezzük.

Büntetőügyekben első fokon tehát eljárhatnak egyrészt büntetőbíróóságok (*Tribunal correctionnel*). E bíróságok azon vétségek (*délits*) esetén ítéleznek, amelyek legfeljebb 10 év szabadságvesztéssel vagy 3750 euró vagy ennél nagyobb összegű pénzbüntetéssel büntetendők.

⁷⁰ WALINE 2016: 597–635; ROBINEAU 2004: 1167–1169; GONOD 2015: 331–343.

⁷¹ Lásd 2019. március 23-i № 2019-222 a rendes bíróság szervezetrendszerére vonatkozó törvény: Loi № 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (1).

Az ennél kisebb büntetési tételt tartalmazó szabálysértési ügyekben az úgynevezett rendőrbíróságok (*Tribunal de police*) járnak el. A legsúlyosabb bűncselekmények (*crimes*) – amelyek akár életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethetők – esetén az esküdtszékek (*Cour d'assises*)⁷² ítélik meg. Megyei (*département*) szinten találhatók az Esküdtszékek, amelyek nem állandó összetételű bíróságok: három hivatásos bíróból, valamint a hat kisorsolt állampolgárból állnak. A 2019-es rendes bírósági szervezetrendszerre vonatkozó reform kísérleti jelleggel bevezette az úgynevezett *Cour criminelle*-eket, amelyek olyan büntetőügyekben döntenek, amelyek esetén a megvalósított bűncselekmény büntetési tétele 15–20 év szabadságvesztés. E bíróságokon öttagú, kizárólag bírákból álló tanácsban zajlik az ítélezés. A kiskorúak által elkövetett bűncselekményeket pedig külön bíróság (*Tribunal pour enfants*) vizsgálja.

Polgári ügyekben első fokon eljárhatnak egyrésről a rendes bíróságok (*Tribunal judiciaire*). 2020. január 1-je előtt a 10 ezer eurót meg nem haladó pertárgy értékű, magánfelek közötti jogvitákban a 285 helyi bíróság (*Tribunal d'instance*) egyike járt el, míg előttről összeg esetén a 164 *Tribunal grande instance* egyike járt el. E két bírói fórum összeolvadt, és 2020. január 1-jétől az úgynevezett rendes bíróság (*Tribunal judiciaire*) jár el magánfelek közötti jogvitákban a pertárgy értékétől függetlenül. Abban az esetben, ha a helyi bíróság (*Tribunal d'instance*) és a *Tribunal grande instance* ugyanabban a városban volt, a bíróság elnevezése rendes bíróság (*Tribunal judiciaire*) lett. Míg ha a helyi bíróság (*Tribunal d'instance*) és a *Tribunal grande instance* nem ugyanabban a városban volt, akkor a helyi bíróság (*Tribunal d'instance*) a rendes bíróság (*Tribunal judiciaire*) kirendeltségeként működik tovább az adott városban, amelyet franciául jelenleg *Tribunal de proximité*-nek hívunk.

A rendes bíróságok járnak el továbbá családjogi jogvitákban (így például válás esetén), családi állapottal kapcsolatos ügyekben és ingatlanon fennálló dologi jogra vonatkozó jogvitákban. A rendes bíróságok első és végső soron döntenek az 5000 eurót el nem érő polgári peres jogviták esetén. A rendes bíróságok csak akkor járhatnak el, ha más speciális bíróságnak nincs hatásköre az adott ügyben eljárni. Specializált bíróságként járnak el első fokon például a kereskedelmi bíróságok (*Tribunal de commerce*), amelyek a kereskedőkkel vagy kereskedelmi vállalatokkal kapcsolatos ügyekben ítélik meg. Továbbá a munkaügyi tanácsok (*Conseil de prud'hommes*) járnak el munkaügyi (a munkáltatók és a munkavállalók között munkaszerződések kapcsán felmerülő) jogvitákban.

Másodfokon a fellebbviteli bíróságok (*Cours d'appel*) bírálják el az elsőfokú bíróságok által már meghozott ítéletek elleni fellebbezéseket. Franciaországban harminchat fellebbviteli bíróság működik, amely kizárólag hivatásos bírákból áll. Az Esküdtszék ítéletei elleni fellebbezéseket a Fellebbviteli Esküdtszék (*Cour d'assises d'appel*) tárgyalja, amelyet a 2000. június 15-i 2000-516 számú, ártatlanság vélelméről szóló törvény⁷³ hozott létre.

Végül a felülvizsgálati ügyekben a rendes bírósági szervezetrendszer tetején található párizsi székhelyű Semmítőszék (*Cour de cassation*) jár el. Abban az esetben, ha a Semmítőszék úgy ítéli meg, hogy a megtámadott határozat jogszabálysértő, akkor azt megsemmisíti, és új eljárásra

⁷² Lásd ezzel kapcsolatban BADÓ 1999: 3–26; BADÓ 2019: 126–129.

⁷³ Loi № 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

utasítja az adott alsóbb fokon eljáró bíróságot. A Semmítőszék nem vizsgálja felül az ügy tárgyát képező tényállási elemeket, csak a jogkérdést vizsgálja meg, és döntésével biztosítja az egyetemes ítélkezési gyakorlatot. Továbbá egy peres eljárás során, ha egy olyan új jogkérdéssel szembesülnek a bíróságok, amely értelmezési nehézséget okoz, akkor az alsóbb fokú bírának lehetőségük van a döntésük meghozatala előtt felvilágosítást, „véleményt” kérni a Semmítőszéktől. A Semmítőszék hatáskörébe tartozik továbbá annak vizsgálata is, hogy az előzetes alkotmányossági kérdés (*question prioritaire de constitutionnalité*) Alkotmánytanácshoz való továbbításának feltételei fennállnak-e.

A végrehajtó hatalom francia szervezete, a központi közigazgatás felépítése

Franciaország – mint már említettük – a félprezidenciális kormányforma modellországa: a végrehajtó hatalom megoszlik a köztársasági elnök (*Président de la République*) és a miniszterelnök (*Premier ministre*) között.⁷⁴

Franciaországban a végrehajtó hatalom része a köztársasági elnök.⁷⁵ A választópolgárok a francia köztársasági elnököt közvetlenül öt évre választják, amelynek betöltése két egymást követő ciklusig lehetséges csak. A köztársaságielnök-választásnak az a jelölt a nyertese, aki a leadott szavazatok abszolút többségét megkapta. Ha ezt az első fordulóban senki sem kapja meg, tizennégy nappal később a második fordulóra kerül sor. Ezen csak az a két jelölt indulhat, aki az első fordulóban – a kedvezőbb helyet elérő jelöltek esetleges visszalépése után – a legtöbb szavazatot kapta. A második fordulóban a szavazatok többségét megszerző jelölt lesz a köztársasági elnök, amely eredményt az Alkotmánytanács hirdeti ki. A legutóbbi elnökválasztás 2022-ben volt, a köztársasági elnök ismét Emmanuel Macron lett.⁷⁶

A köztársasági elnök felelősségéről az Alkotmány 67. és 68. cikke a következőképp rendelkezik: a köztársasági elnök megbízatása alatt nem vonható felelősségre a megbízatásával összefüggő, általa végzett cselekmények miatt. Ez alól két kivételt tesz az Alkotmány: egyrészt ha a köztársasági elnököt a Nemzetközi Büntetőbíróság elé idézik (Alkotmány 53–3. cikk), másrészt ha az Alkotmány 68. cikke szerinti felelősségre vonási eljárás megindul ellene. Ebben az esetben a köztársasági elnök felmentéséről a Parlament – amely mint Felső Bíróság (*Haute Cour*) jár el – dönt. A köztársasági elnök felelősségre vonása csak akkor kezdeményezhető, ha a köztársasági elnök nem látta el a feladatait, és nyilvánvalóan alkalmatlan arra, hogy ellássa megbízatását. A Felső Bíróságot a Nemzetgyűlés elnöke elnökli, és a Felső Bíróság egy hónapon belül, titkos szavazással dönt a felmentésről. Döntése azonnal hatályossá válik.

Az Alkotmány 7. cikke arról is rendelkezik, hogy mi történik abban az esetben, ha a köztársasági elnök funkciójának ellátása bármely okból akadályozva lenne (így például a köztar-

⁷⁴ SZALAI A. 2014: 84–86.

⁷⁵ A köztársasági elnökre vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket a francia Alkotmány 5–19. cikke tartalmazza. Lásd továbbá FAVOREU et al. 2017: 698–720; WALINE 2016: 67–71.

⁷⁶ Lásd Décision № 2022-197 PDR du 27 avril 2022. Proclamation des résultats de l'élection du Président de la République.

sági elnök halála esetén), vagy ha az Alkotmánytanács a kormány megkeresésére megállapítja a köztársasági elnök akadályoztatását. Ebben az esetben átmenetileg a Szenátus elnöke gyakorolja korlátok között a köztársasági elnöki jogköröket, ha pedig ő is akadályoztatva van, akkor a kormány. Az V. köztársaság előtt ebben az esetben a Nemzetgyűlés elnöke járt el, de az V. köztársaság hajnalán az alkotmányozók a köztársasági elnök jogköreinek folytonosságát szerették volna mindenképpen azzal is biztosítani, hogy nem a Nemzetgyűlés, hanem a Szenátus elnökét nevezték meg a köztársasági elnöki jogkörök ideiglenes gyakorlójaként. Ez amiatt is indokolt volt, mert míg a köztársasági elnök a Nemzetgyűlést feloszlathatja, és azután is megtörténhet az az eset, hogy a funkcióit nem tudja ellátni, a Szenátust nem oszlathatja fel.

A köztársasági elnökként eljáró Szenátus elnöke viszont korlátozott elnöki jogkörrel rendelkezik, mert nem írhat ki népszavazást egy törvényjavaslatra vonatkozóan, nem oszlathatja fel a Nemzetgyűlést, és nem kezdeményezhet alkotmánymódosítást.

Abban az esetben, ha az Alkotmánytanács megállapítja, hogy a köztársasági elnök véglegesen akadályoztatva van jogköreinek gyakorlásában, vagy a köztársasági elnöki tisztség megüresedett, akkor a megüresedés kezdetétől, illetve az akadályoztatás véglegességének hivatalos megállapításától számítva legelőbb húsz napon, de legkésőbb harmincöt napon belül meg kell tartani a köztársasági elnöki választásokat (kivéve, ha az Alkotmánytanács *vis maior* esetét állapítja meg). A Szenátus elnöke eddig két alkalommal gyakorolta átmenetileg a köztársasági elnöki jogköröket: először 1969 áprilisában, amikor Charles de Gaulle lemondott, miután az általa kezdeményezett referendumot, amely a Szenátus reformjára vonatkozott, a francia nép nem támogatta. Másodszor pedig 1974 áprilisában Georges Pompidou halála miatt vált szükségessé az, hogy a Szenátus elnöke a köztársasági elnöki jogköröket átmenetileg gyakorolja.

A köztársasági elnök megbízatása megszűnik tehát megbízatási idejének lejártával, halálával, lemondásával, köztársasági elnöki tisztségtől való megfosztásával, végleges akadályoztatásának megállapításával.

A köztársasági elnök megbízatása alatt nem vonható felelősségre a megbízatásával össze nem függő, általa végzett cselekmények miatt sem, nem idézhető tanúnak, nem vádolható meg büntetőeljárásban. Az eljárásokra vonatkozó határidő és az elévülési idő vele szemben megbízatásának ideje alatt megszakad. Az egyes eljárások pedig legkésőbb egy hónappal hivatalából való távozása után indulhatnak el ellene.⁷⁷

A francia köztársasági elnök számos jogkörrel rendelkezik: örökdik az Alkotmány tiszteletben tartása felett; a nemzet függetlenségének, az ország területi sérthetetlenségének és a nemzetközi szerződések tiszteletben tartásának a biztosítója. A köztársasági elnök képviseli Franciaországot a nemzetközi kapcsolatokban: megbízza és fogadja a nagyköveteket és a követeket. Nemzetközi kapcsolatokban tárgyalásokat folytat, illetve megerősíti a nemzetközi szerződéseket. A köztársasági elnök a hadsereg főparancsnoka. Az Alkotmány 16. cikke⁷⁸ szerinti különleges jogrend esetén rendkívüli intézkedési jogkörrel rendelkezik.

A francia köztársasági elnök a következő, a kormány működésére vonatkozó jogkörökkel rendelkezik: kinevezi – illetve fel is mentheti – a miniszterelnököt, illetve a miniszterelnök

⁷⁷ A francia Alkotmány 67. cikke alapján.

⁷⁸ Lásd részletesen SÁGVÁRI 2017: 179–188.

javaslatára a kormány tagjait. Másrésről a köztársasági elnök elnököl a Minisztertanácsban (*Conseil des ministres*). Harmadrésről a köztársasági elnök írja alá a Minisztertanács által hozott rendeleteket (*décret*) és törvényerejű kormányrendeleteket (*ordonnance*). A köztársasági elnök a közigazgatással kapcsolatosan is ellát feladatokat, igaz, a közigazgatás irányítása a kormány feladata.

A köztársasági elnök a Parlament működésére vonatkozó jogkörökkel is rendelkezik, így azokon az eseteken kívül, amelyekben a Parlament a törvény erejénél fogva ül össze, a rendkívüli ülésszakokat a köztársasági elnök rendelettel nyitja meg, és rekeszti be. A köztársasági elnök feloszlathatja a Nemzetgyűlést. A köztársasági elnök részt vesz a törvényalkotási eljárásban is: kihirdeti a törvényeket, illetve a kihirdetés előtt az Alkotmánytanácshoz fordulhat abban az esetben, ha úgy véli, hogy a kihirdetés előtt álló törvény (vagy nemzetközi szerződés) Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata indokolt. A köztársasági elnök referendumot is kiírhat.

A köztársasági elnök egyéni kegyelmet gyakorolhat. További kinevezési jogkörökkel is rendelkezik, így például az Alkotmánytanács kilenc tagja közül hármat a köztársasági elnök nevez ki.

A végrehajtó hatalmat, a kormányzati tevékenységet és a közigazgatás legfelsőbb szintű irányítását a kormány (*Gouvernement*) látja el.⁷⁹ A kormány meghatározza és végrehajtja a nemzet politikáját. A kormány rendelkezik a közigazgatás felett, illetve a fegyveres erőkről. A kormány hetente egyszer ülésezik, amit főszabály szerint a köztársasági elnök elnököl. Ezt nevezzük Minisztertanácsnak (*Conseil des ministres*), amelynek hatáskörébe tartozik a törvénytervezetek megvitatása, a törvényerejű kormányrendeletek megalkotása, egyes vezető közszolgálati tisztviselők kinevezése stb.

A kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből álló testület. A miniszterelnököt⁸⁰ a köztársasági elnök nevezi ki. A kormányalakításnak a miniszterelnök funkcióba lépése az előfeltétele, hisz a miniszterelnök javaslatára fogja a köztársasági elnök kinevezni a kormány tagjait (Alkotmány 8. cikk).

A köztársasági elnök és a miniszterelnök általában egy politikai párthoz tartozik, hisz a nemzetgyűlési képviselők választása a köztársasági elnök választását követően történik. Ez amiatt is fontos, mert a kormány a Parlamentnek felelős, a miniszterelnök és kormánya a Nemzetgyűlés támogatottsága nélkül nem fog tudni sokáig kormányozni. Abban az esetben, ha a köztársasági elnök és a miniszterelnök más-más politikai párthoz tartozik, úgynevezett kohabitációról (*cohabition*), kényszerű együttélésről beszélünk. Ilyen eset többször is előfordult már az V. köztársaság alatt, így 1986–1988 között François Mitterand köztársasági elnök és Jacques Chirac miniszterelnök, 1993–1995 között François Mitterand köztársasági elnök és Édouard Balladur miniszterelnök, 1997–2002 között Jacques Chirac köztársasági elnök és Lionel Jospin miniszterelnök kormányozása idején.

A kormány – mint már említettük – a Parlamentnek felelős az Alkotmány 49. és 50. cikke szerint. A miniszterelnök – a Minisztertanáccsal való egyeztetést követően – a Nemzetgyűlés előtt bizalmi szavazást indítványozhat a kormány programja, illetve az általános politikájára

⁷⁹ Lásd a francia Alkotmány 20–23. cikkét; FAVOREU et al. 2017: 720–734; WALINE 2016: 71–80; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 220–227; és a francia kormány honlapját.

⁸⁰ Lásd FRANZEL 2014: 69–96.

vonatkozó nyilatkozata tárgyában (Alkotmány 49. cikkének 1. bekezdése). Igaz, ez csak lehetőség a miniszterelnök kezében, és nem kötelezettség. Amiatt lehet ez fontos, hogy ekképpen is bizonyossá válhat, hogy a Nemzetgyűlés őt és kormányát támogatja reformelképzeléseiben is. (A miniszterelnök a Szenátus támogatását is kérheti a kormány általános politikájára vonatkozó nyilatkozata tárgyában.) Abban az esetben, ha a bizalmi szavazáson a Nemzetgyűlés többsége nem támogatja a kormány programját vagy a kormány általános politikájára vonatkozó nyilatkozatot, a miniszterelnöknek be kell nyújtania a kormány lemondását a köztársasági elnöknek.

A miniszterelnök indítványozhatja továbbá – a Minisztertanáccsal való egyeztetést követően –, hogy egy, a kormány által előterjesztett, a gazdaságra vagy a társadalombiztosításra vonatkozó törvényjavaslatról (illetve egyéb tárgykörű törvénytervezetről is) való szavazás egyben a kormány felelősségéről való szavazás is legyen a Nemzetgyűlésben. Ebben az esetben három cselekvési lehetősége van a Nemzetgyűlésnek a bejelentést követő 24 órán belül: az egyik, hogy nem terjeszt elő bizalmatlansági indítványt, ebben az esetben az adott törvényjavaslat elfogadottnak minősül, és a kormány változatlanul a helyén marad. A másik, hogy a Nemzetgyűlés bizalmatlansági indítványt terjeszt elő, és a bizalmatlansági indítványt nem támogatja a Nemzetgyűlés abszolút többsége. Ebben az esetben is elfogadottnak minősül a törvényjavaslat, és a kormány változatlanul a helyén marad. A harmadik, hogy a Nemzetgyűlés bizalmatlansági indítványt terjeszt elő, és azt a Nemzetgyűlés abszolút többsége támogatja. Ekkor a törvényjavaslatot nem fogadják el, és a miniszterelnöknek a kormány lemondását be kell nyújtania a köztársasági elnöknek (Alkotmány 49. cikkének 3. bekezdése).

A Nemzetgyűlés a kormány felelősségéről bizalmatlansági indítvány benyújtását követően szavaz. A bizalmatlansági indítványt a Nemzetgyűlés tagjai legalább egytizedének írásban kell támogatnia az eljárás megkezdéséhez. A bizalmatlansági indítvány benyújtásától számított 48 órával szavazhat a Nemzetgyűlés az indítványról. A bizalmatlansági indítvány támogatásához legalább a nemzetgyűlési képviselők abszolút többségének szavazata szükséges. Amennyiben a bizalmatlansági indítványt legalább a nemzetgyűlési képviselők abszolút többsége támogatta, a miniszterelnöknek a kormány lemondását be kell nyújtania a köztársasági elnöknek (Alkotmány 49. cikkének 2. bekezdése).

A kormány megbízatásának megszűnésére többféleképp kerülhet sor a fent ismertetetteken felül: a kormány megbízatása megszűnik a köztársasági elnök választásának másnapján. A kormány megbízatása megszűnhet a Parlament mindkét kamarája képviselőinek megválasztása másnapján, illetve akkor is, ha a köztársasági elnök a miniszterelnököt felmenti funkciójából, miután a miniszterelnök benyújtotta a kormány lemondását (Alkotmány 8. cikke). Ez történhet akkor is, ha a miniszterelnök nem ért egyet a köztársasági elnökkel, és habár az Alkotmány ezt nem teszi *expressis verbis* lehetővé, de történhet úgy is, ha azt a köztársasági elnök indukálja a miniszterelnöknél, és végül a miniszterelnök lemond.

A miniszterelnöknek számos feladata van: ő irányítja a kormány tevékenységét, felelős a nemzetvédelemért, és biztosítja a törvények végrehajtását is, rendeletet alkothat, és polgári illetve katonai tisztviselőket is kinevezhet. A törvényalkotás kezdeményezésének joga a Parlament tagjai mellett a miniszterelnököt illeti meg. Egyetértünk Ádám Péter azon állításával, hogy „[m]indent összevéve, a miniszterelnöknek az V. köztársaságban egyszerre megrészesítően sokféle és elkerülően alárendelt funkciója; nem a parlamenti többség vezetője lesz miniszterelnök, hanem

akit miniszterelnöknek kineveznek, az lesz a parlamenti többség vezetője”.⁸¹ A miniszterelnök koordinálja a miniszterek munkáját, de nem felettese a minisztereknek, gyakorlatilag első miniszter a miniszterek között.⁸² A miniszterelnök munkáját a Kormány Főtitkársága (*Secrétariat Général du Gouvernement*) is segíti.

A kormány tagjai a miniszterelnök mellett a miniszterek. Igen ám, azonban Franciaországban különböző kategóriákba sorolható miniszterek vannak, így megkülönböztethető úgynevezett államminiszter (*ministre d'État*), amely tiszteletbeli cím, és amely hangsúlyozza a miniszternek vagy annak a területnek a különös jelentőségét, amelyért az adott miniszter felelős. A teljes jogkörrel rendelkező, tárcát vezető miniszterek (*ministre plein exercice*) alkotmányos keretek között teljes miniszteri jogkörrel rendelkeznek, és egyetlen másik miniszter alá sem tartoznak. A miniszterhelyettesek (*ministres délégués*) a miniszterelnök vagy egy miniszter mellett látják el feladataikat. Az államtitkárok (*secrétaires d'État*) egyrészt vagy saját hatáskörrel (és így saját költségvetéssel) rendelkezhetnek, és egy minisztériumban lévő osztály vezetői, vagy a miniszterelnök vagy egy miniszter mellett látják el feladataikat. Az államtitkárok viszont nem vesznek részt főszabály szerint a Minisztertanács ülésén.⁸³

Az egyes minisztériumok feladata az adott területen hozandó kormányzati döntések előkészítése, egy adott ágazat irányítása és ellenőrzése. A miniszterek a minisztériumok élén többfajta feladatot látnak el, így például hierarchikus igazgatási feladatokat, de politikai funkciót is betöltenek. Főszabály szerint a miniszterek nem rendelkeznek rendeletalkotási joggal, csak az általuk vezetett minisztérium felépítését szabályozhatják rendeletben. A rendeletalkotási joggal a kormányon belül általában a miniszterelnök rendelkezik, aki átruházhatja a miniszterekre a rendeletalkotási jogát.⁸⁴

A minisztereknek a kinevezésüket követő két hónapon belül vagyonyilatkozatot kell tenniük, amely nyilatkozatok nyilvánosak. A kormány tagjaira számos összeférhetetlenségi szabály is vonatkozik, így a kormány tagja nem lehet nemzetgyűlési képviselő, illetve szenátor, nem láthat el országos szintű szakmai képviseletet, nem viselhet közhivatalt, és semmilyen más hivatást sem gyakorolhat. A kormány tagjai egyrészt politikai felelősséggel tartoznak a vezetésük alatt álló közigazgatási szervek cselekményeiért; másrészt büntetőjogi felelősségük van, amelyet az Alkotmány X. címe a következőképp határoz meg: a kormány tagjai büntetőjogilag felelősek a megbízatásukkal összefüggő cselekmények elkövetése esetén, ha e cselekmények az elkövetésük idején bűncselekménynek vagy vétségnek minősültek. A Köztársasági Bíróság (*Cour de justice de la République*) dönt ezekben az esetekben. A Köztársasági Bíróságnak tizenöt tagja van: hat választott nemzetgyűlési képviselő, hat választott szenátor és három semmítőszéki bíró, akik közül az egyik lesz a Köztársasági Bíróság elnöke.

A minisztereknek a megbízatása gyakorlatilag négyféleképp szűnhet meg: vagy a kormány lemondásával, vagy a köztársasági elnök felmenti a minisztert (a miniszterelnök javaslatára), vagy saját döntésével, lemondásával vagy halálával.

⁸¹ ÁDÁM 2007.

⁸² Egyes források első miniszternek fordítják: BALÁZS 2016b: 160–163.

⁸³ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 223–224.

⁸⁴ WALINE 2016: 75–77.

A francia központi közigazgatáshoz kapcsolható további szervek még az úgynevezett konzultációs szervek (így az Államtanács és a Gazdasági, Szociális és Környezetvédelmi Tanács), a koordinációs szervek (például a minisztériumközi bizottságok), a nem minisztériumi formában működő központi hivatalok (például Statisztikai Hivatal), a felügyeleti szervek (például Számvevőszék).⁸⁵

Kiemelendő továbbá, hogy léteznek független közigazgatási hatóságok (*autorités administratives indépendantes*), illetve független közjogi hatóságok (*autorités publiques indépendantes*), amelyek az állam nevében eljáró közigazgatási szervek, de a kormánytól függetlenek, és egy meghatározott területen rendelkeznek szabályozási és egyéb feladatokkal. Jelenleg tizennyolc független közigazgatási hatóság és hét független közjogi hatóság van Franciaországban. Független közigazgatási hatósággént működik például az ombudsman (*Défenseur des droits*), a Versenyhatóság (*Autorité de la concurrence*), a Nukleáris Biztonságért Felelős Hatóság (*Autorité de sûreté nucléaire*) stb. Független közjogi hatóság például a Közlekedést Szabályozó Hatóság (*Autorité de régulation des transports*).⁸⁶

Nem felejtendő el végezetül az sem, hogy a közfeladatok ellátásában további különböző közműintézmények (*établissement public*) is részt vesznek, amelyek területi vagy adott esetben országos hatáskörrel rendelkeznek. Továbbá polgári jogi személyek is részt vesznek a közszolgáltatások nyújtásában és a közfeladatok elvégzésében, de ezen személyi kör nem tartozik sem a fent ismertetett központi igazgatáshoz, sem a következő fejezetben leírt területi igazgatáshoz.⁸⁷

Franciaország területi tagozódása és a területi, helyi közigazgatás jellemzői

A francia Alkotmány XII. címe a *Területi közösségekről* címet viseli. Az Alkotmány 72. cikke kimondja: „A Köztársaság területi közösségei a községek, a megyék, a régiók, a sajátos jogállású területek és a 74. cikk által szabályozott tengerentúli területek.”

A francia szakirodalom nem használja az önkormányzat kifejezést, hanem területi közösségeknek (*collectivités territoriales*) nevezi a helyi önkormányzatokat.⁸⁸

Franciaország területi beosztását tekintve elsőként szükséges megjegyezni azt, hogy két alapvető kategóriát kell megkülönböztetni, mégpedig az anyaországi Franciaországot, amely az európai kontinensen található (*France métropolitaine*), és a tengerentúli Franciaországot (*France d'outre-mer*).⁸⁹ Franciaország tengerentúli területei a következő csoportokba oszthatók:

- Tengerentúli megyék és régiók (*départements et régions d'outre-mer*; rövidítve: DROM) csoportja. Idetartozik: Guadeloupe és Réunion.

⁸⁵ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 227–237.

⁸⁶ Loi № 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. Lásd CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 237–242.

⁸⁷ WALINE 2016: 201–279.

⁸⁸ LŐRINCZ 2011: 255.

⁸⁹ Franciaország tengerentúli területeinek elhelyezkedését, egyes területek jellemzését lásd Franciaország Tengerentúli Területei Minisztériumának honlapja. A magyar szakirodalomban Franciaország tengerentúli területeinek jogállása említés szintjén jelenik csak meg általában. Lásd LŐRINCZ 2011: 257; Francia Antillák címszó alatt: BÁRDOSI–KARAKAI 2008: 199–200.

- Különleges jogállású területek (*collectivités uniques*). Idesorolható: Mayotte, Guyana és Martinique.
- Tengerentúli területek (*les collectivités d'outre-mer*, rövidítve: COM) csoportja, amelybe a következő területek sorolhatók: St.-Barthélemy, St.-Martin, St.-Pierre és Miquelon, Wallis- és Futuna-szigetek és Francia Polinézia. E területekre az Alkotmány 74. cikke vonatkozik.
- Emellett Új-Kaledónia *sui generis* területnek tekinthető, amelynek helyzetét a francia Alkotmány XIII. címe rendezi.
- Szintén sajátos jogállású területek a francia déli és antarktiszi területek.

Az első két csoportba tartozó területeket a francia Alkotmány 73. cikke szabályozza, és asszimilációs jogrendi követelmények vonatkoznak rájuk. Ezzel szemben a tengerentúli területekre, valamint Új-Kaledóniára a különleges jogállás elve vonatkozik, amelyet a francia Alkotmány 74. cikke, illetve Új-Kaledóniára vonatkozóan az Alkotmány XIII. címe határoz meg.

Méretét tekintve a területi közösségek között a legnagyobb kategória a régió. Jelenleg 18 régió van Franciaországban: 12 régió az anyaországi Franciaországban, 1 régió Korzika és 5 régió Franciaország tengerentúli területein található. A régiók hatásköre a Francia Köztársaság új területi felépítéséről szóló 2015. augusztus 7-i 2015-991 számú törvény – amelynek francia rövidítése „loi NOTRe”, azaz a NOTRe törvény⁹⁰ – következtében megerősödött, és kiemelkedő szerepe van a fenntartható fejlődés, a biodiverzitás védelme; az éghajlat, a levegőminőség és az energia; a gazdasági fejlődés; az ipari innováció támogatása; a közlekedés, a felsőoktatás és a kutatás támogatása területén. A régiókban regionális tanácsok működnek, amelyeket az adott régió választópolgárai hatévente – általában márciusban – közvetlenül választanak meg. Az első választás 1986. március 16-án volt.⁹¹ A legutóbbi választás 2021. – a koronavírus-járvány miatt nem márciusban, hanem – júniusban volt.

Több megye (*département*) alkot egy régiót. Jelenleg 101 megye található Franciaországban. A megyékben megyei tanács működik, amely hatáskörrel rendelkezik egyes szociális, gazdasági, oktatási, kulturális és sportügyek vonatkozásában. A megyei tanács elnöke gondoskodik a megyei tanács döntéseinek végrehajtásáról. A megyei tanácsai képviselőket hatévente közvetlenül a megyei lakosok választják.⁹² A legutóbbi választás 2021 júniusában volt a regionális tanácsai képviselők választásával egy időben.

A legkisebb francia területi igazgatási egység a település (*commune*). 2020-ban Franciaország területén 35 054 település – amelyből 215 Franciaország tengerentúli területén – található.⁹³ A települési tanács (*conseil municipal*) és a polgármester (*maire*) a helyi közügyekben jár el. A települési tanácsot közvetlenül választják a helyi lakosok hat évre, a polgármestert a települési tanács választja meg szintén hat évre. A települési tanács dönt a helyi közügyekben, megszavazza a település évi költségvetését, biztosítja a helyi közszolgáltatásokat, ágazati feladatokat

⁹⁰ Franciául a „notre” miénket jelent.

⁹¹ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 323–329; WALINE 2016: 167–182.

⁹² CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 319–323; WALINE 2016: 150–166.

⁹³ A területi kohézióért és a területek közötti kapcsolatokért felelős miniszter 2020-as tájékoztató anyaga alapján.

lát el (így például városfejlesztés, közoktatás, szociális segélyek). A polgármester egyszerre lát el államigazgatási, illetve helyi igazgatási feladatokat: végrehajtja a helyi döntéseket, mindazonáltal az állam képviseletében végrehajtja a törvényben meghatározottakat, kiemelt szerepe van a rendfenntartás tekintetében, a választások szervezése vonatkozásában.⁹⁴ A „NOTRe törvény” követően a települési tanács és a polgármester hatásköre viszont csökkent. Kiemelendő azonban az, hogy a 2019. december 27-i 2019-1461 számú törvény megerősíti a polgármesterek szerepét a rendfenntartás és a szabályozási lehetőségek tekintetében.⁹⁵

A települések településközi együttműködésben is részt vehetnek, és úgynevezett Településközi Együttműködési Közintézetet (*Établissement Public de Coopération Intercommunale*, a francia rövidítést átvéve a továbbiakban: EPCI) hozhatnak létre egyrészt avégett, hogy valamilyen helyi fejlesztési projektet a települések közösen hajtsanak végre. Ebben az esetben saját költségvetéssel és bevétellel rendelkeznek az EPCI-k. Másrészt avégett is létrejöhetnek, hogy egy adott helyi közszolgáltatást hatékonyabban elláthassanak a településközi együttműködésben részt vevő települések. Ebben az esetben a költségvetésük a részes településektől függ. Az EPCI-t különleges esetben törvény is létrehozhatja, de létrejöttéhez általában prefektusi rendelet szükséges.⁹⁶

Sajátos jogállású területnek minősül 2015. január 1-jétől a „Nagy-Lyon” (*Métropole de Lyon*),⁹⁷ 2018. január 1-jétől Korzika,⁹⁸ 2019. január 1-jétől Párizs Városa (*„Ville de Paris”*), amely utóbbi egyszerre helyi és megyei szinten jár el.⁹⁹ 2021. január 1-jétől létrejött az Elzász Európai Közösség (*collectivité européenne d'Alsace*),¹⁰⁰ szintén mint sajátos jogállású terület.

Különleges jogállású területek (*collectivités uniques*) továbbá a már említett Mayotte 2011. március 31-től,¹⁰¹ Guyana és Martinique 2016. január 1-jétől,¹⁰² illetve Új-Kaledónia, amely 1988 óta *sui generis* jogállású terület. Új-Kaledónia az 1998-as nouméai megállapodás¹⁰³ alapján nagy fokú önállóságot élvez, Franciaország különleges jogállású, tengerentúli területe. E megállapodás értelmében háromszor lehetett népszavazást tartani a Franciaországtól való függetlenedésről: az új-kaledóniaiak először 2018 novemberében, másodszor 2020 októberében, harmadszor pedig 2021 decemberében is a Franciaországtól való függetlenedés ellen szavaztak. A 3. ábra ismerteti Franciaország régióit.

⁹⁴ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 308–319; WALINE 2016: 125–149.

⁹⁵ Loi № 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique.

⁹⁶ A területi közösségekről szóló általános törvénykönyv (*Code général des collectivités territoriales*) L5210-1–L5219-12 cikke.

⁹⁷ La loi № 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles.

⁹⁸ La loi № 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

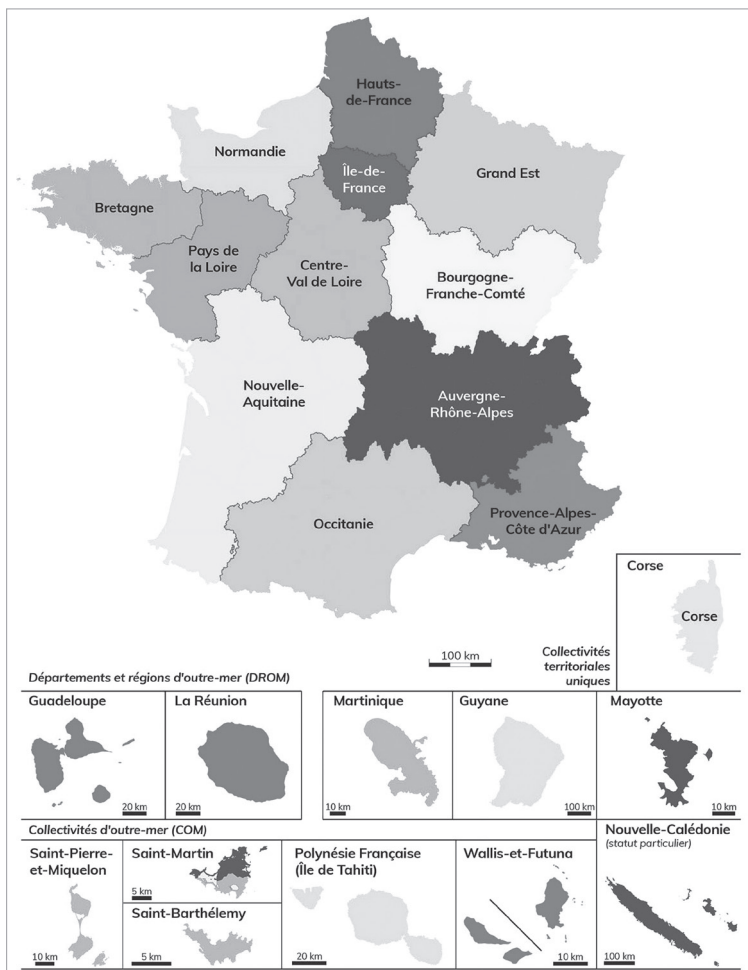
⁹⁹ Loi № 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l’aménagement métropolitain (1).

¹⁰⁰ Loi № 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d’Alsace.

¹⁰¹ La loi № 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

¹⁰² La loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

¹⁰³ Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998.



3. ábra: Franciaország régiói

Forrás: a www.vie-publique.fr/carte/270580-decoupage-administratif-de-la-france-les-regions francia honlapon található térkép

A francia területi igazgatás vonatkozásában szükséges továbbá megjegyezni az államot képviselő prefektusi rendszert, amelyet Napóleon alakított ki 1800-ban. A prefektusokat a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök és a belügyminiszter javaslata alapján.

A prefektusok 1982-től megyei és regionális szinten működnek. A régió prefektusa a régió-székhely megyei prefektusa, a megyei prefektus és a régióprefektus között 2010-ig nem volt hierarchikus kapcsolat, azonban 2010-től¹⁰⁴ a megyei prefektusok egyes tevékenységeit (kivéve például az idegenrendészeti ügyeket) a régióprefektusok felügyelik.

¹⁰⁴ Décret N° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret N° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

A megyei prefektusoknak számos feladatuk van. A megyei prefektus egyrészt az állam képviselője: megyei szinten a prefektus testesíti meg az államot, szerződéseket ír alá az állam nevében stb. Másrészt a megyei prefektus a kormány képviselője: ez gyakorlatilag a megyei prefektus szerepének politikai jellegére utal. E feladatkörében közvetít a megye és a központi közigazgatás között. Tájékoztatja a kormányt a megye helyzetéről, biztosítja a törvények betartását. A megyei prefektus harmadrészt a területi államigazgatás szerve, hatósági tevékenységet végez, gondoskodik a közrend fenntartásáról, természeti csapások esetén – de a koronavírus-járvány alatt is – mentési és segélynyújtási munkákról. Továbbá a megyei prefektusok törvényességi szempontból ellenőrzik a területi közösségek tevékenységét. Ha a prefektus jogszabálysértést észlel, akkor a közigazgatási bírósághoz fordul. Negyedrészről a megyei prefektusok az adott megyében az állami közszolgáltatások vezetőjeként is eljárnak. A prefektus mindig a nemzeti érdekeket védelmezi területi szinten. A prefektus általában döntését – legyen az akár egyedi, akár normatív aktus – *arrêté*¹⁰⁵ formában teszi.¹⁰⁶

Mint láthattuk, Franciaország közigazgatási térszerkezete nagyon széttagolt. A francia forradalom idején kialakított helyi közigazgatási rendszer alig változott az 1982-es decentralizációs törvényig,¹⁰⁷ amely a korábban kialakított rendszer merevségén kívánt oldani. A második nagy decentralizációs hullám (a 2003. március 28-i törvény és a 2004. augusztus 28-i törvény)¹⁰⁸ célja továbbra is a helyi hatáskörök növelése volt, így különösen is a területi decentralizáció értékeinek megőrzése és fejlesztése, a helyi önállóság növelése, valamint a területi kezdeményezésekben rejlő erőforrások felszabadítása.¹⁰⁹

Franciaországban 2010-ben kezdődött az ún. III. nagy decentralizációs reform,¹¹⁰ amelynek főbb momentumai a következők: 2014. június 18. napján a kormány két törvényjavaslat-tervezetet terjesztett elő a Minisztertanács ülésén, amely Franciaország területi reformjára – az egyik a régiók meghatározására, a regionális és megyei választásokra, valamint a választások megszervezésére; míg a másik a Francia Köztársaság új területi felépítésére – vonatkozott. A Nemzetgyűlés 2014. november 25. napján elfogadta a régiók meghatározására, a regionális és megyei választásokra, valamint a választások megszervezésére vonatkozó törvényjavaslatot.

A 2014. január 27-i „MAPAM törvény” vagy „MAPTAM törvény” néven ismert, a területi állami fellépés korszerűsítésére és a nagyvárosi területek megerősítésére vonatkozó törvény¹¹¹ a nagyvárosok (*métropoles*) vonatkozásában új jogállást biztosított annak érdekében,

¹⁰⁵ Lásd részletesen III.2.5. *A rendeleteket tartalmazó tömb* alfejezetet.

¹⁰⁶ A prefektusi rendszert lásd részletesen PÁL 2018: 58–66; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 252–255; WALINE 2016: 87–96.

¹⁰⁷ Loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 286–296.

¹⁰⁸ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République; Loi № 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (1); CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 296–301.

¹⁰⁹ BALÁZS (2016a): 16–39; BENCsik 2012: 67–68.

¹¹⁰ Lásd részletesen a francia kormány honlapját; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 301–305.

¹¹¹ Lásd FAVOREU et al. 2017: 654–658; Loi № 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1).

hogy a 400 ezernél több lakosú agglomerációk teljes mértékben döntési jogkörrel rendelkezzenek a gazdasági fejlődés, az innováció, az energia és a várospolitika meghatározása területén. Ilyen jogállással rendelkezik Nagy-Lyon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Nizza.

2015 nyarán elfogadták a Francia Köztársaság új területi felépítéséről szóló – már említett – NOTRe törvényt, amely megerősítette a régiók szerepét és a településközi együttműködést is. 2016. január 1-jétől a korábbi 22 régióból 13 anyaországi és 5 tengerentúli franciaországi régió lett kialakítva. A „Nagy-Párizs” és az Aix–Marseille–Provence nagyváros (*métropole*) is létrejött. A NOTRe törvényt igen sok kritika érte, így különösen is az, hogy e törvény egy sokkal bonyolultabb és a polgároktól távolabb eső területi közigazgatást hozott létre, mert a régiók hatásköre erősödött meg. E törvény a területi szervek közötti hatáskörmegosztást is a korábbiaknál komplexebben szabályozta.¹¹²

2022-ben újabb decentralizációs törvényt fogadott el a Nemzetgyűlés, amelyet franciául csak „3DS törvényként”¹¹³ említenek, és amely a IV. decentralizációs reformként vált ismertté. A 3DS akronim, amelyben a három „D” a differenciálásra, a decentralizációra és a dekoncentrációra, míg az „S” a *simplificationre*, azaz az egyszerűsítésre utal. A differenciálás lehetővé teszi a helyi közösségek számára, hogy szervezetüket és tevékenységüket szabadabban alakítsák ki, a helyi sajátosságokhoz igazodva. A helyi közösségek a törvény által hatáskörükbe utalt feladatok tárgyában rendeletet alkothatnak. A decentralizáció növeli a helyi közösségekre átruházott feladatokat, és megerősíti a területi, helyi hatóságok hatáskörét, különösen a közlekedés, a lakhatás, az integráció és az ökológiai átmenet területén. Így például egy adott régió koordinációja alatt, de megyei hatáskörre válhat az egyes nemzeti utak fenntartása. A megyéknek kiemelt szerepük lesz Natura 2000 területek létrehozásában is. A megyék és a régiók hatáskörrel fognak rendelkezni a középiskolák tanításon kívüli tevékenységeinek ellátásában, így például az iskolai étkeztetés kialakításában is. A dekoncentráció keretében a „3DS törvény” megerősíti a területi államigazgatást. A prefektus nagyobb hatáskörrel fog rendelkezni a területi állami szervek felett. A megyei prefektus a Francia Biodiverzitás Hivatalának (*l'Office français de la biodiversité*) területi képviselője lesz. Az egyszerűsítés a konkrét helyi ügyek, intézkedések folyamatát kívánja egyszerűbbé tenni. A „3DS törvény” a megyékre ruház át igen sok hatáskört, egyes rendelkezései már 2022. július 1-jén hatályba léptek.

Végül a francia területi igazgatás tekintetében szükséges kiemelni a dekoncentrált szerveket, amelyek a kormány, a miniszterelnök regionális vagy megyei szinten működő szervei, és amelyek fő feladata a kormány politikájának végrehajtása.¹¹⁴

¹¹² A Nemzetgyűlés honlapján elérhető a NOTRe törvényre vonatkozó elemzés (www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/evaluation_impact_loi_notre).

¹¹³ Loi № 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

¹¹⁴ LŐRINCZ 2011: 259–260; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 243–274.

A közigazgatási jog és forrásai

Franciaország – mint már említettük – a közigazgatási jog, a *droit administratif* szülőhazája. Jelen fejezet a közigazgatási jog meghatározását követően (*A közigazgatási jog fogalma* című alfejezet) a közigazgatási jog forrásaira fókuszál (*A francia jogforrási hierarchia „rejtelméi”* című alfejezet), amely során górcső alá vesszük a francia jogforrási hierarchia felépítését, illetve ismeretjük a közigazgatási aktusok új, a CRPA által bevezetett csoportosítását is. Végül a törvényerejű kormányrendelet jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének és a kodifikációban betöltött kiemelt szerepének bemutatására koncentrálna *A törvényerejű kormányrendeletek (ordonnance) Janus-arca* című alfejezet.

A közigazgatási jog fogalma

A magyar szakirodalom a közigazgatási jogot a következőképp határozza meg: azoknak a (bárki által alkotott) jogi normáknak az összessége, amelyek az alkotmányjogi szabályozás keretei között a természetes személyek és szervezetek (együtt: jogalanyok), valamint az állam közötti viszonyokat, továbbá a közigazgatási szervek egymás közötti viszonyait szabályozzák, és amelyek megalkotásában és érvényesítésében a közigazgatási szerveknek szerepük van.¹¹⁵

A közigazgatási jog fenti meghatározásához hasonló definíciót találunk az európai államok, így Franciaország jogirodalmában is. A közigazgatási jog tehát a közjog részeként az alkotmányjog keretei között működő, különféle jogalkotóktól származó, szerteágazó normák összessége, amelyek az állam és a jogalanyok kapcsolatát szabályozzák, mégpedig oly módon, hogy e kapcsolatokban meghatározó szerepe van a közigazgatási szerveknek. A francia szerzők szerint a közigazgatási jog tág értelemben a közigazgatási tevékenységre vonatkozó jogszabályok összessége. Szűk értelemben ezen szabályok közül csak azok tartoznak a közigazgatási joghoz, amelyek nem a magánjog részei.¹¹⁶ Más megfogalmazásban a közigazgatási jog azon jogszabályok összessége, amelyek a közigazgatásra vonatkoznak. Pontosabban, azon jogszabályok összessége, amelyeket a közigazgatási bíró alkalmaz ahhoz, hogy egy, a hatáskörébe tartozó jogvitát megoldjon.¹¹⁷

A francia közigazgatási jog történeti gyökerei – mint már említettük – a 18. század végén létrejövő Államtanácsához köthetők.¹¹⁸ A 19. században a francia közigazgatási jog szabályozása folyamatosan fejlődött.¹¹⁹ A Hatásköri Bíróság (*Tribunal des conflits*) az 1873-as Blanco-ügyben hozott ítéletében mondta ki, hogy a közigazgatással összefüggésben alkalmazandó jog speciális, a jogrendszer más részeitől elkülönült. A Blanco-ügy alapját az adja, hogy egy ötéves kislány, Agnès Blanco megsérült a francia állami tulajdonú dohánygyár vagonja miatt. A kislány édesapja

¹¹⁵ VARGA 2017: 69–172; FICZERE 1999: 56–68; MADARÁSZ 1990: 173–176.

¹¹⁶ WALINE 2016: 19.

¹¹⁷ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 18–19; WALINE 2016: 19.

¹¹⁸ Auby – Cluzel-Métayer 2012: 5; TEMESI 2018: 48–49.

¹¹⁹ TRUCHET 2017: 11.

rendes bíróság előtt polgári jogi úton kártérítést követelt az államtól. A rendes bíróság a Hatásköri Bírósághoz fordult, amely megállapította, hogy e kár megtérítésének ügyében a közigazgatási bíróság – az Államtanács – rendelkezik hatáskörrel. E döntés alapozta meg a közigazgatási jog más jogterületekhez képest megnyilvánuló autonómiáját.¹²⁰ A francia közigazgatási jog fejlődése nagy hatással volt a mediterrán országok (így különösen Spanyolország, Olaszország) közigazgatási jogára is.¹²¹

A francia közigazgatási jog jellemzője az, hogy formálásában mind a mai napig kiemelt speciális szerepe van az Államtanácsnak. Magyarországhoz hasonlóan a francia közigazgatási jognak sincs egyetlen átfogó kódexe.¹²²

A közigazgatási jog forrásainak nincs elkülönült rendszere Franciaországban. A közigazgatási jog – mint elkülönült jogág – jogforrásai tökéletesen illeszkednek a francia jogforrási hierarchiába.¹²³ A magyar jogirodalom az elmúlt évtizedben nem elemezte átfogóan a francia jogforrási hierarchia felépítését.¹²⁴ Ennek ismerete nélkül azonban egyes magyar fordítások önmagukban megtévesztőek lehetnek, illetve az eddig használt fordításokból helytelen következtetéseket vonhatunk le. Továbbá a francia jogforrási hierarchia egyes elemeinek tartalma¹²⁵ eltér a magyar jogforrási hierarchiától,¹²⁶ evégett is indokolt e kérdéskör átfogó áttekintése.

A francia jogforrási hierarchia „rejtelmiei”

Hans Kelsen jogforrási hierarchiára vonatkozó tanait¹²⁷ Franciaországban Charles Eisenmann vette át.¹²⁸ A francia jogforrási hierarchia mind a mai napig a legegyszerűbben egy piramisként ábrázolható: az egyes, azonos szinten álló normák összessége külön-külön szinteket, úgynevezett blokkokat (*blocs*) alkot. A következő blokkok különböztethetők 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*, amelyet a francia szakirodalom PGD-ként rövidít), a rendeleteket tartalmazó tömb és végül az egyéb közigazgatási aktusok (*actes administratifs*) szintje.¹²⁹ A francia Alkotmány *expressis verbis* nem mondja ki a jogforrási hierarchia felépítését, azt az Alkotmány egyes

¹²⁰ A Hatásköri Bíróság döntése: Arrêt du 8 février 1873, Blanco; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 17–18.

¹²¹ SZAMEL et al. 2011: 26; FROMONT 2007; ZILLER 2014: 743–745.

¹²² CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 19–20; WALINE 2016: 17.

¹²³ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 117–220.

¹²⁴ Röviden ismerteti: POLLÁK 2018: 116–135.

¹²⁵ FAVOREU et al. 2017: 173–243.

¹²⁶ A magyar jogforrási hierarchiára vonatkozóan lásd többek között: RÁCZ 1995; PAPP–SÁRI 2007; JAKAB 2007; JAKAB 2015.

¹²⁷ KELSEN 1988.

¹²⁸ TRUCHET 2008: 187–189.

¹²⁹ FAVOREU et al. 2017: 173–243.

rendelkezéseiből, logikai összefüggésekből, jogdogmatikai elemzésekből és a bírói gyakorlatból lehet kikövetkeztetni.¹³⁰

*Az alkotmányos normákat tartalmazó tömb (bloc de constitutionnalité)*¹³¹

A közigazgatási jog első helyen említendő forrása a francia Alkotmány, amelyet minden közigazgatási szervnek tiszteletben kell tartania eljárása során.¹³² Természetesen az Alkotmány számos, a közigazgatásra, így különösen is annak szervezetére vonatkozó rendelkezést is tartalmaz, ahogy azt a *Franciaország közigazgatása dióhéjban* című fejezetben is láthattuk.

Az alkotmányos normák a francia jogforrási hierarchia csúcsán helyezkednek el.¹³³ Az alkotmányos normákat tartalmazó tömb kifejezés az V. köztársaság kezdetétől alkalmazott fogalom,¹³⁴ amelyet a korábbi törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb (*bloc de légalité*) szófordulat ihletett.¹³⁵ Igaz, más tartalommal, de Franciaország egyes szomszédos országai (így például Spanyolország: *bloque de constitucionalidad*) is átvették e kifejezést.¹³⁶ A francia Alkotmánytanács nem használja az alkotmányos normákat tartalmazó tömb fordulatot, helyette az elmúlt években az Alkotmánytanács döntéseiben az alkotmányos értékkel bíró szabályok, elvek (*principes et règles de valeur constitutionnelle*) kifejezés terjedt el.¹³⁷

Az alkotmányos normákat tartalmazó tömbbe tartozik az 1958. október 4-i 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), a politikai, gazdasági és társadalmi jogelvek, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban (*les principes politique, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps*), azon elvek, amelyeket az Alkotmánytanács alkotmányos értékűnek állapít meg (*principe à valeur constitutionnelle*) és az alkotmányos értékkel bíró célkitűzések (*objectives à valeur constitutionnelles*).¹³⁸

¹³⁰ TRUCHET 2008: 187–189; DE BÉCHILLON 1996; PFERSMANN 1997: 481–509.

¹³¹ Lásd magyarul ÁDÁM 2007: 192–193; TRÓCSÁNYI–KRUSZLICZ 2014: 63–79.

¹³² CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 117.

¹³³ Az Alkotmánytanács döntései: Décision № 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires; Décision № 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Lásd továbbá az Államtanács és a Semmitőszék döntéseit, amelyekben az Alkotmány mint a jogforrási hierarchia csúcsa szerepel: az Államtanács döntése: CÉ, Ass., 30 octobre 1998., Sarraan, Levacher et autres, req. № 200286, 200287; a Semmitőszék döntése: Arrêt Me Pauline Fraisse du 2 juin 2000, Cour de Cassation, Assemblée plénière, du 2 juin 2000, 99-60.274.

¹³⁴ CLAVIERE-SCHIELE 1960: 81.

¹³⁵ FAVOREU et al. 2017: 134.

¹³⁶ ITZIAR 2006: 61–98.

¹³⁷ Lásd például az Alkotmánytanács döntését: Décision № 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail. Továbbá a *normes de référence du contrôle de constitutionnalité* kifejezés is megtalálható az Alkotmánytanács döntéseiben.

¹³⁸ FAVOREU et al. 2017: 135.

Az 1958. október 4-i francia Alkotmány¹³⁹ meghatározza Franciaország alkotmányos rendjének alapjait. Az 1958. október 4-i Alkotmány Preambulumából 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 *a 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*, XII. fejezete *a Le Défenseur des droits (Ombudsman)*, XIII. fejezete *az 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 Preambulumában 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.”¹⁴⁰

Az Államtanács 1960-ban a *Société Eky* döntésében,¹⁴¹ míg az Alkotmánytanács 1971-ben a *Liberté d'association* döntésében¹⁴² mondta ki, hogy nemcsak elvi jelentősége van az Alkotmány Preambulumában található Emberi és honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatára és az 1946. október 27-i Alkotmány Preambulumára¹⁴³ való utalásnak, hanem e dokumentumok is alkotmányos normaként tekintendők, alkotmányos értékkel bíró normák. Az Alkotmánytanács először 1973-ban kelt döntésében utalt az Emberi és honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatára.¹⁴⁴

A Környezetvédelmi Charta¹⁴⁵ (*Charte de l'environnement*) 2005-ben az Alkotmány felülvizsgálatakor került az Alkotmány Preambulumába. Elsőként az Alkotmánytanács,¹⁴⁶ majd az Államtanács¹⁴⁷ is megerősítette mint alkotmányos értékkel bíró normát. A Környezetvédelmi Charta a harmadik generációs jogra, az egészséges környezethez való jogra vonatkozó alapvető rendelkezéseket tartalmazza akként, hogy egyrészt jogot, másrészt kötelezettséget

¹³⁹ Az 1958. október 4-i Alkotmány részletes bemutatását lásd PLUEN 2015; FORMERY 2013.

¹⁴⁰ VEIL 2009; GRANGER 2011: 59–82.

¹⁴¹ Az Államtanács döntése: CÉ, Sect., 12 février 1960., Société Eky, req. № 46922.

¹⁴² Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association.

¹⁴³ Az 1946. október 27-i Alkotmány Preambulumának bemutatását lásd részletesen többek közt CONAC–PRÉTOT–TEBOUL 2001; PHILIP 1980: 265–280.

¹⁴⁴ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 73-51 DC du 27 décembre 1973, Taxation d'office; az Emberi és honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatának bemutatását lásd részletesen többek közt VEDEL 1989: 35–64; LA MARDIÈRE 1999: 227–255; PHILIP 1979: t. II. 317–337.

¹⁴⁵ CAPITANI 2005: 493–516; DRAGO 2004: 133–137.

¹⁴⁶ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés.

¹⁴⁷ Az Államtanács döntése: CÉ, Ass., 3 octobre 2008., Commune d'Annecy, req. № 297931.

állapít meg. A Környezetvédelmi Charta 1. §-a kimondja mint alapvető jog azt, hogy: „Mindenkinek joga van kiegyensúlyozott és egészséges környezetben élni.” E Charta 2. §-a viszont már közeleztettséget állapít meg: „Mindenkinek kötelessége részt venni a környezet megőrzésében és javításában.”

Ádám Péter 2007-ben tett a Környezetvédelmi Chartára vonatkozó azon állítása, hogy „[...] mindmáig Franciaország az egyetlen európai állam, amely a környezetvédelemmel foglalkozó alkotmányos jogforrással dicsekedhet”, szerencsére mára már nem helytálló.¹⁴⁸ Az elmúlt években számos ország, így Magyarország is elfogadott a környezetvédelemmel kapcsolatos alkotmányos rendelkezéseket. Magyarország Alaptörvényének XXI. cikke 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.” Ez utóbbi magyar rendelkezéshez hasonló a francia Környezetvédelmi Charta 4. cikke, amely kimondja, hogy a környezeti károkozás esetén a károkozót helyreállítási kötelezettség terheli, ami a szennyező fizet elvének megjelenése.

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*),¹⁴⁹ másrészt a politikai, gazdasági és társadalmi jogelvekre, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban (*les principes politique, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps*).¹⁵⁰

A köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvekre először az Államtanács,¹⁵¹ majd 1971-ben az Alkotmánytanács¹⁵² 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 a 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-e.¹⁵³ Továbbá az elvnek az állam szempontjából különösen is fontosnak,¹⁵⁴ általánosnak¹⁵⁵ és a köztársaság idején folyamatosan

¹⁴⁸ ÁDÁM 2007: 192–193.

¹⁴⁹ CHAMPEIL-DESPLATS 2001; VERPEAUX 2004b: 1537–1542.

¹⁵⁰ DEBENE 1978: 531–577.

¹⁵¹ Az Államtanács döntése: CÉ, Ass., 11 juillet 1956., Amicale des Annamites de Paris, req. № 26638.

¹⁵² A már korábban említett Alkotmánytanács döntése: Décision № 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association. Az

¹⁵³ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence.

¹⁵⁴ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 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.

¹⁵⁵ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 93-321 DC du 20 juillet 1993, Loi réformant le code de la nationalité.

alkalmazott elvnek kell lennie.¹⁵⁶ 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 szerkezetre vonatkozhatnak.¹⁵⁷ Ezek alapján a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelveknek tekinthető: az egyesülési jog,¹⁵⁸ a védelemhez való jog,¹⁵⁹ az oktatás szabadsága,¹⁶⁰ a közigazgatási bíráskodás függetlensége¹⁶¹ stb.¹⁶²

Az Alkotmánytanács 1975-ös döntésében utalt először a politikai, gazdasági és társadalmi jogelvekre, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban.¹⁶³ E jogelvek közé tartozik többek közt a nemek közti egyenlőség elve, egyes munkavállalói jogok, például a sztrájkhoz való jog.¹⁶⁴

Az alkotmányos normákat tartalmazó tömb részét képezik továbbá az alkotmányos értékkel bíró elvek (*principe à valeur constitutionnelle*) is. Ezek olyan általános elvek, amelyeket az Alkotmánytanács alkotmányos értékkel bírónak határoz meg, így például az emberi méltóság védelme.¹⁶⁵

Az alkotmányos értékkel bíró célkitűzések (*les objectifs de valeur constitutionnelle*) kifejezés explicit módon elsőként az Alkotmánytanács 1982-es döntésében jelent meg.¹⁶⁶ Az alkotmányos értékkel bíró célkitűzések jogforrási hierarchiában való elhelyezése számos vita tárgyát képezte. Míg egyes szerzők – így például Dominique Rousseau¹⁶⁷ – az alkotmányos értékkel bíró célkitűzéseket az alkotmányos normákat tartalmazó tömb részének tekintik, addig mások 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*) tárgyai.¹⁶⁸ Az alkotmányos értékkel bíró célkitűzéseket az Alkotmánytanács határozza meg, amelyek gyakorlatilag

¹⁵⁶ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 88-244 DC du 20 juillet 1988, Loi portant amnistie.

¹⁵⁷ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 2013-669 DC du 17 mai 2013, Mariage entre personnes du même sexe.

¹⁵⁸ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association.

¹⁵⁹ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 76-70 DC du 2 décembre 1976, Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail.

¹⁶⁰ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 77-87 DC du 23 novembre 1977, Liberté d'enseignement et de conscience.

¹⁶¹ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validations d'actes administratifs.

¹⁶² DE BELLESCIZE 2015: 38–39; FAVOREU et al. 2017: 137–139.

¹⁶³ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 74-54 DC du 15 janvier 1975, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

¹⁶⁴ FAVOREU et al. 2017: 137; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 120–121.

¹⁶⁵ Az Alkotmánytanács döntése: Décision 94-343/344 DC–27 juillet 1994–Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal.

¹⁶⁶ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle.

¹⁶⁷ ROUSSEAU 2001: 111.

¹⁶⁸ Az egyes szerzők álláspontját e kérdéskörben összegzi: LUCHAIRE 2005: 675–687.

a jogalkotónak adott iránymutatások. Ezek a célkitűzések nem alapvető jogot határoznak meg, hanem olyan követelményeket, amelyeket a jogalkotónak figyelembe kell vennie egy adott terület szabályozása során. Ez olyan eszköz az Alkotmánytanács kezében, amely által alapvető jogot korlátozhat egy másik alkotmányos jog érvényesítése érdekében. Tehát az alkotmányos értékkel bíró célkitűzések gyakorlatilag egy jogértelmezési technikát, iránymutatást adnak a jogalkotó számára, amelyet figyelembe kell vennie az egyes normák elfogadásakor. Ilyen alkotmányos értékkel bíró célkitűzésnek minősül a közrend megőrzése,¹⁶⁹ a pénzügyi csalás elleni küzdelem,¹⁷⁰ az igazságszolgáltatás megfelelő működésének előmozdítása,¹⁷¹ a környezet védelme és az emberiség közös örökségének védelme¹⁷² stb.¹⁷³

Számos további dilemma merült fel az évek során az alkotmányos normákat tartalmazó tömb kapcsán. Elsőként az, hogy a fent felsoroltakon túl vajon más normák az alkotmányos normákat tartalmazó tömbbe tartoznak-e, vagy sem. Az Alkotmánytanács ezzel kapcsolatban megállapította azt, hogy a Parlament házszabálya nem képezi az alkotmányos normákat tartalmazó tömb részét.¹⁷⁴ Az organikus törvények pedig mint törvények nem alkotóelemei az alkotmányos normákat tartalmazó tömbnek.¹⁷⁵

További vita tárgyát képezte az is, hogy vajon az alkotmányos normákat tartalmazó tömböt alkotó normák, elvek között fellelhető-e hierarchia. Az Alkotmánytanács egy 1982-es döntésében kimondta,¹⁷⁶ hogy az alkotmányos normákat tartalmazó tömböt alkotó normák között semmilyen hierarchia nincs.¹⁷⁷

Végül megjegyzendő, hogy az Alkotmány 62. cikke kimondja: „Az Alkotmánytanács határozataival szemben jogorvoslatnak nincs helye. Az Alkotmánytanács döntései kötelezőek mind a közhatalmi szervekre, mind a közigazgatási hatóságokra, mind pedig a bíróságokra.” Az Alkotmánytanács döntéseinek csak a rendelkező része és az ehhez kapcsolódó indokolás rendelkezik alkotmányos értékkel.¹⁷⁸

¹⁶⁹ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle.

¹⁷⁰ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000.

¹⁷¹ Az Alkotmánytanács döntése: Décision 2009-595 DC–03 décembre 2009–Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

¹⁷² Az Alkotmánytanács döntése: Décision 2019-823 QPC–31 janvier 2020–Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques].

¹⁷³ FAVOREU et al. 2017: 143–144; COUTANT 2016: 306–307; WALINE 2016: 284–290.

¹⁷⁴ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 78-97 DC du 27 juillet 1978. Réforme de la procédure pénale.

¹⁷⁵ FAVOREU et al. 2017: 142–143.

¹⁷⁶ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 81-132 DC du 16 janvier 1982, Nationalisations I.

¹⁷⁷ FAVOREU et al. 2017: 144–146.

¹⁷⁸ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 62-18 L du 16 janvier 1962, Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi № 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole; MAGNON 2013: 859–867; DE BELLESCIZE 2015: 39.

A nemzetközi és európai uniós normákat tartalmazó tömb (bloc de conventionnalité)

A nemzetközi és európai uniós normákat tartalmazó tömbbe egyrésről a nemzetközi egyezmények és megállapodások, másrésről 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, amely kijelentette, hogy a ratifikált és kihirdetett nemzetközi egyezményeknek törvényereje 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.”

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 között 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.¹⁷⁹

A nemzetközi szerződések vonatkozásában a francia Alkotmány 54. cikke rögzíti, hogy: „Ha 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.¹⁸⁰

Kiemelendő továbbá, hogy e blokkba tartozik az Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt Emberi Jogok Európai Egyezménye is, amelyet Franciaország 1974-ben ratifikált.¹⁸¹ Végül e tömbbe tartoznak az Európai Unió jogforrásai is. Az Alkotmány XV. fejezete külön, *Európai Unió* cím alatt kodifikálta a Franciaország és az Európai Unió kapcsolataira vonatkozó fontosabb rendelkezéseket.¹⁸²

¹⁷⁹ STIRN 2011: 27–28; FAVOREU et al. 2017: 173–223.

¹⁸⁰ Lásd részletesen e tekintetben az egyes alkotmánymódosításokat: STIRN 2011: 32–36.

¹⁸¹ Lásd többek között WALINE 2004: 1707–1729.

¹⁸² Számos kérdés merült fel az Európai Unió jogforrásaival kapcsolatban: 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.

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 (*règlement autonome*).

A francia Alkotmány alapján a törvények különbözőképp csoportosíthatók alkotójuk és tartalmuk szerint.¹⁸³ Törvény alkotására általában a Parlament jogosult, de léteznek népszavazás útján hozott törvények is.¹⁸⁴

Az Alkotmány megkülönböztet a törvények tartalma szerint:¹⁸⁵

- 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: 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, a házassági jogot, az öröklési jogot és a szabad rendelkezési jogot; annak meghatározását, hogy mi bűncselekmény és mi vétség, és hogy milyen büntetési tételek 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 a 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; a közoktatás; a környezetvédelem; a tulajdonjog, a dologi jog, a polgári és a kereskedelmi jogi kötelezettségek és a munkajog, a szakszervezeti jog és a társadalombiztosítás. Megjegyzendő, hogy az Alkotmány 34. cikkében meghatározott törvényalkotási tárgykörökön felül az Alkotmányban elszórtan találhatók olyan további tárgykörök, amelyeket szintén törvényben kell szabályozni, így például: a francia Alkotmány 3. cikke kimondja, hogy: „Választásra jogosult a törvényben meghatározta feltételekkel [...]”

¹⁸³ A csoportosítás szakirodalmanként részint eltér. Magyarországon Kilényi Géza a következő csoportokat nevesítette: alkotmánymódosító törvények, organikus törvények, programtörvények és jelző nélküli törvények. KILÉNYI 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 – PACTET 2016: 620–622; FAVOREU et al. 2017: 227–229.

¹⁸⁴ A francia Alkotmány 11. cikke alapján.

¹⁸⁵ A csoportosítás alapját adja: FAVOREU et al. 2017: 227–229.

- Az organikus törvények (*lois organiques*)¹⁸⁶ 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. A 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,¹⁸⁷ de mint minden törvénynek, tiszteletben kell tartaniuk a nemzetközi egyezményeket, az Európai Unió normáit és az alkotmányos normákat tartalmazó tömb elemeit.¹⁸⁸
- Az alkotmánymódosító törvényekre vonatkozó speciális eljárási szabályokat az Alkotmány 89. cikke tartalmazza. Az Alkotmány módosítását a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök, illetve a Parlament tagjai kezdeményezhetik. Az Alkotmányt módosító törvénytervezetet vagy törvényjavaslatot azonos formában a Parlament mindkét házának el kell fogadnia. Az alkotmánymódosítás akkor lesz végleges, ha népszavazás is jóváhagyta.
- Tartalmuk szerint megkülönböztethetők továbbá a programtörvények, amelyek az állam többéves célkitűzéseit és az ehhez szükséges pénzügyi eszközöket határozzák meg,¹⁸⁹ az Alkotmány 34. cikkében nevesített költségvetési törvények, amelyek az állami bevételeket és kiadásokat definiálják; illetve a társadalombiztosítás költségeiről rendelkező speciális pénzügyi törvények, amelyek a társadalombiztosítás pénzügyi egyensúlyának általános feltételeit biztosítják.

A magyar jogforrási hierarchiához képest a francia jogforrási hierarchiában talán az egyik legnagyobb eltérés a törvények és a rendeletek egymáshoz való viszonya.¹⁹⁰ A francia Alkotmány 37. cikke megállapítja, hogy: „Azokat a tárgyakat, amelyek nem tartoznak törvényi útra, rendeleti úton kell szabályozni.” E cikk alapján felmerül kérdésként, hogy vajon az Alkotmány a Parlamentnek szab-e határt azzal, hogy 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.¹⁹¹

¹⁸⁶ Azonos Ádám Péter fordításaiban a végrehajtási törvénnyel, habár jellege miatt inkább az organikus törvény kifejezést használjuk. ÁDÁM 2007: 193. Lásd továbbá SZALAI 2009: 28–29; SZALAI 2013: 69–77.

¹⁸⁷ WALINE 2016: 290–291; az Alkotmánytanács döntése: Décision № 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980.

¹⁸⁸ Az Alkotmánytanács döntései: Décision № 92-312 DC du 2 septembre 1992, Traité sur l’Union européenne; Décision № 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.

¹⁸⁹ A francia Alkotmány 34. cikke alapján lásd AUBY–AUBY 1995: 182–186.

¹⁹⁰ Erre hívja fel a figyelmet Jakab András is. Lásd JAKAB 2003: 96–98.

¹⁹¹ Lásd az Alkotmánytanács döntése: Décision № 93-322 DC du 28 juillet 1993, Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel; az Államtanács döntése: CÉ, Ass., 3 octobre 2008., Commune d’Annecy, req. № 297931; STIRN 2011: 83–85. Habár számos szerző épp

Az Alkotmány 37. cikke alapján hozott autonóm rendeletek nem a rendeleteket tartalmazó tömbbe, hanem a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömbbe tartoznak. A francia Alkotmány mind a mai napig nem tartalmazza az autonóm rendelet kifejezést. Ezt az elnevezést az Államtanács használta először, és ezt követően terjedt el.¹⁹² A kormány tehát eredeti jogalkotói hatáskörben alkothat rendeleteket olyan tárgykörökben, amelyeket az Alkotmány nem nevesíti a törvényalkotás tárgyaként.

A törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömbbe tartoznak továbbá a különös jogrend idején hozott intézkedések is.¹⁹³ A ratifikált törvényerejű kormányrendeletek (*ordonnance*) is e blokk részei. A törvényerejű kormányrendelet jogforrási hierarchiában betöltött helyét *A törvényerejű kormányrendeletek (ordonnance) Janus-arca* című alfejezet ismerteti részletesen.

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.¹⁹⁴ Az általános jogelv kifejezés először az Államtanács 1945-ben hozott Aramu-döntésében található.¹⁹⁵ Az általános jogelveknek három jellemzője van: egyrésztől íratlan szabályok, másrésztől francia jogi hagyományokból levezethetők, harmadrésztől közigazgatási bíró¹⁹⁶ által megállapított, összegyűjtött, de nem a bíró által alkotott elvek.¹⁹⁷

Az általános jogelvek tartalmát a bírósági joggyakorlat határozza meg. Az általános jogelvek száma az évek során egyre nőtt. Egyes elvek valóban általános jellegűek, így például a közigazgatási aktusok visszaható hatályának tilalma,¹⁹⁸ míg más elvek kezdik elveszteni általános jellegüket, és csak egy speciális jogterületre vonatkoznak,¹⁹⁹ például a közszolgálat kapcsán a várandós nők felmondási tilalma.²⁰⁰

Az általános jogelvek jogforrási hierarchiában való elhelyezkedése sokáig vitatott volt a francia szakirodalomban.²⁰¹ Azt, hogy az általános jogelvek a rendeleteket tartalmazó tömb és az egyéb

az ellenkezőjére hívja fel a figyelmet, és kritikát fogalmaz meg ezzel kapcsolatban, lásd többek között CANS 1999: 1419–1447.

¹⁹² Az Államtanács döntése: CÉ, 8. février 1985, Association des centres Édouard Leclerc, req. № 40531; FAVOREU 1977: 405–421; FAVOREU 1987: 871–884; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 191–192; FAVOREU et al. 2017: 229–240.

¹⁹³ Lásd a francia Alkotmány 16. cikkét.

¹⁹⁴ COQ 2014: 223–230; CAMBY 2006: 1505–1512; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 173–176; DE BELLESCIZE 2015: 46–48.

¹⁹⁵ Az Államtanács döntése: CÉ, Ass. 26 octobre 1945., Aramu, req. № 77726.

¹⁹⁶ Igaz, a magánjogtól sem idegen az általános jogelvekre való utalás, lásd BOULANGER 1950: 51–74.

¹⁹⁷ CHAPUS 2000a: 89; WALINE 2016: 326–331; FAVOREU et al. 2017: 235–249.

¹⁹⁸ Az Államtanács döntése: CÉ, Ass., 25 juin 1948., Société du Journal l'Aurore, req. № 94511.

¹⁹⁹ WALINE 2016: 327.

²⁰⁰ Az Államtanács döntése: CÉ, Ass., 8 juin 1973., Dame Peynet, req. № 80232.

²⁰¹ JEANNEAU 1954; MESCHERIAKOFF 1976: 596–610; MODERNE 1998: 494–518; MAILLOT 2003.

közigazgatási aktusok szintje felett helyezkednek el, viszonylag hamar megállapították.²⁰² Sokáig kérdéses volt azonban az, hogy az általános jogelvek vajon a törvények felett helyezkednek-e el. Az Alkotmánytanács egy 1969-es döntésében²⁰³ 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.²⁰⁴ Ezen utóbbi általános jogelvek azonban kötik a közigazgatást és a közigazgatás által alkotott normákat. Ennek értelmében az autonóm rendeletek²⁰⁵ és a nem ratifikált törvényerejű kormányrendeletek²⁰⁶ sem lehetnek ellentétesek az általános jogelvekkel.²⁰⁷

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 között hierarchia áll fenn.²⁰⁸ Újra szükséges hangsúlyozni, hogy az Alkotmány 37. cikke alapján alkotott autonóm rendeletek annak ellenére, hogy e rendeleket 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 Minisztertanácsban hozott törvényerejű kormányrendeleteket és a minisztertanácsi rendeleteket a köztársasági elnök írja alá.
- A második az a miniszterelnök által hozott rendelet, amelynek 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 Alkotmány 13. cikke rendelkezéseinek fenntartásával a miniszterelnök

²⁰² Az Államtanács döntése: CÉ, Sect., 26 juin 1959., Syndicat général des ingénieurs conseils, req. № 92099.

²⁰³ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 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.

²⁰⁴ STIRN 2011: 22–24.

²⁰⁵ Az Államtanács döntése: CÉ, Sect., 26 juin 1959., Syndicat général des ingénieurs conseils, req. № 92099.

²⁰⁶ Kivéve, ha a törvényerejű kormányrendelet megalkotására vonatkozó felhatalmazó törvény kifejezetten erről másképp rendelkezik. E kérdéskörrel kapcsolatban lásd részletesen CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 179; az Államtanács döntései: CÉ, Ass., 24 novembre 1961., Fédération nationale des syndicats de police, req. № 52262; CÉ 7 / 2 SSR., 29 octobre 2004., Sueur et autres, req. № 269814.

²⁰⁷ CHAPUS 1999: 112.

²⁰⁸ WALINE 2016: 331–336.

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. E rendeletről meg kell különböztetni azon rendeleteket, amelyek megalkotása során az Államtanács véleményét csak kikérték. Ezekben a rendeletekben az „*après avis du Conseil d'État*” kifejezés szerepel, és ezeket egyszerű rendelet is módosíthatja. Az Államtanács álláspontját követően alkotott, miniszterelnök által hozott rendelet azonban nem módosítható egyszerű rendelettel, csak az Államtanács álláspontját követően megalkotott, miniszterelnök által hozott rendelettel.²⁰⁹

- A harmadik azon egyszerű rendelet (*décrets simples*), amelyet szintén a miniszterelnök hoz, de nem kötelező az Államtanács álláspontját kikérni. Ez utóbbi rendeletfajta a leggyakoribb.²¹⁰

Franciaországban nemzeti szinten az Alkotmány alapján csak a köztársasági elnök és a miniszterelnök rendelkezik rendeletalkotási joggal. Mindazonáltal szűkített jogalkotási hatásköre van más közigazgatási szerveknek és személyeknek is, de az általuk hozott normát nem *décret*-nek, hanem *arrêté*-nek nevezzük. A magyar szakirodalom általában mindkét francia szót 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 joguk: egyrészt minden miniszter a jól működő közigazgatás céljából az ehhez szükséges intézkedéseket megteheti, meghatározhatja és szabályozhatja a saját szervezetére vonatkozó részletszabályokat.²¹¹ Másrészt a francia Alkotmány 21. cikke értelmében a miniszterelnök hatáskörének 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 a francia Alkotmány 19. és 22. cikke alapján a miniszterek ellenjegyzik a köztársasági elnök és a miniszterelnök egyes jogalkotási aktusait. Az Alkotmány 19. cikke kimondja, hogy: „A köztársasági elnöknek a 8. (első bekezdés), 11., 12., 16., 18., 54., 56. és 61. cikkeiben előírt intézkedéseit nem, a többit a miniszterelnöknek kell ellenjegyezni, illetve adott esetben a felelős miniszternek.” Az Alkotmány 22. cikke pedig megállapítja, hogy: „A miniszterelnök által hozott aktusokat adott esetben a végrehajtásért felelős miniszterek is ellenjegyzik.”

A miniszterek mellett további szabályozási, *arrêté*- (rendelet-) alkotási hatáskörrel rendelkező független közigazgatási hatóságok, egyes különleges hatáskörrel rendelkező intézmények

²⁰⁹ Az Államtanács döntése: CÉ, Ass., 3 juillet 1998., Syndicat national de l'environnement CFDT, req. № 177248, 177320, 177387.

²¹⁰ STIRN 2011: 93–103.

²¹¹ Az Államtanács 1936-ban állapította meg. Az Államtanács döntése: CÉ, Sect., 7 février 1936., Arrêt Jamart, req. № 43321.

(a közintézmények vezetői), a prefektusok és a polgármesterek²¹² is.²¹³ 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 tehát mindig megjelölni a jogalkotót is, hiszen alapján már könnyebben elhelyezhető az adott jogszabály a jogforrási hierarchiában.

Az egyéb közigazgatási aktusok szintje

Az egyéb közigazgatási aktusok szintje a rendeleteket tartalmazó tömb alatt helyezkedik el. A közigazgatási aktustannal kapcsolatos kérdésekből röviden a következőket emelnénk ki, ismeretve a legújabb francia jogfejlesztési gyakorlatot.

Elsőként a közigazgatási aktus fogalma a „közhiedelemmel” ellentétben nem német, hanem francia jogi fogalom.²¹⁴ A közigazgatási aktus fogalmi elemei és az aktusok csoportosítása azonban sokáig vitatott volt Franciaországban.²¹⁵ 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 L200-1. cikke rögzíti, hogy: „Jelen 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 individuális, egyedi aktusokat (*les actes individuels*) és a többi döntést tartalmazó, nem szabályozó aktusokat (*les autres actes décisionnaires non réglementaires*). A döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusokat gyakran nevezik döntéseknek (*décisions*) vagy adott esetben szabályozó döntéseknek (*décisions réglementaires*), egyedi döntéseknek (*décisions individuelles*), illetve se nem szabályozó, se 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.²¹⁶ Az egyoldalú közigazgatási

²¹² 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.”

²¹³ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 195–197.

²¹⁴ Erre hívja fel a figyelmet Patyi András is, lásd PATYI 2006: 671–715.

²¹⁵ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 199.

²¹⁶ PATYI 2017; DELVOLVÉ 1983; ROUGEVIN–BAVILLE – LABETOULLE – DENOIX DE SAINT MARC 1989: 102; MOREAU 1989: 156; DE BELLESCIZE 2015: 163; STAHL 2016: 76.

aktusok továbbá Franciaországban olyan jogi aktusok, amelyek hatáskörtúllépés miatti kereset tárgyai lehetnek.²¹⁷

- A CRPA az aktusok csoportosítása tekintetében az egyoldalú közigazgatási aktusokra fókuszál. Természetesen a francia szakirodalom is megkülönböztet az egyoldalú közigazgatási aktusok mellett közigazgatási szerződéseket (*contrat administratif*) is.²¹⁸
- A CRPA alapján az egyoldalú közigazgatási aktus (*acte administratif unilatéral*) és a közigazgatási döntés (*décision administrative*) fogalma nem azonos;²¹⁹ hisz megkülönböztethetők döntést tartalmazó, egyoldalú, közigazgatási aktusok (*actes administratifs unilatéraux décisionnaires*) és döntést nem tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusok (*administratifs unilatéraux non décisionnaires*).²²⁰
- A CRPA és a francia szakirodalom²²¹ alapján a döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusok a következőképp csoportosíthatók:
 - Egyedi aktusok (*les actes individuels*), amely aktusok címzettjei – akár egy, akár több fő – pontosan, név szerint meghatározottak vagy meghatározhatók.
 - Szabályozó aktusok (*les actes réglementaires*), amelyek meghatározatlan címzett számára szóló általános normát tartalmaznak.
 - A többi döntést tartalmazó, nem szabályozó aktusok (*les autres actes décisionnaires non réglementaires*), azaz a se nem szabályozó, se nem egyedi döntések (*décisions ni réglementaires ni individuelles*).

Az aktusok e csoportja a bírói ítélezési gyakorlatban jelent meg az 1960-as évektől.²²²

A francia szakirodalomban eltérő elnevezéseket találunk ezekre az aktusokra, így például köztes aktus (*acte intermédiaire*),²²³ különleges aktus (*acte particulier*),²²⁴ *sui generis* aktus és úgynevezett *décision d'espèce*.²²⁵ A CRPA kodifikátorai azonban inkább negatív megközelítést választottak, és se nem szabályozó, se nem egyedi döntésként nevesítették az e csoportba tartozó aktusokat.²²⁶ A se nem szabályozó, se 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

²¹⁷ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 536–541.

²¹⁸ A közigazgatási szerződések vonatkozásában lásd többek közt RICHER 2012; GUETTIER 2004; ECKERT 2006: 238–244; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 486–531; WALINE 2016: 471–509.

²¹⁹ DEFOORT 2015: 811–815; MELLERAY 2015: 2491.

²²⁰ DELVOLVÉ 2016: 35–40; CHAPUS 2001: 501; SEILLER 2014: 125.

²²¹ A CRPA alapján az elmúlt időszakban átfogó jelleggel ismertette az aktusok csoportosítását: DELVOLVÉ 2016: 35–40. A csoportosítás definícióinak alapját adja: CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 200. Magyarul lásd POLLÁK 2021: 585–594.

²²² Az Államtanács döntéseiben így például: CÉ, Sect., 19 novembre 1965., Epoux Delattre-Floury, req. № 60647.

²²³ Például LAURENT 1955: 288.

²²⁴ DELVOLVÉ 1983: 123.

²²⁵ CHAPUS 2001: 527; WALINE 2016: 439.

²²⁶ DELVOLVÉ 2016: 35–40.

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.²²⁷ A se nem szabályozó, se nem egyedi döntéseknek sajátos szabályai vannak. Valahol félúton helyezkednek el a szabályozó aktusok és az egyedi aktusok közt:²²⁸ 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 se nem szabályozó, se nem egyedi döntések hatálybalépésére a szabályozó aktusokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.²²⁹ Ám az egyedi aktusokhoz hasonlóan jogellenességükre meghatározott határidőn belül lehet csak hivatkozni.²³⁰

Kitűnő példa erre az aktusfajtára a kisajátítási eljárás során hozott közhasznúsági nyilatkozat (*déclaration d'utilité publique*),²³¹ amely vonatkozásában az Államtanács már 1975-ben megállapította, hogy nem minősül szabályozó aktusnak,²³² majd 1983-ban rögzítette, hogy nem is egyedi aktus.²³³

A magyar szakirodalom általában normatív, szabályozó aktusokat és egyedi aktusokat különböztet meg. Ennek az elhatárolásnak a szempontja a jogi hatás jellege és a címzettek meghatározási módja.²³⁴ A se nem szabályozó, se nem egyedi döntések csoportja nem jelenik meg. Igaz, léteznek olyan aktusok is, amelyeknek több száz címzettje is van, mégis egyedi aktusnak minősülnek, így például egy környezetvédelmi hatósági engedély. 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 címzetteket, és e címzetti körben változás csak magának a rendelkezésnek a megváltoztatásával lehetséges.²³⁵ Álláspontunk szerint megfontolást érdemel, és adott esetben e kérdéskörre is alkalmazható az új francia Közigazgatási eljárási kódex alapján kialakított csoportosítás átvétele.

²²⁷ CHAPUS 2001: 527.

²²⁸ MOUZET 2016: 169–172.

²²⁹ STAHL 2016: 131.

²³⁰ MELLERAY 2015: 2493.

²³¹ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 200.

²³² Az 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. № 93132, 93133.

²³³ Az Államtanács döntése: CÉ 10/ 5 SSR., 11 février 1983., La commune de Guidel Morbihan, req. № 41233.

²³⁴ TAMÁS 1997: 342–344; PATYI 2010: 329–350; PATYI 2012a: 197–227; PATYI 2017: 146–149.

²³⁵ JAKAB 2007: 41–42.

- Döntést nem tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusoknak (*administratifs unilatéraux non décisifs*) minősülnek például a belső vezetési intézkedések (*les mesures d'ordres intérieur*),²³⁶ a körlevelek és az iránymutatások.

A körlevelekben az egyes közigazgatási hatóságok (miniszterek, prefektusok stb.) tájékoztatják egymást munkájukról. Leggyakrabban avégből készítik 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.²³⁷ A CRPA R. 312-8. cikke alapján a miniszterek által készített 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 között tesz különbséget:²³⁸ egyrésztől úgynevezett kötelező körlevelek (*circulaires impératives*) és nem kötelező körlevelek (*circulaires non impératives*) között.²³⁹ Kizárólag a kötelező körlevelek lehetnek hatáskör túllépése miatt bírósági kereset tárgyai.²⁴⁰

A másik aktus, az iránymutatások egy sokszor a francia köztisztviselők által az Európai Unió irányelveivel összekevert aktus, mivel az Államtanács egy 1970-es döntésében²⁴¹ irányelvként (*directive*), miniszteri irányelvként nevesítette először.²⁴² Épp emiatt is az Államtanács legutóbbi döntésében átkeresztelte az irányelveket iránymutatásra (*lignes directrices*).²⁴³ 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.²⁴⁴ Hatáskörtúllépés miatti kereset tárgya nem lehet az iránymutatás, de egy döntés elleni keresetben hivatkozhat rá az, akire nézve a döntés rendelkezést tartalmaz.²⁴⁵

²³⁶ HECQUARD-THÉRON 1981: 235–244; CHAUVET 2015: 793–798.

²³⁷ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 201–202; WALINE 2016: 434.

²³⁸ Az Államtanács elsőként értelmező körlevelek, amelyek a jogszabályokat ismertetik, értelmezik (*circulaires interprétatives*), és szabályozási körlevelek (*circulaires réglementaires*) között tett különbséget (lásd az Államtanács döntése: CÉ, Ass., 9 janvier 1954., Institution Notre-Dame du Kreisker, req. № 07134), de e csoportosítás a joggyakorlat szempontjából nem volt túl szerencsés.

²³⁹ Az Államtanács döntése: CÉ, Sect., 18 décembre 2002., Mme Duvignères, req. n° 233618.

²⁴⁰ A kötelező körlevelek minősülhetnek szabályozó aktusnak. E kérdéskör kapcsán lásd KOUBI 2004: 499–544.

²⁴¹ Az Államtanács döntése: CÉ, Sect., 11 décembre 1970., Crédit foncier de France c/ Mlle Gaupillat et Mme Ader, req. n° 78880.

²⁴² WALINE 2016: 435–436; DELVOLVÉ 1974: 459–473.

²⁴³ Az Államtanács döntése: CÉ, 4 / 5 SSR., 19 septembre 2014., Jousselin, req. № 364385. Lásd továbbá az iránymutatás vonatkozásában COSTA 2015: 806–810; és az Államtanács döntése CÉ Sect., 4 février 2015., Ministre de l'Intérieur c. Cortes Ortiz, req. № 83267.

²⁴⁴ STIRN 2011: 101–103.

²⁴⁵ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 728–730.

A törvényerejű kormányrendeletek (ordonnance) Janus-arca

A francia jogforrási hierarchia áttekintését követően a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) átfogó elemzése előtt szükséges hangsúlyozni, hogy eltérő fordításokat találunk a magyar szakirodalomban az *ordonnance* tekintetében. Az *ordonnance*-t többek közt rendeletként,²⁴⁶ rendelkezésként, kormányrendeletként, szabályrendeletként, törvényerejű rendeletként,²⁴⁷ végzésként,²⁴⁸ törvényerejű kormányrendeletként,²⁴⁹ kormányrendeletként törvényi felhatalmazással, utasításként²⁵⁰ fordítják az egyes szerzők. A fordítási zűrzavarra az egyik legkézenfekvőbb példa talán a 2016-ban, a Wolters Kluwer által kiadott francia Alkotmány fordítása, amelyben hatfélekképp fordítják az *ordonnance*-t: hol Minisztertanács által aláírt rendelkezésként,²⁵¹ hol csak rendelkezésként,²⁵² hol rendeleti (*ordonnance*) formaként,²⁵³ hol rendelet (*ordonnance*)-ként,²⁵⁴ hol rendeletként,²⁵⁵ hol rendeleti formaként.²⁵⁶ Ez utóbbi esetekben már zárójelben az *ordonnance* kifejezést is elhagyta a fordító, teljes értelmezési káoszt okozva ezzel. 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 e munkában következetesen az *ordonnance* törvényerejű kormányrendeletként található meg.

²⁴⁶ TRÓCSÁNYI–BADÓ 2005: 388.

²⁴⁷ AUBY–AUBY 1995: 166–167.

²⁴⁸ BÁRDOSI–TRÓCSÁNYI 2001: 311.

²⁴⁹ ÁDÁM 2007: 216.

²⁵⁰ KOVÁCS–PUSZTAI 2011: 200.

²⁵¹ Lásd *A francia Alkotmány* 13. cikkének fordítását: „A köztársasági elnök írja alá a Minisztertanács által hozott rendelkezéseket (*ordonnance*) és rendeleteket (*décret*).” HEKA 2016: 343.

²⁵² 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.” HEKA 2016: 355.

²⁵³ 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.” HEKA 2016: 348.

²⁵⁴ Lásd *A francia Alkotmány* 47. cikkének fordítását: „Ha a Parlament hetven napon belül nem dönt, a tervezet rendelkezései rendelet (*ordonnance*) útján hatályba léptethetők.” HEKA 2016: 350.

²⁵⁵ 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.” HEKA 2016: 358.

²⁵⁶ Lásd *A francia Alkotmány* 47-1. cikkének fordítását: „[...] Ha a Parlament ötven napon belül nem nyilatkozik, a törvénytervezet rendelkezéseit rendeleti formában hatályba lehet léptetni.” HEKA 2016: 350.

Mint már láttuk, 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 helyezzük el a normákat a jogforrási hierarchiában. E dilemma megválaszolásához az alfejezet először röviden ismerteti a törvényerejű kormányrendelet fogalmát, fajtáit, történeti előzményeit, megalkotásának előfeltételeit, folyamatát, tartalmát, alkalmazásának gyakoriságát és előnyeit. Ezt követően elhelyezzük a törvényerejű kormányrendeleteket a már ismertetett francia jogforrási hierarchiában. Látható lesz az is, hogy a törvényerejű kormányrendeletek Janus-arcúsága leginkább létrejöttükben és jogforrási hierarchiában betöltött szerepük tekintetében észlelhető.

A törvényerejű kormányrendelet fogalma, fajtái és 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.²⁵⁷

A törvényerejű kormányrendelet több fajtája különböztethető meg:²⁵⁸

- 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.
- 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.²⁵⁹ Az Alkotmány e cikke alapján először 2005-ben hoztak törvényerejű kormányrendeletet.²⁶⁰
- A francia Alkotmány 92. cikke alapján az V. köztársaság hajnalán a kormánynak lehetősége nyílt törvényerejű kormányrendeletekben a köztársaság intézményeire vonatkozó alapszabályokat elfogadni. Az Alkotmány e cikkét hatályon kívül helyezte az 1995. augusztus 4-i alkotmánymódosító törvény.²⁶¹
- A francia Alkotmány 38. cikke 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 véleményezése után a Minisztertanács dönt. A törvényerejű kormányrendelet a kihirdetésekor lép hatályba, de hatályát veszti, ha a kormány a ratifikációs törvényt a felhatalmazási törvényben előírt határidőn belül nem terjeszti elő a Parlamentben.

²⁵⁷ FAVOREU et al. 2017: 886.

²⁵⁸ GUILLAUME 2005: 117–129; FAVOREU et al. 2017: 886.

²⁵⁹ Lásd JENNEQUIN 2008: 920–930; MAUGÜÉ 2002: 73–76.

²⁶⁰ A Szenátus 2007-es elemzése alapján: 2005-ben két törvényerejű kormányrendelet született e jogalapon. Lásd a Szenátus honlapján: Les ordonnances, Bilan au 31 décembre 2007. Études Juridiques, Mars 2008. 34.

²⁶¹ FAVOREU et al. 2017: 321; WALINE 2016: 199.

A következőkben a francia Alkotmány 38. cikke alapján megalkotott törvényerejű kormányrendeletekre vonatkozó szabályozásra fókuszálunk, tekintettel arra, hogy míg a francia Alkotmány 47. cikk (3) bekezdése és a francia Alkotmány 74-l. 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-loi*”-tól, mégis a francia Alkotmány 38. cikke alapján alkotott törvényerejű kormányrendeletek történelmi előzményeként a III. és IV. Francia Köztársaságban elfogadott „*décret-loi*”-t, azaz „rendelet-törvény”-t szokás megnevezni.²⁶² A III. és a IV. Francia Köztársaságban született „rendelet-törvények” súlyos gazdasági, szociális válság idején láttak napvilágot. Közigazgatási aktusnak minősültek,²⁶³ amelyek igen speciális jogállással rendelkeztek.²⁶⁴ Végül a IV. köztársaság Alkotmányának (1946) 13. cikke kimondta,²⁶⁵ hogy csak a Nemzetgyűlés hoz törvényt, és e hatáskörét nem ruházhatja át. E cikk alapján gyakorlatilag az Alkotmány megtiltotta a III. köztársaság végén oly sokat alkalmazott „rendelet-törvények” megalkotását.²⁶⁶

A törvényerejű kormányrendelet megalkotásának előfeltételei és folyamata

A francia Alkotmány 38. cikkének elemeit vizsgálva kirajzolódnak a törvényerejű kormányrendeletek megalkotásának előfeltételei, amelyek a következők:

- A törvényerejű kormányrendelet megalkotását csak a kormány kezdeményezheti. Az Alkotmánytanács megállapította,²⁶⁷ hogy a kormány nemcsak a kormány által előterjesztett törvényjavaslatban (*projet de loi*) kezdeményezheti a törvényerejű kormányrendelet megalkotását, hanem parlamenti képviselő által előterjesztett törvényjavaslatra (*proposition de loi*) benyújtott módosító javaslat alapján is kérheti a törvényerejű kormányrendelet megalkotását. Igaz, arra is volt már példa, hogy a Parlament által előterjesztett módosító

²⁶² FAVOREU et al. 2017: 827–829.

²⁶³ Lásd az Államtanács döntése CÉ. Ass., 25 juin 1937., Union des véhicules industriels.

²⁶⁴ Lásd FAVOREU et al. 2017: 168–170; Légiférer par décret? Aspects de droit comparé (1997). *Dossier de la Revue Française de Droit Constitutionnel*, (32); Ordonnances et législation déléguée à l'étranger (1987). *Dossier de la RFDA*, (5).

²⁶⁵ A francia IV. köztársaság Alkotmányát lásd az Alkotmánytanács honlapján.

²⁶⁶ Így például 1934-ben egy nap alatt 400 *décrets-loi*-t alkottak meg. Lásd FAVOREU et al. 2017: 886.

²⁶⁷ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 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.

javaslatot is elfogadta az Alkotmánytanács mint a törvényerejű kormányrendelet megalkotásának alapját.²⁶⁸

2005-ben az Alkotmánytanács *expressis verbis* kimondta, hogy a törvényerejű kormányrendelet megalkotását mindenképpen a kormánynak kell kezdeményeznie, kizárólag a kormány jogosult erre.²⁶⁹

- A kormány a programjának végrehajtása érdekében kérheti törvényerejű kormányrendelet megalkotását. A kormány programjának jelentését az Alkotmánytanács egy 1977-es döntésében tisztázta,²⁷⁰ amelyben kimondta, hogy a kormány köteles a törvényerejű kormányrendelet megalkotásának igazolásaként a felhatalmazási törvényjavaslatkor pontosan²⁷¹ megjelölni az általa megtenni javasolt intézkedések végső célját, beavatkozásának területét, terjedelmét.²⁷² 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.²⁷³
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. Igaz, egyes esetekben a célok meghatározása eléggé általános (például a jog egyszerűsítése), és nem tartalmaz semmi konkrétumot.²⁷⁴
- 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 terjesztenie. E határidőket a kormánynak kell betartania a törvényerejű kormányrendelet megalkotása során.²⁷⁵

²⁶⁸ Lásd Loi № 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l’immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

²⁶⁹ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 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.

²⁷⁰ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 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.

²⁷¹ Erre például a „rendelet-törvényben” („*décret-loi*”-ban) nem volt szükség. CHAPUS 1986: 476.

²⁷² Az Alkotmánytanács döntésének 2. pontja: Décision № 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.

²⁷³ CHAPUS 1986: 475.

²⁷⁴ DELVOLVÉ 2005: 909–917.

²⁷⁵ FAVOREU et al. 2017: 887–888; a francia Szenátus elemzése alapján: Division des lois et de la législation, Direction de le Séance: Les ordonnances prises sur le fondement de l’article 38 de la Constitution, 2014. 9. Elérhető a Szenátus honlapján.

- A francia Alkotmány 38. cikke alapján bármely törvényalkotási tárgykörben alkotható törvényerejű kormányrendelet. Ez alól kivételek egyrészt az organikus törvények tárgykörei, másrészt a költségvetési törvény és a társadalombiztosítás költségeiről rendelkező speciális pénzügyi törvények.²⁷⁶

A törvényerejű kormányrendeletek megalkotása igen 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 korlátai:²⁷⁷ a felhatalmazási törvény nem lehet alkotmányellenes, erre tekintettel a felhatalmazási törvény alkotmánykonformitását az Alkotmánytanács vizsgálhatja. A felhatalmazási törvényjavaslat vonatkozásában a rendes törvényalkotási eljárást be kell tartani.²⁷⁸ Igaz, egy felhatalmazási törvényben lehetőség van több felhatalmazást is kérni.²⁷⁹ A felhatalmazási törvényben szereplő határidő általában három és tizen-nyolc hónap között van.²⁸⁰ Ezen idő alatt van lehetősége a kormánynak megalkotnia a törvényerejű kormányrendeletet. Néha megtörténik az az eset is, hogy a felhatalmazási törvényt elfogadják, de a benne szereplő határidő alatt a kormány nem alkotja meg a törvényerejű kormányrendeletet.²⁸¹ Ebben az esetben a Parlamentnek lehetősége van a felhatalmazást megújítani, azaz a határidőt meghosszabbítani.²⁸²

A felhatalmazási törvény elfogadását követően a kormány elkezd 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 megjegyeznénk, hogy 1986-ban François Mitterand köztársasági elnökként nem írta alá a Jacques Chirac 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 a törvényerejű kormányrendelet aláírása. A szakirodalom e kérdésben megosztott.²⁸³ Végül Jacques Chirac kormánya a törvényerejű kormányrendeleteket a kormány által előterjesztett törvényjavaslattá módosította, amelyet így sokkal hosszabb, rendes törvényalkotási eljárásban fogadtak el.²⁸⁴ A törvényerejű kormány-

²⁷⁶ Lásd az 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. Lásd továbbá az 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.

²⁷⁷ CHAPUS 1986: 477.

²⁷⁸ FAVOREU et al. 2017: 890.

²⁷⁹ Lásd például Loi N° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

²⁸⁰ FAVOREU et al. 2017: 889.

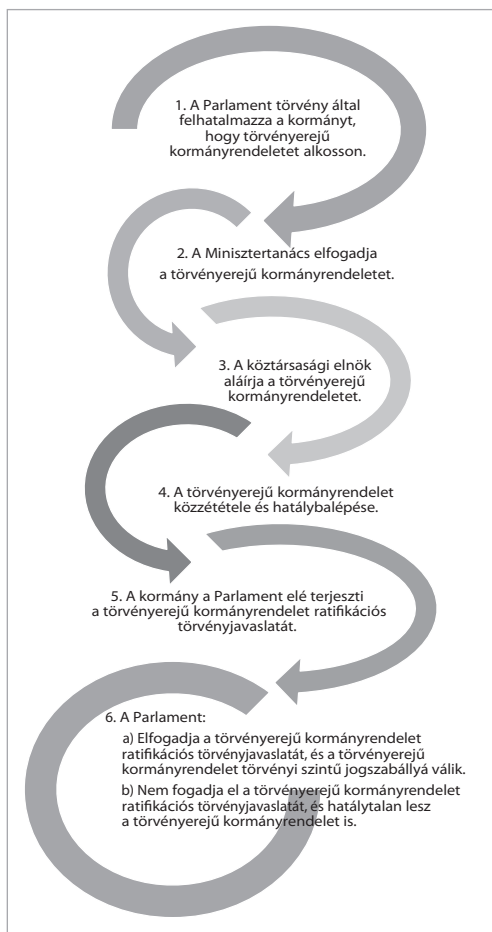
²⁸¹ Lásd például a következő törvény egyes rendelkezéseit: Loi N° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

²⁸² Lásd például Loi N° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification de droit.

²⁸³ FAVOREU et al. 2017: 891.

²⁸⁴ A kohabitáció időszaka volt 1986–1988 között. Lásd WALINE 2016: 69.

rendeleteket a Francia Köztársaság *Hivatalos Közlönyében (Journal Officiel)* teszik közzé. Kiemelendő, hogy a törvényerejű kormányrendeleteket a törvényektől eltérően nem kell kihirdetni.²⁸⁵



4. ábra: A törvényerejű kormányrendeletek megalkotásának folyamata

Forrás: a www.senat.fr/role/fiche/procedure_leg/procleg_ordonnance.html oldalon lévő ábra alapján a szerző szerkesztése

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 kormányrendeleteknek azt a részét, amelynek tárgya törvényi szabályozást igényel, csak törvénnyel lehet módosítani. A közzétett törvényerejű kormányrendeletek közzétételüktől számítva alkalmazhatók, rendeleti szintű normának minősülnek.²⁸⁶

²⁸⁵ FAVOREU et al. 2017: 891.

²⁸⁶ FAVOREU et al. 2017: 894.

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.²⁸⁷ A ratifikáció a 2008-as alkotmánymódosítást követően²⁸⁸ hallgatólagosan nem lehetséges;²⁸⁹ annak kifejezettnek, törvényben kimondottnak kell lennie. A törvényerejű kormányrendelet törvényi szintű rendelkezéssé válik, ha a kormány által előterjesztett ratifikációs törvényt a Parlament elfogadja.

A törvényerejű kormányrendeletek tartalma, alkalmazásuk gyakorisága és előnyei

A törvényerejű kormányrendelet tartalmát tekintve igen heterogén. A kormány az első törvényerejű kormányrendeletet Algéria vonatkozásában hozta 1960-ban.²⁹⁰ 1960–2000 között viszonylag kevés törvényerejű kormányrendeletet fogadtak el. A 2000-es évektől azonban igen kedvelt jogalkotási eszközzé vált a törvényerejű kormányrendelet, ahogy ezt az 1. táblázat is bizonyítja.²⁹¹

1. táblázat: A francia Alkotmány 38. cikke alapján elfogadott törvényerejű kormányrendeletek száma

Időszak	Törvényerejű kormányrendeletek száma
1984 – 2007. május 15. között	321
2007–2012 között	152
2012–2017 között	271
2017–2022 között	350

Forrás: a francia Szenátus elemzésének (www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances2022.pdf) 34. oldalán található táblázat alapján a szerző szerkesztése

Az 1. táblázatból is kitűnik, hogy míg a kormány az 1984–2007 közötti 23 évben összesen 321 törvényerejű kormányrendeletet fogadott el, addig a 2007–2022 közötti 15 évben összesen 773 törvényerejű kormányrendeletet alkotott meg. A 2000-es évek közepétől érezhető jelentős növekedés hátterében az áll, hogy az utóbbi időben a kormány már nemcsak a korábban megszokott tárgykörökben (így például az Európai Unió vonatkozásában) alkot törvényerejű

²⁸⁷ Érdekességgént megjegyzendő, hogy egy felhatalmazási törvény alapján több törvényerejű kormányrendelet ratifikációs törvényjavaslatát is benyújthatják.

²⁸⁸ Loi constitutionnelle № 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

²⁸⁹ Korábban a bírói gyakorlat a hallgatólagos ratifikációt is elismerte, de ez számos bizonytalanságot okozott. Lásd CASTAING 2004: 275–304.

²⁹⁰ Lásd Loi № 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.

²⁹¹ Kiemelendő, hogy 2000–2007 közt 54 felhatalmazási törvény alapján 248 törvényerejű kormányrendeletet fogadtak el. Lásd FAVOREU et al. 2017: 887.

kormányrendeletet, hanem egyre eltérőbb tárgykörökben (így például tengeri kikötőkbe való beléptetésre és kiléptetésre,²⁹² építésügyre²⁹³ stb.) is (2. táblázat). A kormány mind a mai napig gyakran folyamodik ehhez az eszközhöz érzékeny társadalmi kérdések szabályozása végett is. Az egészségügyi veszélyhelyzet miatt 94 törvényerejű kormányrendeletet fogadtak el az elmúlt két évben. A kormány továbbá törvényerejű kormányrendeleteket kodifikációs céllal is megalkot, ahogy ez az új francia Közigazgatási eljárási kódex, a CRPA esetében is történt.

2. táblázat: A francia Alkotmány 38. cikke alapján elfogadott törvényerejű kormányrendeletek tartalma (2007–2022 között)

Időszak	Elfogadott törvényerejű kormányrendeletek tárgya				Elfogadott törvényerejű kormányrendeletek összesen
	Franciaország tengerentúli területeire vonatkozóak	EU-s szabályozáshoz kapcsolódók	A koronavírus miatti egészségügyi veszélyhelyzetre vonatkozóak	Egyéb (például kodifikáció)	
2007–2012	49	17	0	86	152
2012–2017	45	12	0	214	271
2017–2022	20	36	94	200	350
Összesen	117	65	94	500	773

Forrás: a francia Szenátus elemzésének (www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances2022.pdf) 43. oldalán található táblázat alapján a szerző szerkesztése

Felmerül a kérdés, hogy a kormány miért hoz meg egyes szabályokat törvényerejű kormányrendelet útján. Emellett számos érv sorakoztatható fel; 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. A törvényerejű kormányrendelet törvényt is módosíthat, illetve új törvényi rendelkezést határozhat meg.²⁹⁴ A leggyakrabban a törvényerejű kormányrendeletek megalkotása melletti döntő érv azonban az, hogy a törvényerejű kormányrendeletek gyorsabban megalkothatók, mint a törvények. Ez egyben a legnagyobb előnyük is.²⁹⁵ Ám a törvényerejű kormányrendeleteket számos kritika is érte az elmúlt években, így például az, hogy a törvényerejű kormányrendeletek a jogforrások között „rendetlenséget” okoznak.²⁹⁶ 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, amelynek vonatkozásában nem tartja

²⁹² Ordonnance № 2013-139 du 13 février 2013 relative aux formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et à la sortie des ports maritimes.

²⁹³ Ordonnance № 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement.

²⁹⁴ Az Államtanács döntése: CÉ,1/2 SSR., 26 nov. 2001., Association Liberté, Information, Santé, req. № 222741.

²⁹⁵ CHAPUS 1986: 475; SCHOETTL 2003: 1391–1403; GIRARDOT 2017: 55–65.

²⁹⁶ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 164.

be a törvényalkotási eljárást, nem kéri ki a polgárok véleményét.²⁹⁷ Mértékadó álláspontnak tekinthetjük azt a szakirodalmi véleményt, amely szerint a törvényerejű kormányrendeletek nem a törvények ellenfelei, hanem szükséges kiegészítői.²⁹⁸ Mára a törvényerejű kormányrendeletek 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.²⁹⁹

A törvényerejű kormányrendeletek helye a francia jogforrási hierarchiában

A francia szakirodalomban sokáig vitatott volt a törvényerejű kormányrendeletek jogforrási hierarchiában elfoglalt szerepe. Míg egyesek – például Marcel Waline – azon az állásponton voltak, hogy a törvényerejű kormányrendeletek aláírásuktól számítva törvényi szintű jogszabálynak minősülnek;³⁰⁰ addig mások – például Georges Vedel – úgy vélték, hogy a nem ratifikált törvényerejű kormányrendeletek rendeleti szintű jogszabályok, a rendeleteket tartalmazó tömbbe tartoznak.³⁰¹ E dilemmát az Államtanács *Damiani*-döntésében zárta le,³⁰² amely hangsúlyozta, hogy a nem ratifikált törvényerejű kormányrendeletek ratifikációig közigazgatási aktusnak minősülnek.³⁰³ 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 hallgatólagosan ratifikálni, addig számtalan törvényerejű kormányrendeletet ratifikáltak hallgatólagosan is. Ennek megállapítása esetenként a bíróságok feladata volt.³⁰⁴ 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.³⁰⁵ A nem ratifikált, de még a felhatalmazási törvény által meghatározott határidőn belül

²⁹⁷ GUYOMAR 2006: 2119–2122; RIBES 2000: 425.

²⁹⁸ GUILLAUME 2005: 129.

²⁹⁹ DELVOLVÉ 2005: 917.

³⁰⁰ WALINE 1959: 699–717; DE SOTO 1959: 240–297.

³⁰¹ Lásd VEDEL, Georges. In *Jurisclasseur périodique édition générale*, 1959. II. 11152.

³⁰² Az Államtanács döntése: CÉ Sect., 3 novembre 1961., Damiani, Lebon. 607.

³⁰³ Ezt az álláspontot ismerte el az Alkotmánytanács is. Lásd az Alkotmánytanács döntését: Décision № 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.

³⁰⁴ FAVOREU et al. 2017: 894.

³⁰⁵ Ha 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 az 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 № 2000-914 du 18 septembre 2000., req. № 236571.

lévő törvényerejű kormányrendelet a tekintetben viszont rendeleti szintű jogszabálynak minősül, hogy mind a felhatalmazási törvénynek,³⁰⁶ mind az Alkotmánynak, mind az általános jogelveknek való megfelelése vizsgálata az Államtanács hatáskörébe tartozik.³⁰⁷ Az Államtanács az elmúlt években igen jelentős kontrollt gyakorolt a törvényerejű kormányrendeletek tekintetében.³⁰⁸

A törvényerejű kormányrendeletek jogforrási hierarchiában betöltött helyének meghatározását az Alkotmánytanács 2020. május 28-án hozott döntése³⁰⁹ tovább bonyolította. E döntésében az Alkotmánytanács a felhatalmazási törvény által meghatározott határidő leteltét követően törvényerejűnek nyilvánított egy e határidőn belül nem ratifikált törvényerejű kormányrendeletet (*Ordonnance № 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*). Az Alkotmánytanács azzal érvelt, hogy a közzétett törvényerejű kormányrendeletek azon részét, amely tárgya törvényi szabályozást igényel, a felhatalmazási törvényben meghatározott határidő leteltét követően csak törvénnyel lehet módosítani. Így a felhatalmazási törvényben meghatározott határidő leteltét követően ezeket a rendelkezéseket úgy kell tekinteni, mintha törvényerejűek lennének. Ezért e szabályok előzetes alkotmányossági kérdés tárgyai lehetnek, amelyeket az Alkotmánytanács vizsgálhat.

³⁰⁶ Lásd az Államtanács döntését: CÉ, 1/2 SSR., 26 nov. 2001., Association Liberté, Information, Santé, req. № 222741; BOISSARD 2002: 65–72.

³⁰⁷ A felhatalmazási törvényben néha azonban a kormány megkaphatja a felhatalmazást, hogy az általános jogelveket figyelmen kívül hagyja. Lásd az Államtanács döntését: CÉ, 1 / 4 SSR., 4 novembre 1996., Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province, req. № 177162, 177402, 177807, 178874, 179030.

³⁰⁸ FAVOREU et al. 2017: 895–896.

³⁰⁹ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité.

Vákát

A francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció a kezdetektől napjainkig

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

Elöljáróban megjegyzendő, hogy a magyar és a francia szakirodalomban a gyakran használt fogalmak eltérő vagy éppen ellentétes jelentéssel bírnak. E problémára világít rá a *Fogalmi alapvetések* című alfejezet, amelyben a közigazgatási eljárás és a kodifikáció fogalmát vesszük górcső alá. A francia szakirodalomban a közigazgatási hatósági eljárás fogalmát viszonylag későn határozták meg; a nem bírósági közigazgatási eljárás részeként. A legújabb francia szakirodalom pedig már nem a közigazgatási aktust tekinti a közigazgatási hatósági eljárás definíciójának sarokköveként, hanem az ügyfelekre vonatkozó általános szabályok összességeként tekint a nem bírósági közigazgatási eljárásra, amely a közigazgatási hatóságok és a köz (különösen is az ügyfelek) közti kapcsolatokat szabályozza.

Ezt követően a közigazgatási eljárásjog kodifikációjának célját, nehézségeit, előnyeit és lehetséges kimeneteleit részletesen vizsgáljuk *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció alapkérdései* című alfejezetben. Kiemelendő, hogy az Európai Unió e területre irányuló kodifikációs törekvései is jelentős mértékben hatnak az egyes tagállami közigazgatási eljárásjogi kodifikációra.

A francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság című alfejezet a francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság (*Commission Supérieure de Codification*) szerepét ismerteti, amely intézmény közreműködött az új francia Közigazgatási eljárás kódex (CRPA) megszületésében, és a mai napig központi szerepet játszik a francia törvénykönyvek megalkotásában is.

A francia közigazgatási hatósági eljárásjogi kodifikációs mérföldköveket ismerteti a kezdetektől a CRPA elfogadásáig, tízéves periódusokra lebontva *A francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációja a kezdetektől 2010-ig* című alfejezet.

A 2010-es évek: a Közigazgatási Eljárás Kódex (a CRPA) című alfejezet az új Közigazgatási eljárás kódex megalkotásának körülményeit, hatályát, felépítését, tartalmát és hiányosságait elemzi, összehasonlítja a hatályos magyar eljárási törvényünkkel, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel (a továbbiakban: Ákr.). Munkánk a francia közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének áttekintésével zárul (*A francia közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere* című alfejezet).

Fogalmi alapvetések

A francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának elemzéséhez mindenképpen szükséges egyrészt a közigazgatási hatósági eljárás (*A közigazgatási hatósági eljárás fogalma* alfejezet), másrészt a kodifikáció (*A kodifikáció fogalma* alfejezet) fogalmának ismerete.

A közigazgatási hatósági eljárás fogalma

A közigazgatási hatósági eljárás fogalmának francia szakirodalmi meghatározása az idők során egyre összetettebbé vált. Franciaországban a közigazgatási hatósági eljárás fogalmára, csoportosítására a magyar szakirodalomban megszokottól igen eltérő definíciót találunk.

A magyar szakirodalomban több eltérő megfogalmazás ismert a közigazgatási eljárás fogalmára, csoportosítására. 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.”³¹⁰

Magyary Zoltán eljárásdefinícióját átvéve eljárás alatt valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendjét értjük.³¹¹ Az évtizedek során a közigazgatási eljárás típusait eltérőképp csoportosították a magyar szakirodalomban, így például: Tomcsányi Móric a közigazgatási eljárásnak két fajtáját határozta meg: a belső hivatali eljárást és a külső közigazgatási eljárásnak a rendjét.³¹² Szamel Lajos különbséget tett hatósági (külső) eljárás, államigazgatási szervek egymás közötti (belső) eljárása és ügyvitel közt. 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.”³¹³ 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.³¹⁴

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: „Közigazgatási eljárás alatt értjük, a közigazgatási hatóságoknak azon tevékenységét, melynek segélyével az általánosan (abstrakt) szabályozott tényállás alkalmazása által az adott esetre

³¹⁰ VALLÓ 1937: 8–11.

³¹¹ MAGYARY 1942: 592.

³¹² TOMCSÁNYI 1912: 69.

³¹³ SZAMEL 1980: 357.

³¹⁴ MADARÁSZ 1990: 446–447.

(konkrét) vonatkozó tényállást szabályozzák.³¹⁵ [...] Az eljárás fogalma egyaránt fölöleli úgy a hatóság, mint a felek cselekvését.”³¹⁶

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.”³¹⁷

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.”³¹⁸ Hangsúlyozta továbbá, hogy a közigazgatási eljárás valóban nem más, mint a közigazgatási aktusok egymásutánjának a rendje.³¹⁹

Eszlár Károly is a közigazgatási hatóságok és az ügyfelek együttműködését tette a közigazgatási eljárás definíciójának központi elemévé: „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.”³²⁰

Egyed István megfogalmazásában „a közigazgatás – amint a neve is kifejezi – működés, tevékenység, funkció, amely rendszerint több közigazgatási aktusnak, azaz ténynek vagy cselekedetnek egymásutánja, folyamata. Ezt az egymásutánt vagy folyamatot nevezzük közigazgatási eljárásnak.”³²¹

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

³¹⁵ SIGMOND 1904: 11.

³¹⁶ SIGMOND 1904: 63–65.

³¹⁷ MÁRFFY 1926: 243.

³¹⁸ TOMCSÁNYI 1912: 67–69.

³¹⁹ TOMCSÁNYI 1926: 156.

³²⁰ ESZLÁRY 1936: 43–44.

³²¹ EGYED 1947: 183.

mikéntje. Tehát azoké a cselekvéseké is, amelynek eredménye nem államigazgatási aktus (mint például a szerven belüli konkrét utasítás) kibocsátása végett foganatosított cselekvések, amelyeknek a terméke nem államigazgatási, hanem az államigazgatáson belüli munkajogi aktus. Magába foglalja az államigazgatási szervek egymással való kapcsolatait és az egyes szerveken belül alkalmazott munkamódszereket is.”³²²

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”.³²³

Az elmúlt években az egyik legátfogóbb definíciót Patyi András adta, aki a következőképp határozta meg a közigazgatási hatósági eljárás fogalmát: „a hatósági eljárás a közigazgatási szerven kívüli jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott cselekvési rend, mely egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló 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.”³²⁴

A magyar szakirodalom többször a közigazgatási eljárás fogalmaként a közigazgatási hatósági eljárást (illetve adott korszakban az államigazgatási eljárást) definiálta, mindazonáltal a fent 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.”³²⁵

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*)³²⁶ is. E fogalmi összetettség a francia közigazgatás jellemzőjére vezethető vissza, nevezetesen arra, hogy a francia közigazgatás elkülönült részét képezi a közigazgatási bíráskodás. Franciaországban a közigazgatás fölötti bíráskodást is

³²² BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL 1980: 356.

³²³ KILÉNYI 1970: 54.

³²⁴ Lásd részletesen PATYI 2019a; PATYI 2012c: 30–34; lásd továbbá BALÁZS 2013a: 38–45.

³²⁵ BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL 1980: 356.

³²⁶ A kifejezés különösen a francia szakirodalomban terjedt el, így például BREWER-CARIAS 1992: 9; LETOURNER 1965: 249; FROMONT 2000.

közigazgatásnak tekintik (*juger l'administration, c'est encore administrer*).³²⁷ A francia közigazgatási jog három sarokpontja a köz (*public*), a közigazgatási hatóság és a közigazgatási bíróság.³²⁸ A francia közigazgatási eljárásjog döntően a közigazgatási bírósági, peres eljárással foglalkozik.³²⁹ Ennek következtében a közigazgatási eljárás fogalmát elsősorban a francia szakirodalom a közigazgatási bírósági eljárás fogalmával azonosítja.³³⁰ Ha a magyar szakirodalomban található közigazgatási hatósági eljárás francia fogalmi megfelelőjét keressük,³³¹ akkor az leginkább a nem bírósági közigazgatási eljárásnak, azaz a „*procédure administrative non contentieuse*”-nak feleltethető meg. Igaz, egyes francia szerzők a közigazgatási eljárás (*procédure administrative*) kifejezést használják a nem bírósági közigazgatási eljárásra is.³³²

Franciaországban a nem bírósági közigazgatási eljárásnak a része a közigazgatási hatósági eljárás. Sokáig a francia szakirodalom azonban nem használta e kifejezést.³³³ még a 20. század elején Maurice Hauriou munkáiban is a nem bírósági közigazgatási eljárás fordulat csak igen ritkán bukkant fel, helyette a közigazgatási cselekmények eljárása (*procédure de l'action administrative*), illetve a közigazgatási működés eljárása (*procédure des opérations administratives*) kifejezést használta a francia jogtudós.³³⁴ Maurice Hauriou munkáiban a nem bírósági közigazgatási eljárásra vonatkozó általános fogalmi meghatározást sem találhatjuk meg, csak annyit, hogy a közigazgatási eljárások igen sokfélék, idetartozik például: az adóigazgatási eljárás, a választási eljárás stb.³³⁵

1961-ben Georges Vedel *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. Georges Vedel a nem bírósági közigazgatási eljárást azon szabályok összességével azonosította, amelyeket a közigazgatási hatóságok döntéseik meghozatalához alkalmaztak. E kérdéskört Georges Vedel a közigazgatási bírósági eljárás szabályozásával kapcsolatban, a közigazgatási hatóság hatáskörének túllépése esetén lévő közigazgatási per kérdésénél vizsgálta és formai/eljárási

³²⁷ *Juger l'administration, c'est encore une fois administrer* (1827). In DE PANSEY, Henrion: *De l'autorité judiciaire en France*. T. II. Barrois, 311. Lásd továbbá a Hatásköri Bíróság döntését: Tribunal des conflits, 8 février 1873, N° 00012, L'arrêt Blanco.

³²⁸ TRUCHET 2017: 143.

³²⁹ Ezt jegyzi meg Patyi András is. PATYI András: *A közigazgatási eljárásjog Franciaországban*. In PATYI 2007: 699–703.

³³⁰ Lásd többek közt BAILLEUL 2014; CHAPUS 2000b: 929–939. A magyar szakirodalomban e kérdéskört legátfogóbban a *Code de justice administrative* hatálybalépése előtt Trócsányi László ismertette. TRÓCSÁNYI 1992: 44–53.

³³¹ Lásd PATYI 2012c: 21–34.

³³² GONOD 2006: 492.

³³³ Így például Marcel Waline sem használta e kifejezést, csak lábjegyzeteiben jelent meg. Az egyes eljárási jogintézményeket a közigazgatási aktusok érvénytelenségének eseteinél tárgyalta. Lásd WALINE 1963: 458.

³³⁴ HAURIU 1901: 224–225.

³³⁵ HAURIU 1910: 697.

hibaként nevesítette a nem bírósági közigazgatási eljárás szabályainak megsértését.³³⁶ Ehhez hasonlóan utal az 1960-as évek közepén a nem bírósági közigazgatási eljárásra Jean Rivero is.³³⁷

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. Jean-Marie Auby³³⁸ és Maxime Letourneur³³⁹ nemcsak a közigazgatási döntés megalkotását tekintette a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalmi elemének, hanem a döntés megalkotását követő, közigazgatási belső jogorvoslati eljárásokat (*recours administratifs*) is.³⁴⁰ André de Laubadère pedig a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalma alá sorolta nemcsak az egyoldalú közigazgatási aktusok megalkotására vonatkozó szabályokat, hanem a közigazgatási szerződések létrejöttére vonatkozó rendelkezéseket is.³⁴¹

Céline Wiener 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.³⁴²

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, eljárásjogra, amely utóbbi alatt érthető mindazon szabályok összessége, amelyek egyoldalú közigazgatási aktusokat vagy közigazgatási szerződések létrehozatalát szabályozzák.³⁴³ Jean Waline azt is külön hangsúlyozza, hogy az ezekre az eljárásokra vonatkozó szabályok betartása az aktus érvényességi kelléke.³⁴⁴

Az elmúlt években egyes francia szerzők már nem a közigazgatási aktust állítják a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalmának középpontjába, hanem az ügyfelekre vonatkozó általános szabályok összességéként tekintenek a nem bírósági közigazgatási eljárásjogra, amely a közigazgatási hatóságok és a köz (különösen is az ügyfelek) közti kapcsolatokat szabályozza.³⁴⁵

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 (rendelkezés) kibocsátása, illetve 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 megjegyzendő, hogy annak ellenére, hogy a francia közigazgatási hatósági eljárás fogalmi elemei bővültek (a közigazgatási szerződésekkel, a belső közigazgatási jogorvoslati

³³⁶ VEDEL 1961.

³³⁷ RIVERO 1965.

³³⁸ AUBY 1956: 27.

³³⁹ LETOURNER 1965: 249–262.

³⁴⁰ Lásd részletesen a nem bírósági közigazgatási eljárás fogalmi elemének fejlődését: GUY 1968.

³⁴¹ DE LAUBADÈRE 1963: 241.

³⁴² WIENER 1975: 15–19.

³⁴³ GONDOUIN – INSERGUET-BRISSET – VAN LANG 2011: 341–342; WALINE 2012: 422–424.

³⁴⁴ WALINE 2012: 445.

³⁴⁵ MAILLARD DESGRÉES DU LOÚ 2000: 30; TRUCHET 2017: 143.

eljárásokkal), még mindig hiányzik a francia közigazgatási hatósági eljárás fogalommeghatározásából 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, 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 el³⁴⁶ –, hogy az aktus 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 megtalálhatók, így például a magyar Ákr.-ben is, habár az Ákr. csak a végrehajtás speciális szabályait tartalmazza. Franciaországban tehát nem terjedt el az a nézet, hogy a közigazgatási hatósági döntések végrehajtása a közigazgatási hatósági eljárás részét képezne, így fogalmi elemként sem található meg a nem bírósági közigazgatási eljárás definíciójában.³⁴⁷ A CRPA-ban is a jogorvoslati eljárások jelennek meg mint az utolsó szakaszai a közigazgatás és a köz (ügyfél) közti kapcsolatoknak.³⁴⁸ Ez arra is visszavezethető, hogy a közigazgatási aktus végrehajtásának előfeltétele a közigazgatási bírói út igénybevétele.³⁴⁹

A kodifikáció fogalma

A 19. 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.³⁵⁰ A kodifikáció fogalmi meghatározásakor azonban – hasonlóan a közigazgatási hatósági eljárás definíciójához – szintén eltérések figyelhetők meg a magyar és a francia szakirodalomban.

A kodifikáció általában az ugyanazon jogágba tartozó magatartási szabályoknak egyetlen átfogó, rendszerezett törvénykönyvbe való foglalását jelenti.³⁵¹ Kampis György szerint kodifikáció

³⁴⁶ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: 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. 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 1972: 171–178.

³⁴⁷ SAUNIER 2016: 79.

³⁴⁸ STAHL 2016: 261.

³⁴⁹ A közigazgatási aktus végrehajtásának kérdése tekintetében lásd CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 577–580.

³⁵⁰ KILÉNYI 2011: 14–24.

³⁵¹ SZABÓ 1962: 171–198. A kodifikáció munkafázisait lásd GERENCSÉR 2014: 43–50.

alatt értjük a jogrendszer valamely területén az alapvető jogi szabályok rendszerezett egységbe, törvénykönyvbe foglalását.³⁵² A kodifikáció bármilyen szintű és terjedelmű jogszabálynak mind az előkészítése, mind a megalkotása.³⁵³ Varga Csaba a kodifikáció fogalma tekintetében a következőket rögzítette: „Mindazonáltal, 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.”³⁵⁴ Tamás András hangsúlyozza: „A Codex megszerkeszthető, leírható, mert valóságos elvárásrendszer, amely a gyakorlatban érvényesül, amelyről lehet összesített tudásunk.”³⁵⁵

Míg a magyar szakirodalom kodifikáció alatt új jogi norma alkotását is érti, amely lehetőséget biztosít akár nagyobb volumenű reformok véghezvitelére is,³⁵⁶ ahogy ezt például a közigazgatási perrendtartás kodifikációja során is tapasztalhattuk, addig a francia szakirodalom különbséget tesz a fennálló jog kodifikációja (*codification à droit constant*) és a 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.³⁵⁷ E kodifikáció tehát a fellelhető törvényi és rendeleti szintű szabályok rendszerezését jelenti: egy adott jogágra vonatkozó valamennyi hatályos jogszabály összegyűjtését, és nem megreformálását,³⁵⁸ a jogforrási hierarchia tiszteletben tartása mellett, az egymással ellentétes jogszabályok, illetve elavult kifejezések kigyomlálásával, a hibák kijavításával.³⁵⁹ A CRPA azért is különleges kódex, mert nemcsak a már fennálló szabályokat gyűjtötte össze, hanem a bírói gyakorlat mellett új rendelkezéseket is kodifikált.³⁶⁰

A 2000. április 12-én elfogadott, az állampolgárokat a közigazgatással szemben megillető jogokról szóló törvény (francia rövidítése átvéve a továbbiakban: Loi DCRA)³⁶¹ 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 elősegítésével, a jogforrási hierarchia tiszteletben tartásával és a jogállamiság követelményeire tekintettel a szükségesnek ítélt módosítások elvégzésével.”³⁶²

³⁵² KAMPIS 1995: 15. Lásd TRÓCSÁNYI 2016: 9–17.

³⁵³ KAMPIS 1995: 15.

³⁵⁴ VARGA 2018: 125. Lásd részletesen a kodifikáció általános (technikai) fogalmát Varga Csaba meghatározásában: VARGA 2002: 286–296.

³⁵⁵ TAMÁS 2013: 101–104.

³⁵⁶ Lásd ezzel kapcsolatban SZABÓ 1962: 171–196; TIMAR 1962: 315–347; VARGA 1963: 131–141.

³⁵⁷ BRAIBANT 2000: 493–510; GAUDEMET 2015: 34–36; MOLFESSIS 2000: 186; CATTÁ 1997: 647–654.

³⁵⁸ WALINE 2016: 16–17.

³⁵⁹ KOUBI 2013: 2115.

³⁶⁰ TRUCHET 2017: 143.

³⁶¹ Loi № 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

³⁶² Saját fordítás, lásd a Loi DCRA 3. cikkét.

2003 óta újdonságnak számít az, hogy egyes kódexek már nemcsak a fennálló jogot kodifikálják Franciaországban, hanem parlamenti döntés értelmében nem fennálló, azaz új szabályokat alkotó kodifikációt is véghez vihetnek.³⁶³ Jean-Marc Ayrault miniszterelnök 2013. március 27-i körlevelében³⁶⁴ a kodifikációs munkálatok vonatkozásában három kategóriát különített el:³⁶⁵ egyrészt olyan törvénykönyveket, amelyeket véglegesíteni kell. Véglegesítés alatt azt értjük, hogy a törvénykönyv rendeleti része hiányzik, és annak kodifikációja szükséges. Ilyen törvénykönyvként nevesíti a körlevél például a Védelmi kódexet, az Energiára vonatkozó kódexet stb. Másodrészt vannak olyan törvénykönyvek, amelyeket meg kell alkotni – teljesen újonnan. E körbe tartozott a CRPA is. Harmadrészt egyes törvénykönyvek felülvizsgálata szükségessé vált, ilyen például: a Választási törvénykönyv, a Fogyasztóvédelmi törvénykönyv stb.³⁶⁶

A francia kódexek felépítése eltér a magyar törvénykönyvektől. 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.³⁶⁷

Franciaországban a 2000-es évektől elterjedt a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) általi kodifikáció,³⁶⁸ tekintettel arra, hogy az 1990-es években nem sikerült egyes jelentős tárgykörű törvénykönyveket kodifikálni. A törvényerejű kormányrendeletre (*ordonnance*) vonatkozó részletes elemzést *A törvényerejű kormányrendeletek (ordonnance) Janus-arca* című alfejezet tartalmazza.

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció alapkérdései

A közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának fogalma mindig általános szabályokat feltételez.³⁶⁹ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak azokat a jogszabályi rendelkezéseket tekintjük, amelyek a közigazgatási ügyekben tipikusan vagy az ügyek jelentős hányadában alkalmazandók. E szabályok kodifikációja azonban számos kihívás elé állította a jogalkotót, amelyekre a következő alfejezetben mutatunk rá.

Magyary Zoltán idézett következő 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-

³⁶³ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 212; ARRIGHI DE CASANOVA – FORMERY 2000: 725–736.

³⁶⁴ Jean-Marc Ayrault 2012. május 15. és 2014. március 31. között Franciaország miniszterelnöke volt. Jean-Marc Ayrault miniszterelnök 2013. március 27-i körlevele: *Circulaire de Premier Ministre du 27 mars 2013*. Online: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/03/cir_36717.pdf

³⁶⁵ Lásd részletesen az egyes kategóriák elemzését: Koubi 2013: 2115.

³⁶⁶ Jean-Marc Ayrault miniszterelnök 2013. március 27-i körlevele: *Circulaire de Premier Ministre du 27 mars 2013*.

³⁶⁷ SCHAEGIS 2008: 48.

³⁶⁸ VERPEAUX 2004a: 1849–1856; RIBES 2000: 425–426. Lásd továbbá *A törvényerejű kormányrendeletek (ordonnance) Janus-arca* című fejezetet.

³⁶⁹ VALLÓ 1937: 1.

és anyag-, illetve költségvesztéssel való biztosítását s emellett mentül szakszerűbben és mentül tökéletesebben és az állampolgári szabadságjogok szempontjából minél szabatosabban való működését van hivatva lehetővé tenni.”³⁷⁰ 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.”³⁷¹ Éppen ezért is oly fontos a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja. E fejezet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaival kapcsolatos kodifikáció céljára, nehézségeire és előnyeire fókuszál, külön hangsúlyt helyezve a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció lehetséges mélységére is.

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 Márfy 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 bírnak, hanem a közigazgatási orgánumokat arra is kötelezi, hogy minden intézkedésüknél az összes állampolgárokat teljesen egyenlő elbánásban részesítsék.”³⁷² Megjegyzendő, 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.³⁷³

A közigazgatási eljárás jogi szabályozásának a jogállam szempontjából azonban csak akkor van jelentősége, ha az előírt eljárási szabályok betartását a közigazgatási bíróságok ellenőrzése alá helyezik.³⁷⁴ Erre tekintettel a közigazgatási bíráskodás megvalósítása elengedhetetlen egy modern, 21. 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.³⁷⁵

³⁷⁰ MAGYARY 1930: 141.

³⁷¹ PANAJOTH 1911: 5.

³⁷² MÁRFFY 1926: 24–26.

³⁷³ VALLÓ 1937: 14.

³⁷⁴ MÁRFFY 1926: 244.

³⁷⁵ DEBBASCH–COLIN 2011: 361; WALINE 2016: 445.

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.³⁷⁶

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 ez idáig vagy egyáltalán nem, vagy pedig csak futólag foglalkozott.³⁷⁷ Franciaországban e kérdéskört egészen a 20. 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.³⁷⁸ Kihívást jelent az is, hogy a közigazgatás a legkülönbözőbb életviszonyokkal kerül érintkezésbe, így számtalanféle eljárás keletkezik,³⁷⁹ amelyek jogi természete igen változatos.³⁸⁰ Ezen eljárások szabályozása állandó fejlődésben van, ami az általános szabályok megalkotását nem teszi egyszerűvé.³⁸¹

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.³⁸² Továbbá az általános közigazgatási eljárási szabályok kodifikálását Franciaország területi beosztása sem könnyítette meg, Franciaország egyes területei ugyanis speciális jogállással rendelkeznek. Megjegyzendő, 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.³⁸³ Az e területekre vonatkozó speciális kodifikáció vonatkozásában a Legfőbb Kodifikációs Bizottságnak kiemelt szerepe van.³⁸⁴

A francia közigazgatási hatósági eljárásjogi kodifikációt továbbá az is nagyban hátráltatta, hogy a francia közigazgatás működésére jelentős befolyást gyakorolt és gyakorol mind a mai napig a bírói gyakorlat, különösen is az Államtanács (*Conseil d'État*) döntései.³⁸⁵

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)

³⁷⁶ SCHAEGIS 2008: 48; VERPEAUX 2004a: 1849; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 32–33.

³⁷⁷ MÁRFFY 1926: 245. Lásd továbbá VICZIÁN 1912: 1.

³⁷⁸ BRAIBANT–ZARADNY 2004: 1856–1859.

³⁷⁹ VALLÓ 1937: 10.

³⁸⁰ VALLÓ 1937: 1.

³⁸¹ LADIK 1941: 232.

³⁸² TRUCHET 2017: 143.

³⁸³ Lásd *A törvényerejű kormányrendeletek (ordonnance) Janus-arca* című alfejezetet.

³⁸⁴ Lásd *A francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság* című alfejezetet.

³⁸⁵ ROBINEAU 1995: 110–116.

eredményessége és hatékonysága érdekében nem helyes a közigazgatási szerveket általános eljárási szabályok közé szorítani,³⁸⁶ illetve az ügyek eltérő természete miatt nehéz általános szabályokat alkotni.³⁸⁷ Ellenérveként 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 eljárásjogi kodifikáció tárgya.³⁸⁸

Minden nehézség ellenére az európai országok nagy részében a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikálása folyamatos jogalkotási kérdésként jelent meg a 20. században. Ismét Magyary Zoltán szavait idézzük: „egységes eljárási kódex hiányában, a közigazgatás úgy segít magán, ahogy tud”,³⁸⁹ ez pedig sem a jogbiztonságot, sem az ügyfél érdekeinek védelmét nem segíti elő. A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai kodifikációjának vitathatatlan előnyei vannak.³⁹⁰ Egy jogállamban elengedhetetlen az, hogy a közigazgatási hatóságok eljárását is megfelelő módon szabályozzák.³⁹¹ Mind a magyar, mind a francia jogirodalomban a közigazgatási eljárás általános szabályai kodifikációjának okaként jelenik meg, hogy lehetőség nyílik egyes fogalmakat tisztázni, egyértelművé tenni.³⁹² 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.³⁹³ Végül kitűnő lehetőség e kodifikáció a közigazgatási eljárások racionalizálására, és egy újfajta ügyfél és hatóság közti légkör kialakítására.³⁹⁴

³⁸⁶ 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 stb. Lásd VADÁL 2006: 244–245. A kodifikáció ellenérveként jelenik meg Steiner Éva munkájában az is, hogy a jog megváltoztathatatlanságához vezethet. STEINER 2018: 33–36.

³⁸⁷ SZAMEL–IVANCSICS 1996: 9–11; WIENER 1975: 35.

³⁸⁸ Erre hívja fel a figyelmet már 1996-ban Szamel Lajos is. SZAMEL–IVANCSICS 1996: 9–11; BRAIBANT–ZARADNY 2004: 1856–1859.

³⁸⁹ MAGYARY 1930: 8.

³⁹⁰ A közigazgatási szervezeti törvény kodifikációjának javaslatakor hasonló előnyökkel találkozhattunk, így például a törvényi szintű szabályozás alapvető előnye a stabilitás, a rendszerezés, az egyszerűsítés, az egységesítés, az áttekinthetőség, a törvényesség, a jogbiztonság elősegítése, az állampolgároknak könnyítés stb. Lásd VADÁL 2006: 246–249. A kodifikáció kiemelt előnyeként nevesíti Steiner Éva a jogszabályokhoz való könnyebb hozzáférhetőséget és azok könnyebb megismerhetőségét is. Lásd STEINER 2018: 32–33.

³⁹¹ MÁRFFY 1926: 250–251; FRANC 2004: 1841.

³⁹² BRAIBANT–ZARADNY 2004: 1856.

³⁹³ Lásd Circulaire de Jean-Marc Ayrault: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/03/cir_36717.pdf

³⁹⁴ WIENER 1975: 37–46.

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció mélysége, nemzetközi hatások a nemzeti közigazgatási eljárásjog szabályozására

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 20. 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.³⁹⁵ Concha Győző azt vallotta, hogy az általános közigazgatási eljárásjog kodifikációja nem lehetséges, hanem az egyes feladatokra nézve külön-külön kell megállapítani a közigazgatási eljárási szabályokat.³⁹⁶ A 20. század első felében jogtudósaink egy része – például Concha Győző,³⁹⁷ Ereky István,³⁹⁸ Eszláry Károly³⁹⁹ – 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.⁴⁰⁰ Eszláry Károly ugyanakkor egyes alaki szabályok általános jellegét elismeri: „Közigazgatási 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 általánosságban érvényesülnek az összes közigazgatási eljárásokban például az illetékesség, a hatáskör, a jogorvoslatok.”⁴⁰¹ Hasonlóképp Panajoth Gyula már egyes kérdések általános jellegű szabályozását, általános tétel megfogalmazását szükségesnek tartotta, így például a bizonyítási szakasz vonatkozásában.⁴⁰² 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, 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 (például Panajoth Gyula).⁴⁰³ Valló József továbbá hangsúlyozta, hogy Viczián István munkái⁴⁰⁴ megoldási javaslatok nélkül ismertették már a közigazgatási eljárás megoldatlan problémáit, így szabályozásának hiányát is.⁴⁰⁵

³⁹⁵ SZAMEL 1957: 136.

³⁹⁶ CONCHA 1905: 102.

³⁹⁷ CONCHA 1905: 105.

³⁹⁸ EREKY 1931: 185.

³⁹⁹ ESZLÁRY 1936: 450.

⁴⁰⁰ EREKY 1931: 185.

⁴⁰¹ ESZLÁRY 1936: 44–45.

⁴⁰² PANAJOTH 1911: 5.

⁴⁰³ VALLÓ 1937: 8.

⁴⁰⁴ Viczián István az eljárásjogi szabályok rendszerbe foglalásának szükségességét elismerte, munkáiban az eljárási szabályokat csoportosítva ismertette. Lásd VICZIÁN 1912.

⁴⁰⁵ VALLÓ 1937: 8.

A 20. század elején egyes jogtudósaink – például Tomcsányi Mór, Márfy Ede – azonban már a közigazgatási eljárási szabályok általános szabályozását sürgették, elismerve annak szükségességét. Tomcsányi Mór 1912-ben kiemelte, hogy a közigazgatási eljárás szintén jogi szabályozást igényel.⁴⁰⁶ Később nyomatékosította, hogy ha még a közigazgatási eljárás egységes szabályozásának akadályai is vannak, a közigazgatási eljárásnak legalább az alapintézményeit (a hatáskör és az illetékesség kérdése, az ügyfelekkel és a tanúkkal való kapcsolattartás, a döntések kézbesítésére vonatkozó szabályok) kodifikálni szükséges.⁴⁰⁷ Márfy Ede határozottan kiállt a közigazgatási eljárási jog kodifikációja mellett.⁴⁰⁸ Azt vallotta, hogy egy jogállamban a közigazgatási hatóságok eljárásának módját is megfelelő szabályozásnak kell alávetni.⁴⁰⁹

E dilemma feloldásában a valódi fordulat Magyar Zoltán és iskolája hozta. 1930-ban Magyar Zoltán javasolta Közigazgatási racionalizálási programjában az első helyre tenni a közigazgatási eljárás és a közigazgatási végrehajtás kodifikálását, amelyet halaszthatatlan kötelességnek látott a nemzetközi jogfejlődésre tekintettel.⁴¹⁰ A Magyar-iskola keretében született kódextervezet⁴¹¹ 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 (a továbbiakban: Et.) megalkotásával zárult le.

Franciaországban a közigazgatási jog, így a közigazgatási eljárási jog kodifikálása is Magyarországhoz hasonlóan régóta vitatott kérdés. Kiemelendő, hogy a francia szakirodalom képviselői a 20. század elején a közigazgatási eljárás általános szabályozását nem tartották annyira fontosnak,⁴¹² tekintettel arra, hogy a jogvédelem szinte kizárólagos eszközének a közigazgatási eljárást követően igénybe vehető közigazgatási bíraskodást tartották.⁴¹³ A francia szakirodalmat összehasonlítva az e témakörben született magyar jogi szakirodalommal az állapítható meg, hogy csak később, az 1960-as éveket követően került előtérbe a közigazgatási eljárások általános szabályainak elemzése. Ezzel párhuzamosan a francia jogalkotó a közigazgatási eljárás egyes mozzanatait – 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

⁴⁰⁶ TOMCSÁNYI 1912: 67.

⁴⁰⁷ TOMCSÁNYI 1926: 71–72.

⁴⁰⁸ MÁRFY 1926: 245.

⁴⁰⁹ MÁRFY 1926: 250–251.

⁴¹⁰ Megjegyzendő, hogy 1925-ben elfogadták az osztrák közigazgatási eljárási törvénykönyvet. Ennek hatását a magyar eljárásjogi kodifikációra lásd MAGYARY 1930: 8.

⁴¹¹ VALLÓ 1942.

⁴¹² Edourd Laferrière: *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* című munkájában a francia közigazgatási jog kodifikálását már a 19. század végén is kétségesnek tartotta. Lásd LAFERRIÈRE 1887–1888: t. 1. VII; SCHWARTZ 2004: 1860–1861. A 18–19. századi francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességeit magyarul ismerteti: KOI 2015: 240–257.

⁴¹³ MARTONYI 1960: 424–427.

rendelkezett közigazgatási eljárásjogi törvénykönyvvel, ennek megalkotása viszont szükséges.⁴¹⁴ E törvénykönyvet, a CRPA-t végül 2015-ben fogadták el.

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.⁴¹⁵ Kiemelendő, hogy már 1960-ban Martonyi János a közigazgatási eljárás általános szabályai kodifikációjának mértéke vonatkozásában a „tőkés államok” tekintetében három csoportot állított fel: az első csoportba azok az országok tartoztak, amelyek rendelkeztek általános szabályokat kodifikáló eljárási törvénnyel (például Ausztria, Spanyolország); a második csoportba azon országok kerültek, ahol még csak tervezetek voltak az 1960-as években (például Olaszország, Svédország); végül a harmadik csoportba sorolta azokat az országokat, amelyek nem is törekedtek a közigazgatás terén átfogó, általános eljárási szabályozás megalkotására az 1960-as években (például Franciaország).⁴¹⁶

Vasco Pereira da Silva a közigazgatási eljárási jog szabályozásának mélysége vonatkozásában alapvetően kétféle kodifikációs modellt állított fel:⁴¹⁷ az egyik az úgynevezett minimalista modell (idesorolható bizonyos értelemben a CRPA előtti francia szabályozás is). Az e modellt követő országokban egy hatékony, a közérdeket és az ügyfelek érdekét is szem előtt tartó, ám igen szűk körű, rövid, csak egyes közigazgatási hatósági eljárási jogintézményeket tartalmazó jogszabályt alkottak meg. A másik modell a maximalista modell. Idesorolható a német, a spanyol, a portugál és álláspontunk szerint a magyar szabályozás is. Az 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, 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.

Azon országok, amelyek rendelkeznek közigazgatási eljárásjogi törvénnyel, az eljárási törvény mélysége és részletezettsége alapján is csoportosíthatók. Ezek alapján meghatározható egyrészt az olyan országok köre, amelyek közigazgatási eljárási törvényükben csak a legfontosabb közigazgatási tevékenységeket szabályozzák. Idesorolható 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 rendelkezések mellett közigazgatási szervezeti kérdések szabályozását is tartalmazzák. Egy másik csoportosítás alapján

⁴¹⁴ WIENER 1975; GONOD 2014: 395–400.

⁴¹⁵ KÜPPER 2015: 323–335.

⁴¹⁶ MARTONYI 1960: 424–427.

⁴¹⁷ PEREIRA DA SILVA 2011: 69–80.

különbség tehető az alapján is, hogy az adott eljárási törvény általános jelleggel szabályozza a közigazgatási eljárás valamennyi szakaszát (például az Ákr.), vagy csak bizonyos eljárási szakaszokra helyezi a hangsúlyt, és főként az alapeljárási szakaszt szabályozza (például a CRPA is).⁴¹⁸

Itt szükséges kiemelni azt is, hogy ha 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 különbözik egymástól a legújabb francia és a magyar szakirodalom.

A magyar szakirodalom általában az Európai Unió tagállamai 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 munkában is,⁴¹⁹ amely szerint a következő országcsoportok alakíthatók ki:

- angolszász rendszerek (Egyesült Királyság, Írország, Málta és Ciprus);
- a 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).⁴²⁰

A francia szakirodalom⁴²¹ ezzel szemben az Európai Unió tagállamainak közigazgatási joga vonatkozásában nem az előbb ismertetett öt, hanem 3 + 1 csoportot állít fel.⁴²² A „3 + 1” jelölést azért tartjuk találóbbnak, mint ha egyszerűen csak négy modellt jelölnénk, mert három alapmodell határozható meg. A +1., a negyedik, azaz a frankogermán modellbe tartozó országokat először jelentős francia, majd ezt követően német hatások érték.

Az országcsoportok tehát a következők:

- Az első csoport a francia modellt követő országoké. Jacques Ziller Michel Fromont-nal egyetértve az Európai Unió legutóbbi bővítéseit követően⁴²³ sem növeli e csoportba tartozó

⁴¹⁸ BOROS 2018; lásd SZAMEL 2011: 61–70.

⁴¹⁹ SZAMEL et al. 2011. Ehhez hasonló csoportosítást találhatók Turkovics István 2012-es, nemzetközi részt tartalmazó disszertációjában is. Lásd TURKOVICS 2012: 59–66.

⁴²⁰ A Szamel Katalin, Balázs István, Gajduschek György és Koi Gyula által szerkesztett *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* című munka bevezetőjében a szerzők megjegyzik egy lábjegyzet erejéig, hogy e csoportosítás eltér a nemzetközi összehasonlító közigazgatási munkákban szokásostól. Ennek érveit akképpen határozzák meg, hogy a posztoszocialista országok közigazgatására máig hatással van a szocialista múlt. Lásd SZAMEL et al. 2011: 35.

⁴²¹ Lásd különösen FROMONT 2007; ZILLER 2014: 743–745.

⁴²² FROMONT 2007: 13.

⁴²³ 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.

- országok körét: Franciaországot, Hollandiát, Belgiumot, Spanyolországot, Portugáliát, Olaszországot és Görögországot véli e csoportba tartozónak.⁴²⁴
- A második modell a germán, amelybe Németország, Ausztria, Lengyelország, Horvátország, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Lettország, Litvánia tartozik.⁴²⁵
 - A harmadik modell az angolszász rendszerbe tartozó országok köre: az Egyesült Királyság, Írország, Dánia.⁴²⁶ Jacques Ziller idesorolja Máltát, Ciprust és Észtországot is.⁴²⁷
 - Végül a +1. csoport a frankogermán országok köre: Spanyolország, Portugália, Svédország, Finnország. E csoport nem alkot teljesen homogén egységet: Spanyolország és Portugália tekintetében a francia hatás majdnem kizárólagos, és csak a 20. század második felében került előtérbe a germán modell hatása. Míg Svédország és Finnország vonatkozásában a 19. században a német hatás volt a jelentősebb.⁴²⁸ Jacques Ziller Bulgáriát és Romániát említi ezen csoportba tartozónak még.

Jacques Ziller csoportosítása során megjegyzi, hogy természetesen a szocialista múlttal rendelkező országok hasonló jegyeket mutatnak,⁴²⁹ de látható, hogy integrálni próbálja a már meglévő csoportokba a poszt szocialista országokat.

Jelentős eltérések tapasztalhatók az egyes modellekbe tartozó uniós tagállamok közigazgatása közt,⁴³⁰ 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.⁴³¹

Tagadhatatlan tény az, hogy az Európai Unió hatással van az Európai Unió tagállamainak közigazgatására, így a közigazgatási eljárására, annak általános szabályainak kodifikálására is.⁴³²

A közigazgatási eljárásjog vonatkozásában az európai hatásokról a következőket szükséges témánk kapcsán röviden megjegyezni. Egy igen jelentős európai kodifikációs hullám figyelhető meg az elmúlt években a közigazgatási eljárásjog területén.⁴³³

⁴²⁴ Belgium 1831-es megalakulásától e csoport részét képezi, ám Olaszország (Piemont tartományt kivéve) csak az olasz egység létrejöttét követően (1870) sorolható e modell országai közé. Lásd részletesen FROMONT 2007: 14–32.

⁴²⁵ Fromont e csoportba sorolja Svájcot is, lásd FROMONT 2007: 33–48.

⁴²⁶ Fromont idesorolja Norvégiát is, lásd FROMONT 2007: 60–70.

⁴²⁷ Észtország tekintetében Jacques Ziller megjegyzi, hogy jelentős a skandináv hatás is. ZILLER 2014: 744.

⁴²⁸ FROMONT 2007: 48–60.

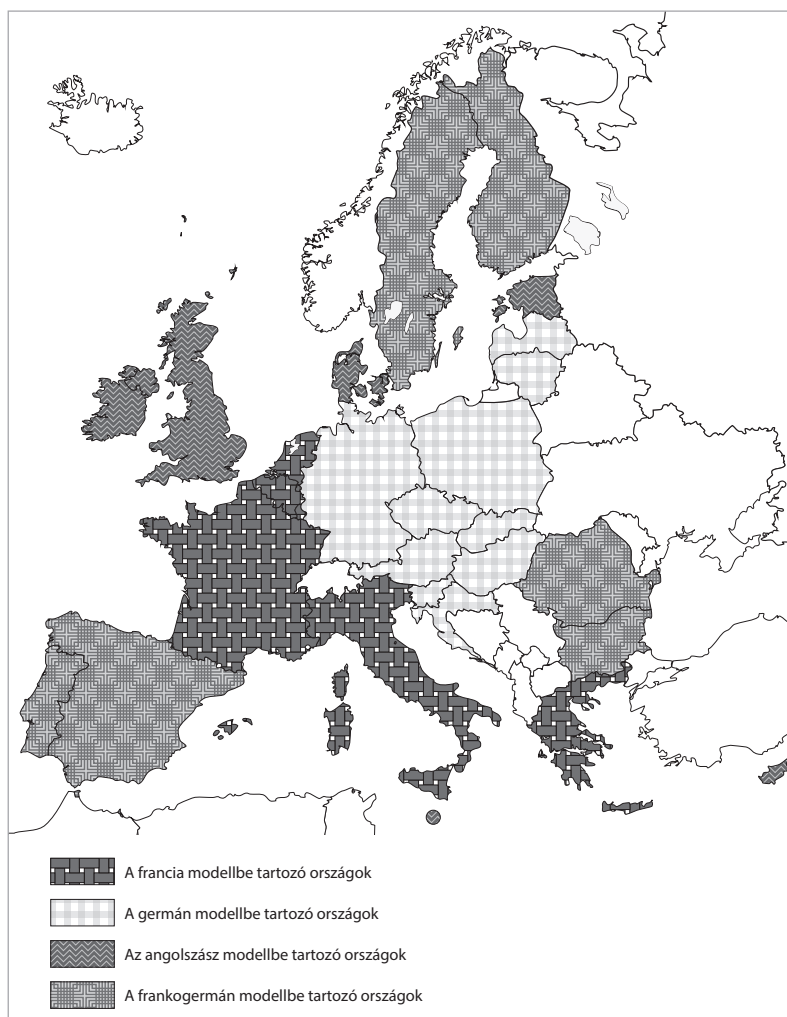
⁴²⁹ ZILLER 2014: 744.

⁴³⁰ Jacques Ziller ugyanezt hangsúlyozza. Lásd ZILLER 2014: 746–747.

⁴³¹ Lásd SZAMEL et al. 2011: 32.

⁴³² AUBY 2013: 60–68; FÁBIÁN 2006: 615–619.

⁴³³ FAZEKAS 2015: 260; AUBY 2014.



5. ábra: Az Európai Unió tagállamai közigazgatásának modelljei Ziller, Jacques csoportosítása alapján
 Forrás: a szerző szerkesztése

Az európai közigazgatási jog fogalma előtt az Európai Közigazgatási Tér fogalma terjedt el.⁴³⁴ Az Európai Közigazgatási Tér fogalma és intézménye eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódott.⁴³⁵ Az Európai Közigazgatási Térség fogalmát az OECD SIGMA program keretében kiadott „Európai közigazgatási alapelvekről” szóló dokumentumban határozták meg.⁴³⁶

⁴³⁴ BOROS 2018.

⁴³⁵ BALÁZS 2013b: 59–94.

⁴³⁶ European Principles for Public Administration, SIGMA Papers Nr. 27, CCNMSIGMA/PUMA(99)44/REV1, Paris, 1999. 15–20.

Az Európai Közigazgatási Térség alatt a tagállami közigazgatások fejlődésének konvergenciáját értjük az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt.⁴³⁷ E dokumentum a következőképp csoportosította a tagállamok jogrendszereiben általánosan érvényesülő alapelveket: 1. megbízhatóság és kiszámíthatóság, 2. nyitottság és átláthatóság, 3. elszámoltathatóság (közfelölősség), 4. hatékonyság és eredményesség.⁴³⁸ Megjegyzendő, hogy az Európai Közigazgatási Térség fogalomnak mára már egészen más a jogi és intézményi környezete, mint az 1990-es években, és pontosan ez alapozza meg az európai közigazgatási jog széles értelmezési lehetőségét.⁴³⁹ 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 az 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.⁴⁴⁰ A közigazgatási jog európaizálódása alatt viszont a nemzeti jogrendszerek egymáshoz való közeledését, hasonló vagy akár azonos szabályozási megoldások alkalmazását értjük,⁴⁴¹ amely a közösségi jogalkotás tagállami közigazgatás-formáló kérdéseire fókuszál.⁴⁴²

Megjegyzendő, hogy az Európai Unió joga számos közigazgatási eljárásjogi természetű rendelkezést határoz meg. Kiemelendő ezek közül is az Európai Unióról Szóló Szerződés 4. és 5. cikke és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 197. és 298. cikke.

Az Európai Unióról Szóló Szerződés 4. cikke kimondja:

„(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.

⁴³⁷ BALÁZS 2015: 15.

⁴³⁸ TORMA 2011: 196–210.

⁴³⁹ BALÁZS 2015: 17.

⁴⁴⁰ BOROS 2014.

⁴⁴¹ FAZEKAS 2015: 259.

⁴⁴² BOROS 2011: 175.

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

Az Európai Unióról Szóló Szerződés 5. cikke rögzíti:

„(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.”

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 197. cikke deklarálja:

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

(2) Az Unió támogathatja 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.”

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 298. cikke kimondja:

„(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.”

Mindemellett az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen is az annak 41. cikkében nevesített megfelelő ügyintézéshez való jog jelentős befolyást gyakorol a tagállamok közigazgatási eljárási jogára.⁴⁴³

Az Európai Unió Alapjogi Charta 41. cikke kimondja:

„(1) Mindenkinnek 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 betekintszen,

c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

(3) Mindenkinnek 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) Mindenkinnek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

Ehhez hasonló szabályozást találunk Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikkében is, amely a tisztességes ügyintézéshez való alapjogot a következőképp határozza meg:

„(1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

(2) Mindenkinnek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

Számos uniós közigazgatási elv az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatából ered, vagyis az európai közigazgatási jog alapelvei is a tagállamok alkotmányos hagyományaiban kialakult jogelvekből vezethetők le.⁴⁴⁴

⁴⁴³ Lásd ezzel kapcsolatban BALOGH-BÉKESI – POLLÁK 2017: 18–39; VÁCZI 2014; CHEVALIER 2014.

⁴⁴⁴ BOROS 2017: 8.

A szekunder jogforrások tekintetében szükséges megjegyezni, hogy az Európai Unió nem rendelkezik egy olyan általános közigazgatási eljárási kódexszel, amely átfogóan szabályozná az eljárás valamennyi mozzanatát. Igaz, hogy egyes eljárásjogi intézményeket önálló jogforrásban határoztak meg, például a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogát,⁴⁴⁵ illetve a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelmét, valamint az ilyen adatok szabad áramlását.⁴⁴⁶ Az Európai Unió egyes szakpolitikai területein az ágazatspecifikus jogforrások sok esetben tartalmaznak eljárási szabályokat is.⁴⁴⁷

Az Európai Unió törekszik arra, 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 az Európai Bizottság részére az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának szabályozásáról.⁴⁴⁸ A második állásfoglalás az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása *A nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról* címet viseli,⁴⁴⁹ amelyben az Európai Parlament ismételten sürgette az Európai Bizottságot a rendeletalkotási javaslat megtételére. Ez az állásfoglalás tartalmazta továbbá a javasolt rendelettervezetet is. A rendelettervezet a preambulumbot 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.⁴⁵⁰ A rendelettervezet 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.⁴⁵¹ A rendelettervezet 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 összeférhetetlenségi 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 észszerű határidőn belül kell hogy sor kerüljön. A rendelettervezet IV. fejezete *A közigazgatási eljárás lezárása* cím alatt megállapította

⁴⁴⁵ 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.

⁴⁴⁶ 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.

⁴⁴⁷ BOROS 2017: 11.

⁴⁴⁸ Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról [2012/2024(INL)]. Lásd BOROS 2013: 620; BOROS 2018.

⁴⁴⁹ Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról [2016/2610(RSP)].

⁴⁵⁰ Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról [2016/2610(RSP)] 1. cikk (1) bekezdése alapján.

⁴⁵¹ Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról [2016/2610(RSP)] 5. cikke alapján.

a közigazgatási aktusok formáját, és előírta az indokolási kötelezettséget és a közigazgatási aktusokról szóló értesítési kötelezettséget. Utalt a jogorvoslati lehetőségekre is. A rendelettervezet 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 rendelettervezet VI. fejezete az *Általános hatályú közigazgatási aktusok* címet viseli. E fejezetben írták elő, hogy „az uniós közigazgatás által elfogadott általános hatályú közigazgatási aktusok eleget tesznek az e rendeletben előírt eljárási jogoknak”.⁴⁵² A rendelettervezet VII. fejezete tartalmazta a tájékoztatásra vonatkozó rendelkezéseket, illetve a záró rendelkezéseket.

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.⁴⁵³ E tervezetet mind a mai napig nem fogadták el. 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 Jean-Bernard Auby és Herwig Hofmann – részt vett a CRPA kodifikációjában is. A Modell-szabályok hatása részint tetten érhető a CRPA-ban, azért csak részint, mert egyrészt igen nehéz összehasonlítani az Európai Unió többszintű igazgatási struktúráját a francia unitárius államéval. Egyes szabályok nehezen lennének Franciaország tekintetében értelmezhetők, például a Modell-szabályok V. könyve. Másrészt míg 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 és a Modell-szabályok is könyvekre tagozódnak), hanem tartalmilag is, így például az egyes alapelvek szabályozása vonatkozásában (jogszerűség elve), vagy akár részletszabályok (például: a ReNEUAL

⁴⁵² Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról [2016/2610(RSP)] 26. cikke alapján.

⁴⁵³ Lásd részletesen magyar nyelven VARGA 2014: 545–555; GERENCSÉR–BERKES–VARGA 2015; BOROS 2015: 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 2014; HARLOW 2011: 37–52.

Modell-szabályok II-4 *Konzultáció és részvétel* és a CRPA I. könyv III. címe, a *Közigazgatási döntésekben való részvétel szabályai*) tekintetében is.⁴⁵⁴

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 különösen is az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény.⁴⁵⁵

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 közigazgatásról,⁴⁵⁶ illetve az Európa Tanács Miniszteri Bizottság (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról.⁴⁵⁷

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról a következő alapelveket rögzíti a jó közigazgatás alapelveiként: a joghoz kötöttség alapelve, az egyenlőség alapelve, a pártatlanság alapelve, az arányosság alapelve, a jogbiztonság alapelve, az észszerű időn belüli eljárás alapelve, a részvétel alapelve, a magánszféra tiszteletben tartásának alapelve és az átláthatóság alapelve.⁴⁵⁸

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 bírósági felülvizsgálatnak tárgya vonatkozásában azt, hogy bíróság által felülvizsgálható minden közigazgatási aktus.
2. A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának hozzáférhetősége tekintetében kiemelendő, hogy a bírósági felülvizsgálat legalább a természetes és jogi személyek számára nyitva kell hogy álljon az olyan döntésekkel szemben, amelyek jogait vagy érdekeiket közvetlenül érintik.
3. Szükséges egy független és pártatlan bíróság, amelyet jogszabály hoz létre. E bíróság lehet közigazgatási ügyekre létrehozott bíróság vagy a rendes bírósági rendszer része.
4. A bíróság eljárása fair eljárás kell hogy legyen, amely észszerű hosszúságú és nyilvános.
5. A bírósági felülvizsgálat hatékony jogorvoslati eszköz kell hogy legyen.⁴⁵⁹

⁴⁵⁴ Lásd részletesen HOFMANN–SCHNEIDER 2016.

⁴⁵⁵ Lásd Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényt, amely 6. cikk (1) bekezdése tartalmazza a tisztességes tárgyaláshoz való jogot. Az Egyezmény 13. cikke a következőképp határozza meg a hatékony jogorvoslatihoz való jogot: „Bármely, 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 2007: 3–14.

⁴⁵⁶ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Online: <https://rm.coe.int/16807096b9>

⁴⁵⁷ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Online: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4

⁴⁵⁸ Lásd VÁCZI 2011: 106–113; SZEGEDI 2011: 97–108.

⁴⁵⁹ Lásd ROZSNYAI 2013: 117–130.

Természetesen a közigazgatási jog és a közigazgatási bírászkodás szabályozása az egyes európai államok autonómiája, de az elmúlt években egyre jelentősebb konvergenciák fedezhetők fel a hatékony és egyenértékű jogvédelem uniós követelményének teljesítése végett. Összegzésképp szükséges még egyszer 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 mindinkább 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.

A francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság

Franciaországban a Legfőbb Kodifikációs Bizottság (*Commission Supérieure de Codification*) egy olyan intézmény, amely mind a mai napig központi szerepet játszik a francia törvénykönyvek – az új Közigazgatási eljárási kódex (CRPA) – kodifikációjában,⁴⁶⁰ így indokolt e helyen a részletes bemutatása.⁴⁶¹ Elsőként a Legfőbb Kodifikációs Bizottság összetételét és a tagjaira vonatkozó rendelkezéseket ismertetjük, ezt követően a Bizottság feladatait mutatjuk be.⁴⁶²

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság összetétele

Az 1980-as évek végén a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 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*) jogutódjaként jött létre.⁴⁶³

A CRPA a III. könyv V. címe alatt (L351-I bekezdés) utal a Legfőbb Kodifikációs Bizottságra akként, hogy a Bizottság összetételét, feladatait, működését külön rendelet határozza meg, amely az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet.⁴⁶⁴ E rendelet 2–11. §-a

⁴⁶⁰ Az 1990–2000 években az egyes törvénykönyvek kodifikációja mind a Legfőbb Kodifikációs Bizottság égisze alatt jött létre. Lásd KOUBI 2013: 2115.

⁴⁶¹ Lásd a francia kormány honlapján: www.gouvernement.fr/commission-superieure-de-codification

⁴⁶² A Legfőbb Kodifikációs Bizottságra vonatkozó szabályok alig változtak az elmúlt évtizedek során, így jelen fejezetben a jelenleg hatályos szabályozás alapján elemezzük a Legfőbb Kodifikációs Bizottságot.

⁴⁶³ A Törvények és Rendeletek Egyszerűsítéséért és Kodifikációjáért Felelős Legfőbb Bizottság 1948-ban jött létre (Décret № 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, evégett is indokoltá vált a Bizottság megreformálása. Lásd ALLAND–RIALS 2003: 222.

⁴⁶⁴ Décret № 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification.

határozza meg a Legfőbb Kodifikációs Bizottság elnökére, elnökhelyettesére és tagjaira vonatkozó részletszabályokat.⁴⁶⁵

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság elnöke a miniszterelnök, elnökhelyettesét a miniszterelnök miniszterelnöki rendeletben nevezi ki négy évre. Az elnökhelyettesét a miniszterelnök az Államtanács Szekcióinak (jelenlegi vagy tiszteletbeli) elnökei közül választja ki.⁴⁶⁶ Az elmúlt évtizedekben a Legfőbb Kodifikációs Bizottságnak három elnökhelyettese volt: elsőként Guy Braibant négy ciklusban,⁴⁶⁷ ezt követően 2005. november 2. – 2022. március 7-ig az elnökhelyettesi posztot Daniel Labetoulle látta el.⁴⁶⁸ 2022. március 8-tól négy esztendőre Bernard Stirnt nevezte ki a miniszterelnök az elnökhelyettesi posztra, aki az Államtanács Közigazgatási Peres Ügyek Szekciójának tiszteletbeli elnöke is.⁴⁶⁹ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság hatékony munkája, aktivitása nagyban köszönhető elnökei habitusának.

Az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet hatályos 2. §-ában 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, aki vagy tiszteletbeli vagy főállású professzora egy jogi egyetemnek;⁴⁷⁰
- az Igazságügyi Minisztérium Polgári Ügyekkel Foglalkozó Főosztályának vezetője (*le directeur des affaires civiles et du sceau*);
- az Igazságügyi Minisztérium Büntetőügyekkel Foglalkozó Főosztályának vezetője (*le directeur des affaires criminelles et des grâces*);
- a Közigazgatási és Közzolgálati Ügyekkel Foglalkozó Igazgatóság vezetője;⁴⁷¹
- a Kormány Főtitkárságának vezetője;

⁴⁶⁵ Az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet igen rövid, összesen 13. §-t tartalmaz.

⁴⁶⁶ SAUVÉ 2017: 3.

⁴⁶⁷ Guy Braibant életéről, munkásságáról lásd GUYOMAR 2017: 39–53; FABIANI et al. 2011.

⁴⁶⁸ Arrêté du 2 novembre 2005 portant nomination à la Commission supérieure de codification.

⁴⁶⁹ Arrêté du 1^{er} mars 2022 portant nomination à la Commission supérieure de codification.

⁴⁷⁰ 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 № 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, lásd GRIMALDI 2014: 152.

⁴⁷¹ A Közigazgatási és Közzolgálati ügyekkel foglalkozó Igazgatóság (*La direction générale de l’administration et de la fonction publique*) feladatait lásd Arrêté du 18 décembre 2019 portant organisation de la direction générale de l’administration et de la fonction publique.

- a Jogi és Közigazgatási Információért Felelős Főosztály vezetője, aki a miniszterelnök munkáját segíti;⁴⁷² és
- a Franciaország Tengerentúli Területeiért Felelős Igazgatóság vezetője.⁴⁷³

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

Az Államtanács, a Semmitőszék 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 miniszterelnök miniszterelnöki rendeletben szintén négy évre nevezi ki.⁴⁷⁴ 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 államigazgatási 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.

⁴⁷² A 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* közös jogutódjaként. A Jogi és Közigazgatási Információért Felelős Igazgatóság internetes elérhetősége: Online: www.dila.premier-ministre.gouv.fr/institution/presentation/

⁴⁷³ Az 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 a Franciaország Tengerentúli Területeiért Felelős Bizottság létrejöttét és felépítését, amely 2013. október 2-től Franciaország Tengerentúli Területeiért Felelős Igazgatóságaként 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.

⁴⁷⁴ 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet 3. §-a alapján.

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 személyt, szakértőt (*personnalités qualifiées*), illetve speciális előadókat (*rapporteurs particuliers*) is, akik a kodifikációs munkacsoportok mindennapi munkájában vesznek részt. Ezek a speciális előadók az adott kodifikációs területen 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.⁴⁷⁵ Ezek a speciális előadók és az egyetemi professzorok általában hosszú ideig dolgoznak a Legfőbb Kodifikációs Bizottságnál.⁴⁷⁶

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság titkárságát a Kormány Főtitkársága biztosítja. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság tagjai eltérő juttatásokban részesülnek.⁴⁷⁷

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. §-a 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 a 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 lévő területén) alkalmazott jogszabályokat;

⁴⁷⁵ BRAIBANT–ZARADNY 2004: 1856–1859.

⁴⁷⁶ LABETOULLE 2017: 25.

⁴⁷⁷ Az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelet 8–11. §-ai meghatározzák a Bizottság elnökhelyettese 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 tervezetek tekintetében;
- javaslatot fogalmaz meg minden olyan nehézséggel kapcsolatban, amely a jogforrások közzétételével kapcsolatos.

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkájáról évente jelentést ad ki, amelyet kifejezetten fontosnak tart munkája átláthatósága és az intézmény transzparenciája miatt.⁴⁷⁸ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság nemcsak a törvénykönyvek előkészítésében játszik kiemelt szerepet, hanem abban is, hogy egy-egy törvénykönyvtervezet jogszabállyá váljon.⁴⁷⁹ A kodifikációs munkát természetesen nagyban segíti a legkorszerűbb informatikai háttér, a Magicode is.⁴⁸⁰

Daniel Labetoulle 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 törvénykönyvet elfogadnak, elképzelhető az is, hogy a Legfőbb Kodifikációs Bizottság feladatai megváltoznak,⁴⁸¹ hisz „nem lehet hetente új, átfogó kodifikáció elvégzése egy adott jogterület vonatkozásában”, a jelentős törvénykönyvek megalkotásának ideje pedig véleménye szerint a végéhez közeledik.⁴⁸² Hangsúlyozta azonban azt is, hogy ez nem jelenti azt, hogy a Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkájára a későbbiekben ne lenne szükség, hisz a jogrendszer fejlesztése örök cél.⁴⁸³

A francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációja a kezdetektől 2010-ig

A következő alfejezet a francia nem bírósági, közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációját mutatja be a kezdetektől a CRPA előkészületéig. Álláspontunk szerint a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció egy soha le nem zárható folyamat. Az első időszak, amelytől a francia eljárásjogi kodifikációt vizsgáljuk, az 1970-es éveké (*A francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció kiindulópontja: „egy régi ötlet”* című alfejezet), hiszen mint már láthattuk a közigazgatási hatósági eljárás fogalmi meghatározásakor (*A közigazgatási hatósági eljárás fogalma* című alfejezet), a nem bírósági, közigazgatási eljárás kifejezés is csak az 1960-as évektől vált egyre gyakrabban használt fogalommal Franciaországban. Ezt követően tízéves periódusokban elemezzük az adott időszakban a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveit: kiemelve az 1980-as évekből (*Az 1980-as évek: a közigazgatási eljárásjogi kodifikációs törekvések térnyerése* című alfejezet) az 1983. november 28-i 83-1025 számú köztársasági elnök által kiadott miniszterta-

⁴⁷⁸ GUYOMAR 2017: 7–11. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkájáról szóló jelentések online is elérhetők, lásd www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/codification/rapports-annuels-de-la-commission-superieure-de-codification. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkavégzése folyamatának leírását lásd BRAIBANT–ZARADNY 2004: 1856–1859; STEINER 2018: 41–42.

⁴⁷⁹ SUEL 1995: 248.

⁴⁸⁰ CATTÀ 2017: 83–94.

⁴⁸¹ LABETOULLE 2017: 26.

⁴⁸² GUYOMAR 2014: 400–402.

⁴⁸³ SAUVÉ 2017: 7–11.

nácsi rendeletet, az 1990-es évekből (*Az 1990-es évek: a kihagyott lehetőségek korszaka* című alfejezet) a Közigazgatási törvénykönyv tervezetét és a 2000-es évekből (*A 2000-es évek: eredményes [?] francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció* című alfejezet) a 2000. április 12-i 2000-321 számú, az állampolgárokat a közigazgatással szemben megillető jogokról szóló törvényt, a Loi DCRA-t.

A francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció kiindulópontja: „egy régi ötlet”⁴⁸⁴

Franciaországban igen hamar a közigazgatási bírósági eljárásra és annak szabályozására helyezett a hangsúly, az ügyfelet pedig a francia közigazgatás nem a közigazgatási eljárás egyik alanyának, hanem egy lehetséges felperesnek tekintette.⁴⁸⁵ A közigazgatási hatósági eljárás szabályait sokáig csak a bírói gyakorlatból és az ágazati szabályokból lehetett megismerni.⁴⁸⁶ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló kódex hiányát azonban a francia szakirodalom többször is elismerte.⁴⁸⁷ 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-öt) jelölik meg,⁴⁸⁸ addig mások ennél korábbi időpontot, az 1960-as éveket határozzák meg kiindulópontként. Részint mindkét állásponttal egyet tudunk érteni, tekintettel arra, hogy az első jogszabályt, amely a közigazgatási eljárás általános szabályainak kodifikációját tűzte ki célul, csak az 1980-as években fogadták el. Továbbá a Legfőbb Kodifikációs Bizottság, amely mindig is motorja volt a francia közigazgatási hatósági eljárási szabályok kodifikációjának, csak az 1980-as évek végén kezdte meg munkáját.⁴⁸⁹ 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 Guy Isaac *La procédure administrative non contentieuse* című, 1968-ban megjelent műve⁴⁹⁰ és Céline Wiener *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 (például Spanyolország, Görögország, Hollandia, Magyarország) és Európán kívüli állam (például Japán, Szovjetunió, Amerikai Egyesült Államok) közigazgatási eljárás-

⁴⁸⁴ A fejezet címét Rémy Schwartztól kölcsönöztük: *Une idée ancienne*. In SCHWARTZ 2004: 1860.

⁴⁸⁵ TRUCHET 2017: 143–144.

⁴⁸⁶ VAN LANG – GONDOUIN – INSERGUET-BRISSET 2011: 341.

⁴⁸⁷ SAUNIER 2016: 71–73.

⁴⁸⁸ GONOD 2011: 59.

⁴⁸⁹ Lásd *A francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság* című alfejezetet.

⁴⁹⁰ GUY 1968.

jogi kodifikációját ismertette. Raymond Odent, az Államtanács Közigazgatási Peres Ügyek Osztályának akkori elnöke e mű előszavában a következő megjegyzést tette: „Különösen vonzó lenne egy olyan törvénykönyvvvel rendelkezni, amely teljesen precízen szabályozza a közigazgatási hatósági eljárásokat.”⁴⁹¹

Ezen elméleti munkákkal párhuzamosan az 1970-es években számos francia jogszabály rendelkezett már a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatokról is, például:

- Az 1973. január 3-i, az ombudsman felállításáról szóló törvény.⁴⁹² 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 *Défenseur des droits* látja el, aki gyakorlatilag Franciaországban az ombudsman szerepét tölti be. Jogállását és fő feladatait a francia Alkotmány 71-l. cikke tartalmazza.⁴⁹³
- Az 1978. január 6-i 78-17. számú, az informatikáról, a fájlokról és ezzel kapcsolatos jogokról szóló törvény.⁴⁹⁴
- Az 1978. július 17-i 78-753. számú, a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló törvény.⁴⁹⁵
- Az 1979. július 11-i 79-587. számú, a közigazgatási aktusok indokolására és a közigazgatás és a köz (ügyfél) kapcsolatának javítására vonatkozó törvény.⁴⁹⁶

E két utóbbi jogszabály tartalmilag beépült a CRPA-ba.

A fent 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 szabályai átfogó kodifikációjának szükségességét hangsúlyozta.

⁴⁹¹ Saját fordítás. ODENT, Raymond: *Préface*. In WIENER 1975: 7.

⁴⁹² Loi № 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

⁴⁹³ Az ombudsmanfunkciók történeti fejlődésének vizsgálatakor Somody Bernadette klasszikus nyugat-európai adaptációként nevesíti az 1973. évi francia ombudsmantörvényt. Lásd SOMODY 2010: 103 A Médiateur de la République jogállását ismerteti: STERN 2010: 159–169. Legátfogóbban talán a francia szakirodalomban lásd DELAUNAY 1999. Lásd továbbá Loi № 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République; Loi № 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits; Loi № 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social; Loi № 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 52, la Documentation française, Paris, 2001.

⁴⁹⁴ Loi № 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁴⁹⁵ Loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

⁴⁹⁶ Loi № 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.

Az 1970-es években Magyarország technikailag a közigazgatási (államigazgatási) eljárás szabályozása⁴⁹⁷ és szakirodalmi kidolgozottsága⁴⁹⁸ tekintetében előrébb járt, mint Franciaország. Sőt Franciaországot ezt követően is további harminc év hezitálás jellemzi a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályok kodifikációja tekintetében.⁴⁹⁹ Mindazonáltal a jogvédelem szintje az 1970-es években a közigazgatási bíráskodás évszázados léte okán így is messze magasabb volt Franciaországban, mint Magyarországon.

Az 1980-as évek: a közigazgatási eljárásjogi kodifikációs törekvések térnyerése

Az 1980-as években Franciaországban újból felmerült egy átfogó, az ügyfél és a közigazgatás közti kapcsolatokat rendező jogszabály elfogadásának szükségessége. 1982–1983 közt a Minisztertanács többször tárgyalta a Közigazgatás és a Közigazgatást igénybe vevők közti kapcsolatáról szóló Charta (*Charte des relation entre l'administration et les usagers*, a továbbiakban: Charta) tervezetét.

François Mitterand köztársasági elnöktől származik maga a Charta elnevezés,⁵⁰⁰ amellyel kapcsolatban Anicet Le Pors – az akkori közszolgálati tisztviselőként és a közigazgatási reformokért felelős miniszter – két szemantikai problémát állapított meg. Egyrészt a Charta szó azt sugallta, hogy olyan jogokból álló szabályt alkottak meg, amelynek során figyelmen kívül hagyták a jogalkotási eljárást; másrészt a közigazgatást igénybe vevők (*usagers*) kifejezés azt az érzetet keltheti, hogy a Charta csak azon állampolgárok körét érinti, akik a közigazgatási szolgáltatások igénybe vevői.⁵⁰¹ Igaz, az *usagers* kifejezés igencsak korlátozó, azonban a francia jogalkotásban sokszor kedveltebb kifejezés, mint az *administré*, azaz a közigazgatás alanya,⁵⁰² az igazgatott vagy a *client*, azaz az ügyfél szó használata.⁵⁰³

A szemantikai problémáknál nagyobb gondot jelentett azonban az, hogy a Charta pontos tartalmának a meghatározása is hiányzott. Az egyik lehetőségnek az mutatkozott, hogy az 1970-es 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.⁵⁰⁴ A Minisztertanács 1983. február 16-i ülésén, a Charta tervezetének bemutatásakor azonban a köztársasági elnök élesen felszólalt

⁴⁹⁷ Lásd az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt. Magyarországon először az Et. hatálybalépésétől, 1957. október 1-jétől beszélhetünk kodifikált közigazgatási hatósági eljárásjogról.

⁴⁹⁸ Lásd többek között TOLDI 1977: 606–613; TOLDI–PÁKAY 1959; PÁKAY 1956: 434–450; BEÉR 1958.

⁴⁹⁹ GONOD 2014: 395–400.

⁵⁰⁰ 1981 és 1995 közt François Mitterand (Partie Socialiste) köztársasági elnöksége „önálló korszaknak” tekinthető Franciaország történelmében. Lásd SZENTE 2006: 209–214; DUBY 2007: 547–564.

⁵⁰¹ Lásd LE PORS 2007: 21–26.

⁵⁰² BÁRDOSI–TRÓCSÁNYI 2001: 196.

⁵⁰³ DELAUNAY 2000: 1196.

⁵⁰⁴ LE PORS 2007: 21.

a Charta akkori koncepciója ellen: egyrészt azt az álláspontot képviselte, hogy a közigazgatási reformokat inkább gondolkodásmódbeli változással, és nem törvények megalkotásával kell véghez vinni. 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 a köztársasági elnök által kiadott, minisztertanácsi rendeleti formában is lehetett kodifikálni.⁵⁰⁵

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.⁵⁰⁶ Ez vezetett végül az 1983. november 28-i 83-1025 számú, a köztársasági elnök által kiadott minisztertanácsi rendelet (*Décret № 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers*, a továbbiakban: 1983-as minisztertanácsi rendelet) megalkotásához, amely eléggé eltávolodott az eredeti, a közigazgatási eljárási szabályok átfogó kodifikációjának koncepciójától.⁵⁰⁷ 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 (például: a közszolgáltatást igénybe vevő személyek jogainak védelmére vonatkozó szabályok, a közigazgatási döntések elleni jogorvoslatok stb.), 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;
- 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.

Az 1983-as minisztertanácsi rendelet szabályai igen vegyesek. Az I. fejezet 1. cikke tartalmazta e jogszabály legmodernebb és legfontosabb rendelkezését,⁵⁰⁸ amely kimondta, hogy minden érdekelt hivatkozhat a közigazgatással szemben olyan körlevélre, utasításra, irányelvre, amelyet az 1978. július 17-i törvény 9. cikkében meghatározottaknak megfelelően közzétettek, ha az nem ellentétes törvénnyel vagy rendeleti szintű szabályozással.

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

⁵⁰⁵ LE PORS 2007: 22.

⁵⁰⁶ LE PORS 2007: 24.

⁵⁰⁷ ROBINEAU 1998: 83.

⁵⁰⁸ LE PORS 2007: 21–26.

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 (kivévelt 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 kötelezettsége, 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 áttételt követően kezdődött (7. §). Szabályozták továbbá azt is, hogy abban az esetben, ahol az 1979. július 11-i törvény alapján a döntés indokolása szükséges, főszabály szerint a döntést csak az érdekeltek nyilatkozata után lehetett meghozni (kivéve rendkívüli körülmények esetén, közrend fenntartása érdekében stb.) (8. §). 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 visszaélésszerű kérelmeket, amelyek az érdekelt ügyfél meghallgatására vonatkoztak, a közigazgatásnak nem kellett teljesítenie [8. § (3) bekezdés].

Yves Robineau álláspontját osztjuk a tekintetben, hogy az 1983-as minisztertanácsi rendeletnek számos hiányossága volt. A II. fejezet alkalmazása valódi korlátjának az tekinthető, hogy az az államigazgatási szervek eljárásában alkalmazható, az önkormányzati igazgatásban nem. Kérdéses volt az is, hogy ki a címzettje, és mi a célja e rendeletnek.⁵⁰⁹

Mindennek ellenére az 1983-as minisztertanácsi rendelet így is joggal nevezhető a közigazgatási eljárásra vonatkozó általános szabályok kodifikációja első francia kísérletének. Létrejöttének fontossága megkérdőjelezhetetlen, 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,⁵¹⁰ míg az 1983-as rendelet I. és III. fejezete egészen 2007. június 30-ig hatályban volt.⁵¹¹

Álláspontunk szerint, ha az eljárásjogi kodifikációra folyamatként tekintünk, a fejlődés az 1980-as években Magyarországon kodifikációtechnikailag még mindig előrébb tartott, mint Franciaországban. A magyar szabályozás a korábbi, az Et. szabályainak korszerűsítésére, kiegészítésére törekedett; az államigazgatási eljárás egyes jogintézményeit részletesen szabályozta; az eljárás valamennyi szakaszáról (az alapeljárástól a végrehajtásig) rendelkezett.

⁵⁰⁹ ROBINEAU 1998: 83–93.

⁵¹⁰ Décret № 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi № 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives.

⁵¹¹ 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 № 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultative.

Míg az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.) átfogó eljárási jogszabállyá nőtte ki magát, addig a francia 1983-as minisztertanácsi rendelet a közigazgatási hatósági eljárás nagyon szűk szeptetét 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.

Magyarországon az 1980-as években az államigazgatási eljárás általános szabályait törvényben szabályozták átfogóan; míg ezzel egy időben Franciaországban nem törvényi szintű rendelkezésben, hanem a francia jogforrási hierarchiában⁵¹² a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb alatt elhelyezkedő, a köztársasági elnök által kiadott minisztertanácsi rendeletben szabályozták részint a közigazgatási hatósági eljárás egyes jogintézményeit. 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 ekkor is; gyakorlatilag a jogvédelem szintje nem volt magasabb Magyarországon, mint Franciaországban.

Az 1990-es évek: a kihagyott lehetőségek korszaka

Az 1990-es években Magyarországhoz hasonlóan 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. Sajnos azonban az 1990-es években sem szerepelt elsődleges jogalkotási prioritásként a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja Franciaországban. Sőt a francia közigazgatási eljárási kodifikáció tekintetében ez az évtized titulálható akár a nagy remények és a befejezetlen tervezetek korszakának is.

Az 1990-es évek elejére kialakult a francia közigazgatási hatósági eljárás rendje,⁵¹³ 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 (*Code de l'administration*) megalkotása nem jelent meg kiemelt fontosságú, elsődleges szabályozási prioritásként.⁵¹⁴ Sőt, majd csak 1995-ben került újra elő e terület kodifikációjának kérdése: a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 1995. december 4-én elfogadott 1996–2000 cselekvési programjában⁵¹⁵ és az 1996. május 30-i miniszterelnöki körlevélben⁵¹⁶ újra említették több törvénykönyv megalkotásának tervezete közt a Közigazgatási

⁵¹² Lásd *A francia jogforrási hierarchia „rejtelméi”* című alfejezetet.

⁵¹³ SCHWARTZ 2004: 1860–1861.

⁵¹⁴ GONOD 2014: 395–400.

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

⁵¹⁶ Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, JORF N° 129 du 5 juin 1996 page 8263.

törvénykönyv elfogadását is. A többi kódexszel ellentétben a Közigazgatási törvénykönyv egy egyedülálló tervezetként szerepelt, hisz célja nem az anyagi jogszabályok kodifikálása volt, hanem olyan általános közigazgatási hatósági eljárási szabályok és jogok meghatározása, amelyek az ügyfeleknek gyakorlatilag útmutatóként szolgáltak volna a közigazgatási hatósági eljárásokban való részvételük során.⁵¹⁷

A Közigazgatási törvénykönyv eredeti koncepciója alapján a törvénykönyv I. könyve a törvényi szintű általános szabályokat tartalmazta volna. Az I. könyv 1. része a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatokat, míg az I. könyv. 2. része a közigazgatás szervezetrendszerét szabályozta volna átfogóan. Ehhez kapcsolódtak volna a rendeleti szintű szabályok a törvénykönyv II. könyvében.⁵¹⁸ Látható, hogy a Közigazgatási törvénykönyv hatalmas jogterületet kívánt egyszerre és általános jelleggel szabályozni, gyakorlatilag vegyítve az eljárási és szervezeti szabályokat. Egyetértünk Rémy Schwartz azon dilemmájával, amely a közigazgatás szervezetrendszere ekképpen való kodifikációjának megfelelőségére vonatkozott.⁵¹⁹ 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.

Az 1990-es években a közigazgatási hatósági eljárásjogi kodifikációnak az elnevezésbeli változása is megfigyelhető: míg az 1980-as években a közigazgatás és a közigazgatást igénybe vevők közti kapcsolatról szóló Charta (*Charte des relation 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 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 a francia rövidítést használva: DIRE) 1998 tavaszán jött létre. Az 1999. december 16-i 99-1071 számú törvény⁵²⁰ felhatalmazta a kormányt, hogy kilenc törvénykönyv törvényi szintű részéről törvényerejű kormányrendeletet alkosson. E kilenc törvénykönyv közt azonban már nincs nevesítve a Közigazgatási törvénykönyv, jöllehet a Közigazgatási bírászkodásra vonatkozó törvénykönyv (*Code de justice administrative*) szerepelt, amelyet meg is alkottak, sőt 2001. január 1-jén hatályba is lépett.

A francia kormány az 1990-es évek végén lemondott a „nagy tervéről”, a Közigazgatási törvénykönyv megalkotásáról. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2000. évi szakmai beszámolójában még optimistán bejelentette, hogy a Közigazgatási törvénykönyv I. könyv 1. része

⁵¹⁷ SCHWARTZ 2004: 1860–1861.

⁵¹⁸ GONOD 2014: 395–400.

⁵¹⁹ SCHWARTZ 2004: 1860–1861.

⁵²⁰ Loi № 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes.

(amely a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatra) és 2. része (amely a közigazgatás szervezet-rendszerére vonatkozó általános szabályokat rögzítette) elkészült. A II. könyv – a végrehajtási rendeleti rész rendeltetésére tekintettel – több miniszter támogatását igényelte, és emiatt ekkor még nem alkották meg.⁵²¹ Szó szerint ugyanezen indokot tartalmazta a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2001. évi beszámolója is.⁵²² 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: „A Bizottság a minisztériumi struktúra hiányosságaira tekintettel átmenetileg lemondott a Közigazgatási törvénykönyv megvalósításáról.”⁵²³

Összegezve megállapítható, hogy az 1990-es években Franciaországban – Magyarországhoz hasonlóan – egyre nagyobb igény mutatkozott a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának fejlesztésére: átfogó szabályozási projekt indult el Közigazgatási törvénykönyv elnevezés alatt, azonban e kodifikációs törekvés végül nem hozott eredményt.

A 2000-es évek: eredményes (?) francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció

Az 1990-es évek nagy terveit követően a 2000-es évek elején Magyarországhoz hasonlóan Franciaországban is jelentős – a korábbiakhoz képest kisebb léptékű –, a közigazgatási hatósági eljárás általános és átfogó szabályozására törekvő jogszabály megalkotására került sor. E korszakban már mindkét országban törvényi szintű rendelkezésben szabályozták az ügyfél és a közigazgatás közti kapcsolatot, magas szintű garanciát biztosítva ezzel: Magyarországon 2005. november 1-jén hatályba lépett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.),⁵²⁴ Franciaországban pedig 2000. április 12-én elfogadták az állampolgárokat a közigazgatással szemben megillető jogokról szóló törvényt, a Loi DCRA-t, azaz a *Loi N° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*-t.

A Loi DCRA elfogadása közel két évet vett igénybe: a törvényjavaslatot a Nemzetgyűléshez 1998. május 13-án nyújtották be, 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.⁵²⁵

A Loi DCRA már címében is eltért az 1983-as minisztertanácsi rendeletről; azonban két problémát már a címmel kapcsolatban meg kell jegyezni. Egyrészt e törvény címében a *citoyen*,

⁵²¹ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2000. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Onzième Rapport Annuel*. 2000. 22.

⁵²² A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2001. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Douzième Rapport Annuel*. 2001. 18.

⁵²³ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2002. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Treizième Rapport Annuel*. 2002. 18.

⁵²⁴ TILK 2003: 395–404; VEREBÉLYI 2003: 710–722; KILÉNYI 2006: 1–16; KILÉNYI 2009.

⁵²⁵ DELAUNAY 2000: 1196.

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 megtevesztő, 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, a magyar közigazgatási hatósági eljárási kódexek személyi hatályaként nevesített ügyfél (*client*) kifejezés használata Franciaországban fel sem merült.

Másodrésről 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.⁵²⁶

A Loi DCRA tekintetében a személyi (*citoyen*) és a tárgyi hatállyal (*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 törvény szabályai, tehát melyek azok a szervek, amelyek e jogszabály alkalmazásakor közigazgatási szervnek, hatóságnak (*autorité administratives*) minősültek. A Loi DCRA, hasonlóképp a Ket.-hez, felsorolta a szervi hatálya alá tartozó közigazgatási szerveket, és nem adott egy általános meghatározást. A törvény 1. cikke kimondta: „Közigazgatási hatóságok az államigazgatási szervek, a területi közösségek, az igazgatási jellegű közintézmények, a szociális biztonság intézményei és azon más szervek, amelyek közszolgáltatást nyújtanak.”⁵²⁷ A Loi DCRA szervi hatálya tágabb volt, mint az 1983-as minisztertanácsi rendeleté, de még mindig nem tartoztak a hatálya alá: a független igazgatási szervek (*autorité 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 kapcsolatot dolgoztak ki, erre pedig speciális szabályok alkalmazandók.⁵²⁸

A Loi DCRA területi hatályát vizsgálva a törvény VI. cím 41. cikke meghatározta azt, hogy mely rendelkezéseket kell alkalmazni Franciaország tengerentúli területeire is.

A Loi DCRA időbeli hatályát tekintve a Loi DCRA nagy része 2000. április 13-án lépett hatályba; azonban a törvény egy hat hónapos felkészülési határidőt adott (43. cikk) egyes rendelkezések, így például a közigazgatási hatóság által hozott döntésekre vonatkozó szabályok (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:⁵²⁹

⁵²⁶ Lásd például a Loi DCRA III. címe alatti rendelkezéseket.

⁵²⁷ Saját fordítás a Loi DCRA 1. cikkéből.

⁵²⁸ DELAUNAY 2000: 1197.

⁵²⁹ Lásd részletesen ARRIGHI DE CASANOVA – FORMERY 2000: 725–736.

- Az I. cím alatt található a jogszabályokhoz való hozzáférésre és a közigazgatás átláthatóságára vonatkozó (*Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit et la transparence*) szabályok. Az I. cím három fejezetre tagolódtott:
 - Az I. fejezet a jogszabályokhoz való hozzáférésre vonatkozott (*Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit*). Az 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. Másrészt meghatározta a törvényi szintű kodifikáció fogalmát.⁵³⁰
 - A 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, vezetéknévét, beosztását és elérhetőségét megismerhesse. A közigazgatási ügyintéző abban az esetben maradhat anonim, ha a közérdek vagy a személyek biztonságának érdeke miatt az indokolt. A közigazgatási döntésnek tartalmaznia kell a döntéshozó nevét, hivatali beosztását, aláírását (4. cikk).⁵³¹ 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 hozzáféréssről szóló 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)⁵³² hatáskörét.
 - A III. fejezet a pénzügyi átláthatóságra vonatkozó rendelkezéseket és a Pénzügyi bíraskodásról szóló törvénykönyv módosításait tartalmazta (10–15. cikkek).⁵³³
- A 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:

Az 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. Akkoriban 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

⁵³⁰ Lásd *A kodifikáció fogalma* című alfejezetet.

⁵³¹ CEPKO 2015: 1689–1692; SAUNIER 2010a: 489–505.

⁵³² A Bizottságot az 1978. július 17-i 78-753 számú törvény hozta létre avégett, hogy a közigazgatási iratokhoz való hozzáférést ellenőrizze. Lásd www.cada.fr/

⁵³³ Ez a mai napig hatályos *Code des juridictions financières*.

küldött beadványok vonatkozásában is. Ez az egyik jelentős újítása a Loi DCRA-nak: a határidőt tehát nem akkor tekinti megtartottnak, ha a közigazgatási hatósághoz megérkezett az adott kérelem, hanem a kérelem megküldésének időpontja számított. Ezeket a rendelkezéseket azonban nem lehetett alkalmazni a közbeszerzési törvényben meghatározott eljárásokban, illetve azon eljárásokban, ahol speciális rendelkezések alapján a kérelmező személyes megjelenésére volt szükség (16. cikk).⁵³⁴

A II. fejezet (18–25. cikkek) a közigazgatási hatóságok általi 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 tekintett egyrészt minden, a közigazgatási szervekhez beérkezett kérelmet, ideértve a jogorvoslati kérelmeket (*recours gracieux ou hiérarchique*) is.⁵³⁵ E szabályok nem vonatkoztak főszabály szerint⁵³⁶ a belső eljárásokra, a közigazgatási szervek és a közszolgálati tisztviselők kapcsolatára (18. cikk). Míg a Loi DCRA 19. cikke a kérelmek átvételi elismerésére vonatkozó szabályokat rögzítette, addig a Loi DCRA 20. cikke megerősítette az 1983-as minisztertanácsi rendeletben már szabályozott áttétel intézményét.⁵³⁷

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. Rendelet e két hónapos határidőnél rövidebb, illetve hosszabb határidőt is megállapíthatott, és szabályozhatott olyan eseteket, amikor a két hónapot követően a közigazgatás hallgatása beleegyezésnek minősült. A Loi DCRA igen szerencsétlenül fogalmaz itt, mert csak rendeletet – amelyet az Államtanács véleményének kikérése után hoztak – említ, a szakirodalom azonban úgy értelmezi e jogszabályhelyet, hogy legalább rendeleti szintű jogforrásban kell e határidőt szabályozni.⁵³⁸ A hallgatás-beleegyezés szabályát bizonyos esetekben, például ha a döntés közrendbe ütközött volna, vagy ha pénzügyi jellegű szolgáltatást adott volna – kivéve a 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.⁵³⁹ Végül a kontradiktórius eljárási jelleget erősítette a Loi DCRA 24–25. cikke. Így például meghatározták azt, hogy azon eljárások során, amelyekben a döntéseket a közigazgatásnak indokolnia kell az 1979. július 11-i 79-587. számú, a közigazgatási aktusok indokolására és a közigazgatás és a köz (ügyfél) kapcsolatának javítására vonatkozó törvény 1–2. §-a alapján, az érdekelteknek lehetőségük van írásban és adott esetben kérésükre szóban is észrevételt tenni.

⁵³⁴ FOULQUIER 2011: 191–216.

⁵³⁵ DELAUNAY 2011: 217–230.

⁵³⁶ Kivéve a Loi DCRA 21. cikkét.

⁵³⁷ DEBOUY 2007: 1543–1548.

⁵³⁸ RICCI 2000: 234.

⁵³⁹ CROUZATIER-DURAND 2011: 253–266; COURRECH 2011: 267–276.

- A közigazgatásnak viszont nem kellett teljesítenie a visszaélésszerű kéréseket, illetve ha kivételes körülmények álltak fenn stb.⁵⁴⁰
- 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 stb. A Loi DCRA az ombudsman hatáskörét is kibővítette.⁵⁴¹
 - 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 törvény-nyel intézményesült,⁵⁴² egy helyen található, több közszolgáltatást biztosító, gyakorlatilag egyablakos ügyintézőként funkcionáló intézményeket értjük.
 - Az V. és a VI. címben 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. címben, a vegyes rendelkezésekben (*Dispositions diverses* [38–43. cikkek]) a Loi DCRA területi és időbeli hatálya [38. cikk és 43. cikk] található. Ezenfelül a VI. cím az V. címhez hasonlóan különböző jogszabályokat módosító rendelkezéseket tartalmaz, így igencsak „salátatörvény” jellegűvé vált a Loi DCRA.

A 2000-es évek második felében a Loi DCRA-t a francia szakirodalom, illetve a jogalkalmazó is szinte folyamatosan kritizálta. Az alábbiakban csak egyes neuralgikus pontokat emelünk ki. Egyes szerzők úgy látták, hogy a Loi DCRA csak a meglévő joggyakorlatot próbálta egységesíteni, és törvényi erőre emelte a korábbi rendeleti szabályozást.⁵⁴³ Mások azt hangsúlyozták a Loi DCRA hiányosságaként, hogy e törvény 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.⁵⁴⁴ 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.⁵⁴⁵ A Loi DCRA

⁵⁴⁰ IDOUX 2011: 231–252.

⁵⁴¹ STERN 2010: 163; DREYFUS 2011: 279–282.

⁵⁴² Loi № 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 2011: 217–231.

⁵⁴³ JANICOT 2010: 540–574.

⁵⁴⁴ Lásd FOULQUIER 2011: 191–216.

⁵⁴⁵ Így például a miniszter vonatkozásában lásd az Államtanács döntését: CÉ, 4/ 5 SSR., 31 mars 2008., M. Christian A et M. Stéphane B., req. № 311095; a prefektussal kapcsolatban lásd például az Államtanács döntéseit: CÉ 3/8 SSR., 25 juillet 2001., M. Oukal, req. № 228392; CÉ 3/8 SSR., 22 février 2002, Senina, req. № 231414; CÉ, President de la Section Contentieux, 21 mai 2003., M^{lle} Fouzia X., req. № 251690.

további hiányosságaként nevesíthető a bizonyítás kérdéskörére vonatkozó⁵⁴⁶ és a kontradiktórius jelleg valódi érvényesítését elősegítő szabályozás hiánya is.⁵⁴⁷ Számos dilemmát szült a Loi DCRA 4. cikke is, amely az ügyben eljáró közigazgatási hatóság ügyintézője nevének, beosztásának és elérhetőségének megismerésére, illetve a döntést hozó aláírására vonatkozott.⁵⁴⁸ Szintén vitatott kérdés maradt a szakirodalomban a Loi DCRA címében szereplő „citoyen”, azaz állampolgár és ezzel összefüggésben a közigazgatási polgárság (*citoyenneté administrative*) értelmezése is.⁵⁴⁹ Talán a fentieknél is több kritikai észrevételt kapott a törvény tárgyának meghatározatlansága, a törvény heterogén tartalma.⁵⁵⁰ E hiányosságok miatt is újra és újra felmerült a Közigazgatási törvénykönyvre vonatkozó kodifikáció realizálása.

2003-ban a Legfőbb Kodifikációs Bizottság megjegyezte, hogy öröndetes lenne a közel tíz éve folyó kodifikációs munkálatokat követően a Közigazgatási törvénykönyv I. törvényi rész tervezetének elfogadása 2004 év vége előtt.⁵⁵¹ 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.⁵⁵² 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.⁵⁵³ 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.⁵⁵⁴ Kiemelendő az a tény is, hogy egyes jogintézményeket – így különösen az ombudsmant, a közigazgatás hallgatására vonatkozó részletszabályokat – külön-külön ekkorra már törvényben (a Loi DCRA-ban) kodifikálták. A Közigazgatási törvénykönyv megalkotásának elmaradása visszavezethető arra is, hogy a DIRE-nek a 2000-es évek közepére sem sikerült a megfelelő személyi és tárgyi feltételeket kialakítania, amely e kodifikációs munkához szükséges lett volna.⁵⁵⁵ Pascale Gonod a Közigazgatási törvénykönyv hatályának lehatárolásával kapcsolatos nehézségeket emelte ki a Közigazgatási törvénykönyv létrejötté elmaradásának egyik fő okaként.⁵⁵⁶ Egyetértünk Daniel Labetoulle azon álláspontjával, miszerint a Közigazgatási törvénykönyv megalkotása eredménytelenségének

⁵⁴⁶ POIROT-MAZÉRES 2011: 287–301.

⁵⁴⁷ FOULQUIER 2011: 191–216.

⁵⁴⁸ SAUNIER 2010a: 489–505.

⁵⁴⁹ Lásd DUMONT 2011: 17–29.

⁵⁵⁰ ARRIGHI DE CASANOVA – FORMERY 2000: 725–736.

⁵⁵¹ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2003. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Quatorzième Rapport Annuel*. 2003. 15–16.

⁵⁵² Loi № 2004–1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit Article 84.

⁵⁵³ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2004. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Quinzième Rapport Annuel*, 2004. 72.

⁵⁵⁴ Hasonlóképp vélekedik Koubi is. Lásd Koubi 2013: 2115.

⁵⁵⁵ A személyi feltételek hiánya tekintetében kiemelendő az a tény, hogy a kodifikációs munkához 1998-ban csak két ügyintézőt rendeltek hozzá. A személyi kör évente változott, lásd részletesen SCHWARTZ 2004: 1860–1861; sőt 2012-ben egy szenátusi beszámoló már a kodifikációt irányító szerv alkalmatlanságát nevesíti okként, lásd Sénat, Rapport № 742 de H. PORTELLI 12.

⁵⁵⁶ GONOD 2006: 489–492.

lehetséges eredője az volt, hogy e törvénykönyv túl nagy mértékű szabályozást szeretett volna elvégezni.⁵⁵⁷

2008-ban a Legfőbb Kodifikációs Bizottság éves beszámolójának mellékletében érdekes következtetés található: a Közigazgatási törvénykönyvet célszerűségi okok miatt nem alkották meg, azonban elképzelhető, hogy a Loi DCRA „minitörvénykönyvvé” váljon, amely a törvényi szintű általános szabályokat tartalmazza majd a közigazgatás és az ügyfél kapcsolata tekintetében.⁵⁵⁸ Ezt a kijelentést csak tetézte a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2009-ben, amikor megállapította, hogy a Közigazgatási törvénykönyv azon kódexek csoportjába tartozik, amelyeket elkezdtek, de végül megalkotásuknak tervét azért törölték, mert az előzetes kodifikációs munkálatok kimutatták, hogy ezen tervezetek jelentőségüket veszítették.⁵⁵⁹ Míg a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2010-es beszámolójában csak egy rövid utalás található a Közigazgatási törvénykönyvre,⁵⁶⁰ addig 2011-ben újra előtérbe került a Közigazgatási törvénykönyv, és a kodifikációs munkálatok abbamaradására egészen más magyarázatot adott a Legfőbb Kodifikációs Bizottság: „jó néhány kísérlet után egyes jogszabálytervek abbahagyására azért került sor, mert számos kérdést vetett fel az adott törvénykönyv hatályának meghatározása, amelyben nem született egységes döntés.”⁵⁶¹ 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 rendszerezi.

A 2010-es éveket követően a francia szakirodalomból 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 közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikálására.⁵⁶² Ez jelent meg a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2012-es beszámolójában is, de itt már a felhasználó (*usager*) szó helyett a köz (*public*) kifejezést alkalmazták, amely később a CRPA-ban is megjelent.⁵⁶³

Végül feltétlenül meg kell jegyezni, hogy a Loi DCRA megalkotásának szándéka mindenképp öröndetes, amely beleillik a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozása francia fejlődésének lassú folyamatába.⁵⁶⁴ A magyar szakirodalomban általában megnevezik a Loi DCRA-t

⁵⁵⁷ LABETOULLE 2016: 1–4.

⁵⁵⁸ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2008. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Dix-neuvième Rapport Annuel*. 2008. 98.

⁵⁵⁹ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2009. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingtième Rapport Annuel*. 2009. 15.

⁵⁶⁰ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2010-es éves beszámolójában a Közigazgatási törvénykönyvet a meg nem alkotott törvénykönyvek csoportjában sorolja fel. Lásd a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2010. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et unième Rapport Annuel*. 2010. 66.

⁵⁶¹ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2011. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et deuxième Rapport Annuel*. 2011. 20.

⁵⁶² A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2011. éves beszámolója, 23.

⁵⁶³ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2012. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et troisième Rapport Annuel*. 2012. 8.

⁵⁶⁴ POIROT-MAZÉRES 2011: 287–301.

mint a francia közigazgatási eljárásra vonatkozó általánosabb hatályú és jellegű jogszabályt.⁵⁶⁵ 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 (II. cím) adja. Álláspontunk szerint Franciaország a 2000-es években is adós maradt polgárainak egy valódi közigazgatási hatósági eljárási törvénykönyv megalkotásával.⁵⁶⁶ Pozitívan értékelendő azonban az, hogy a 2000-es évektől Franciaországban nem rendeleti szintű szabályozás tartalmazta a közigazgatási hatósági eljárás egyes jogintézményeire vonatkozó általános szabályokat, hanem – Magyarországhoz hasonlóan – törvényi szintű jogforrás (Loi DCRA) rögzítette e normákat.

2010-es évek: a Közigazgatási eljárási kódex (a CRPA)

A 2010-es években kodifikációs hullámnak lehettünk szemtanúi a közigazgatási eljárás jog területén mind Franciaországban, mind pedig Magyarországon. A magyar Ákr. megalkotásának hátterében az egyre égetőbb szükség állt, a Ket. hiányosságai a 2010-es évek elejére már tarthatatlanná váltak.⁵⁶⁷ Ezzel párhuzamosan az új polgári perrendtartás koncepciójának elfogadásakor a kormány döntött a közigazgatási perrendtartás önálló szabályozásának megalkotásáról is.⁵⁶⁸ 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 hivatottak rögzíteni.

A CRPA törvényi részét a 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendelet (*Ordonnance N° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration*) kodifikálta. Kérdés az, hogy valódi, átfogó közigazgatási eljárási törvénykönyv született-e Franciaországban, vagy csak leporolták, illetve összegyűjtötték a régi szabályokat. E dilemma megválaszolásához szükséges először a CRPA megalkotásának körülményeit (*A CRPA megalkotásának körülményei* című alfejezet) és hatályát (*A CRPA címe és hatálya* című alfejezet) részletesen ismertetni. Ezt követően átfogóan elemezzük a CRPA tartalmát (*A CRPA felépítése és tartalma* című alfejezet). Végül a CRPA-val kapcsolatos, jelenleg is fennálló hiányosságokra és a CRPA és a magyar Ákr. hasonlóságaira (*A CRPA hiányosságai, a francia CRPA és a magyar Ákr. hasonlóságai* című alfejezet) mutatunk rá.

Előjáróban szükséges megjegyezni azt, hogy a „*Code des relations entre le public et l'administration*” szó szerinti fordítása a „köz” és a közigazgatás közti kapcsolatok kódexe. Munkánkban a „köz” kifejezés helyett sokszor a magyar nyelvben meghonosodott és széles

⁵⁶⁵ Lásd például SZAMEL et al. 2011: 261.

⁵⁶⁶ RICCI 2000: 220–238.

⁵⁶⁷ Lásd többek között SZALAI É. 2014: 515–523; FÁBIÁN 2011: 1–3; BOROS 2012: 9; PATYI 2012b: 27–29.

⁵⁶⁸ PATYI 2019c: 287–323.

értelmű „ügyfelek” kifejezést használjuk, hiszen a CRPA az ügyfelek és a közigazgatás közötti kapcsolatokat is szabályozó törvénykönyv.

A CRPA megalkotásának körülményei

A francia közigazgatási eljárásjogi kodifikációs törekvések igencsak felgyorsultak a 2010-es évektől: egy igen ambiciózus projekt vette kezdetét a közigazgatási eljárásokra vonatkozó hatályos szabályok összegyűjtésére és kategorizálására.⁵⁶⁹ Az állam szerepvállalásának modernizációjáért felelős minisztériumok közötti bizottság (*Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique*, a francia rövidítést használva a továbbiakban: CIMAP) 2012. december 18-án napirendre tűzte a közigazgatás és az ügyfelek közti kapcsolatot tartalmazó jogszabály kodifikációját.⁵⁷⁰ Az események ennek hatására felgyorsultak. Jean-Marc Ayrault miniszterelnök 2013. március 27-én kelt körlevelében a közigazgatás és a köz kapcsolatra vonatkozó törvénykönyvet (CRPA-t) azon törvénykönyvek csoportjába sorolta, amelyeket meg kell alkotni, teljesen új alapokon.⁵⁷¹ E törvénykönyvet az ügyfelek részére egy vademecumnak, útmutatónak szánta,⁵⁷² és a törvénykönyv megalkotásáért felelős szervnek a Kormány Főtitkárságát nevezte meg.

A 2013. november 12-i 2013-1005 számú törvény (*Loi N° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*) 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 megalkotására is, amelyre a 2013. november 12-i 2013-1005 számú törvény kihirdetésétől számított huszonnégy hónapon belül volt lehetősége. 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 kellett előkészítenie.

A 2013. november 12-i 2013-1005 számú törvény 3. cikkében található felhatalmazás pontosan meghatározta az új törvénykönyv tartalmát is. Ennek értelmében a megalkotandó törvénykönyv az általános szabályokat hivatott összegyűjteni az ügyfelek és a közigazgatás (ideértve az államigazgatási szerveket, a területi igazgatási szerveket, a közintézményeket és a közszolgáltatást biztosító intézményeket), a közigazgatás egyes szervei, illetve a közigazgatás és a közigazgatásban dolgozók vonatkozásában. E felhatalmazási törvény leszögezte, hogy a kodifikáció során azon szabályokat rendszerezhetik, amelyek már hatályban vannak, vagy amelyeket már kihirdettek,

⁵⁶⁹ GUYOMAR 2014: 400–402.

⁵⁷⁰ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2012. éves beszámolójában is: *Commission supérieure de codification, Vingt et troisième Rapport Annuel*. 2012. 8.

⁵⁷¹ Jean-Marc Ayrault miniszterelnök 2013. március 27-i körlevele: *Circulaire de Premier Ministre du 27 mars 2013*. 3.

⁵⁷² Egyesek kétségbe vonják, hogy valóban betölti-e ezen szerepét. Lásd DUBREUIL 2016: 17–23; GUYOMAR 2014: 400–402.

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 szabályozásmódosítások 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.
6. Terjessze ki Franciaország tengerentúli területeire is a kodifikált törvénykönyv rendelkezéseit, tiszteletben tartva e területek jogállását.⁵⁷³

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 nagy erővel megkezdték.⁵⁷⁴ A 2014. évi Legfőbb Kodifikációs Bizottság beszámolója a munkafolyamatok során felmerült egyes dilemmákat ismertette. Célként jelent meg az is, hogy 2015-re véglegesítsék a törvénykönyv tervezetét.⁵⁷⁵ 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.⁵⁷⁶

A CRPA törvényi részét a 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendelet, míg a rendeleti részét a 2015. október 23-i 2015-1342 számú minisztertanácsi rendelet kodifikálta.⁵⁷⁷

⁵⁷³ Article 3. II-III. de Loi № 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. Lásd továbbá VIALETES – BARROIS DE SARIGNY 2014: 402–405.

⁵⁷⁴ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2013. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et quatrième Rapport Annuel*, 2013. 4–5.

⁵⁷⁵ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2014. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et cinquième Rapport Annuel*. 2014. 8., 21–22., 29–30.

⁵⁷⁶ A 2013. január és 2015. október közötti feszített jogalkotási időszakot részletesen ismerteti: VIALETES – BARROIS DE SARIGNY 2016: 4–9; LEVÊQUE–VEROT 2016: 12–17. Megjegyzendő, hogy a CRPA létrejöttében az Államtanács két munkatársának igen nagy szerepe volt, név szerint Maud Vialettes-nek és Cécile Barrois de Sarignynek.

⁵⁷⁷ 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

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2016-os beszámolójában sikerként emlegette már e törvénykönyv megalkotását.⁵⁷⁸

A CRPA címe és hatálya

A francia CRPA *lex generalis*,⁵⁷⁹ azon általános szabályokat kívánta rögzíteni, amelyek a köz és a közigazgatás közt egyes esetekben felmerülhetnek.⁵⁸⁰ 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-beleegyezés szabályát is tartalmazza.⁵⁸¹ A modern technológiát figyelembe véve modernizálta a közigazgatási eljárás szabályait,⁵⁸² és egységesítette azon fogalmakat, amelyeket a közigazgatási szervek eltérőképp használtak.⁵⁸³

A CRPA alkotóinak az egyik célkitűzése az volt, hogy a törvénykönyv neve egyben a törvénykönyv hatályát is megadja.⁵⁸⁴ 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 szervei hatályát is ebben a sorrendben megkapjuk.

A törvénykönyv első szava a Code, kódex. A törvénykönyvet egyedi módon alkották meg,⁵⁸⁵ egyszerre tartalmazza a törvényi és rendeleti részeket, a cikkek egymást követő számozással jelennek meg, az L betű a törvényi, az R betű pedig a rendeleti részt jelöli.⁵⁸⁶ 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 jog-

relations entre le public et l'administration, 70–72. Lásd továbbá Ordonnance № 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, Décret № 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).

⁵⁷⁸ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2016. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Douzième Rapport Annuel*. 2016. 6–7.

⁵⁷⁹ DELAUNAY et al. 2015: 1113–1140.

⁵⁸⁰ VIALETES – BARROIS DE SARIGNY 2014: 402–405.

⁵⁸¹ VIALETES – BARROIS DE SARIGNY 2016: 4–9.

⁵⁸² Szintén tartalmaz olyan rendeleti részhez tartozó rendelkezéseket, amelyeket az Államtanács véleményének meghallgatását követően hoztak. Ennek jele (R*).

⁵⁸³ Lásd például a megsemmisítés és a visszavonás közti különbségek tisztázását. SEILLER 2016: 58–68.

⁵⁸⁴ DUBREUIL 2016: 17–23.

⁵⁸⁵ A CRPA egyik sajátosságának nevezi ezen jogalkotási technikát: TERNEYRE–GOURDOU 2016: 9–12.

⁵⁸⁶ Az ezzel kapcsolatos dilemmákat lásd a Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2014. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et cinquième Rapport Annuel*. 2014. Avis № 2 Projet de code des relations entre le public et les administrations 21–22. és Avis № 6 Projet de périmètre et de plan du code des relations entre le public et les administrations, 28–29.

alkotási technikával a jogalkotó célja az volt, hogy az ügyfelek számára egy sokkal átláthatóbb, könnyebben olvasható szabályozást adjon.⁵⁸⁷

A törvénykönyv második érdemi⁵⁸⁸ 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 a Közigazgatási törvénykönyvhöz (*Code de l'administration*) képest szűkebb: nem terjed ki a közigazgatási szervezetrendszerre és az egyes szervek hatásköreinek kodifikálására.⁵⁸⁹ A CRPA L100-1. cikke értelmében a kódex a köz és a közigazgatás közti kapcsolatokat speciális, különös szabály hiányában szabályozza.⁵⁹⁰ A CRPA-t a törvénykönyvben található eltérő rendelkezés hiányában a közigazgatás és a közigazgatásban dolgozók (közszolgálati tisztviselők) közötti viszonyban is alkalmazni kell.⁵⁹¹ A CRPA a magyar szabályozástól eltérően másodlagos jelleggel érvényesül. A CRPA-t akkor kell alkalmazni, ha nincs speciális rendelkezés az adott közigazgatási jogviszonyra.⁵⁹² Hangsúlyozandó, hogy a közigazgatási szervek egymás közötti viszonyaiban a kódex nem alkalmazható.⁵⁹³

A törvénykönyv címe a kodifikáció során változott. Jean-Marc Ayrault 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.⁵⁹⁴ A törvénykönyv személyi hatályát megjelölő kifejezés azonban sokáig dilemmát okozott a kodifikátoroknak. A Magyarországon használt ügyfél, azaz *client* kifejezés kevésbé ismert és nem alkalmazott terminológia Franciaországban.⁵⁹⁵ A korábbi közigazgatási hatósági eljárás tárgyában született jogforrásokban az állampolgár, azaz „*citoyen*”, az igazgatott, „*administré*” és a közigazgatást igénybe vevők, „*usager*” kifejezés szerepelt.⁵⁹⁶ 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 elvetették e szóhasználatot a CRPA kodifikációja során.⁵⁹⁷

⁵⁸⁷ VIALETES – BARROIS DE SARIGNY 2014: 402–405.

⁵⁸⁸ Eltekintünk az elemzés során a névelőktől.

⁵⁸⁹ DUBREUIL 2016: 17–23.

⁵⁹⁰ Erre hívja fel a figyelmet Csáki-Hatalovics Gyula Balázs is. Lásd CSÁKI-HATALOVICS 2018: 131.

⁵⁹¹ A CRPA Article L100-1 cikk alapján. Ez számos esetben előfordul, így például CRPA L112-2 cikk.

⁵⁹² DUBREUIL 2016: 17–23.

⁵⁹³ STAHL 2016: 10.

⁵⁹⁴ VIALETES – BARROIS DE SARIGNY 2014: 402–405.

⁵⁹⁵ Megemlítés szintjén megjelenik CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 32; QUIN 1995: 30–31.

⁵⁹⁶ Az 1983-as minisztertanácsi rendeletben a 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 nevesítették. Lásd Loi № 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.

⁵⁹⁷ KADA–MARTIAL 2014: 26–27.

Habár az állampolgár, azaz „citoyen” kifejezésnek a szimbolikus⁵⁹⁸ és a politikai jelentősége is nagyobb, mint a köz, azaz „public” kifejezésnek,⁵⁹⁹ mégis a jogalkotó ez utóbbit választotta, ezzel is érzékeltetve azt, hogy a közigazgatás a közt szolgálja.⁶⁰⁰ Továbbá a köz kifejezés nem tesz különbséget az igazgatott, „administré” és a közigazgatást igénybe vevők, „usager” között sem.⁶⁰¹ E kifejezés nem is előzmény nélküli, hisz az 1978. július 17-i 78-753. számú, a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló törvény címében már szerepelt.⁶⁰² Erre tekintettel, akárcsak a magyar eljárási törvény (Ákr.) esetén, úgy is tekinthetjük ezt mint a korábbi kifejezésekhez való visszatérést.⁶⁰³

A CRPA L100-3. 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 magánjog szerinti jogi személy, kivéve azon jogi személyek körét, akik közszolgáltatást látnak el, ha e feladatukat végzik.”⁶⁰⁴ 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.⁶⁰⁵

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.⁶⁰⁶ Végül az igen gyakran alkalmazott egyes számú alak, azaz „administration”, közigazgatás fordulat mellett döntött, amelyet a CRPA L100-3. cikk 1° pontja alapján pontosan értelmez a következőképp: „Közigazgatás: az állam igazgatási szervei, a területi közösségek, ezek közintézményei és azon közjogi vagy magánjogi szervezetek és személyek köre, akik közszolgáltatást látnak el, ebbe beletartoznak a szociális biztonság szervezetei is.”⁶⁰⁷

A francia CRPA – ellentétben a magyar Ákr.-rel – nem tartalmazza az általános jelzőt. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2014. évi beszámolójában utalt arra, az „általános” jelző nem szükséges hogy megjelenjen. A francia jogalkotó az „általános törvénykönyv” kifejezést úgy értelmezi, hogy egy adott szabályozási terület összes szabályát tartalmazza az adott jogszabály. Ez pedig a CRPA esetében nincs így.⁶⁰⁸

⁵⁹⁸ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2014. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et cinquième Rapport Annuel*. 2014. Avis № 2 Projet de code des relations entre le public et les administrations. 21.

⁵⁹⁹ DELAUNAY 2000: 1196.

⁶⁰⁰ Assemblée Nationale, Rapport № 1342 de Hugues Fourage.

⁶⁰¹ KOUBI 2013: 2115.

⁶⁰² Loi № 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.

⁶⁰³ VIALETES – BARROIS DE SARIGNY 2014: 402–405.

⁶⁰⁴ Saját fordítás: CRPA Bevezető rendelkezések 3. cikke 2. pont. Lásd a közigazgatás hatályos szervezeti felépítését a *Franciaország közigazgatása dióhéjban* című fejezetben.

⁶⁰⁵ STAHL 2016: 10.

⁶⁰⁶ STAHL 2016: 10.

⁶⁰⁷ Egyes esetekben a CRPA-t kell alkalmazni már szervek eljárása során is. Lásd CRPA L120-1. cikk.

⁶⁰⁸ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2014. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Vingt et cinquième Rapport Annuel*. 2014. Avis № 2 Projet de code des relations entre le public et les administrations. 21.

A CRPA részletesen meghatározza időbeli 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, hogy Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában pontosan mely szabályokat kell alkalmazni.

A CRPA felépítése és tartalma

A francia szakirodalom a CRPA-t a francia törvénykönyvek hosszára tekintettel rövid törvénykönyvnek nevezi.⁶⁰⁹ A CRPA szerkezetileg *Bevezető rendelkezésekre* és öt könyvre oszlik.

A *Bevezető rendelkezések* (*Dispositions préliminaires*) alatt a törvénykönyv meghatározza személyi, szervi és tárgyi hatályát (L100-1; L100-3. cikkek). Emellett tartalmaz – habár igen szűkszavúan – néhány fontosabb alapelvet, amelyet a köz és a közigazgatás kapcsolata során tiszteletben kell tartani. Kimondja, hogy a közigazgatás a köz érdekében cselekszik. Nevesíti a törvényesség elvét, a pártatlanság követelményét, az egyenlőség elve és a pártatlan bánásmód követelményét (L100-2. cikk). Az alapelvek rögzítésének szimbolikus jelentőséget tulajdonít a szakirodalom. A CRPA-ban található alapelvek kizárólag a közigazgatási hatóság számára keletkeztetnek kötelezettséget.⁶¹⁰

Az I. könyv a *Közigazgatással lévő kapcsolatok* (*Les échanges avec l'administration*) címet viseli. E rész szabályozza mindazon cselekmények összességét, amelyek megelőzik a közigazgatási döntéshozatali eljárást. Az I. könyv három alcímet tartalmaz.⁶¹¹

Az I. címben található szabályok a kérelemre és az ezzel kapcsolatos eljárásra vonatkoznak. E rendelkezések jelentős részét a CRPA hatálybalépése előtt a Loi DCRA szabályozta. Az e cím alatti legtöbb szabály azonban nem alkalmazható a közigazgatás és a közszolgálati tisztviselők közötti eljárások során. E cím pontosan meghatározza a kérelem fogalmát is a következőképp: kérelemnek minősül a CRPA értelmében minden kérelem, panasz – ideértve a belső közigazgatási jogorvoslati eljárásokra vonatkozó kérelmeket is –, amelynek címzettje a közigazgatás (L110-1. cikk).⁶¹²

A CRPA kimondja, hogy a francia nyelv használata (az 1994. augusztus 4-i, 94-665 számú, francia nyelv használata című törvénnyel összhangban)⁶¹³ kötelező a közigazgatási eljárások során (L111-1. cikk).

Hasonlóképp a Loi DCRA-hoz a CRPA is előírja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ügyében eljáró közigazgatási ügyintéző keresztnevét, vezetéknévét, beosztását és elérhetőségét

⁶⁰⁹ Lásd DELAUNAY et al. 2015: 1113–1140.

⁶¹⁰ STAHL 2016: 9–10.

⁶¹¹ STAHL 2016: 13–74.

⁶¹² Lásd NIQUEGE 2011: 1165–1180.

⁶¹³ Lásd Loi № 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française. Lásd ezzel kapcsolatban JAMIN 1994: 953.

megismerje. A közigazgatási ügyintéző abban az esetben maradhat anonim, ha a közérdek miatt vagy biztonsága érdekében ez indokolt (L111-2. cikk).

A határidők tekintetében a CRPA e cím alatt számos szabályt kimond: egyrészt azt, hogy mindenkinek be kell tartania 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 kivételeket is megállapít, például ha ágazati jogszabály alapján a személyes eljárás kötelező, például útlevélkérelmek vagy lőfegyvertartási engedély esetén (L112-1. cikk).⁶¹⁴

A kérelmekről átvételi elismervény kiállítása szükséges,⁶¹⁵ kivéve, ha például rövid ügyintézési határidőt ír elő jogszabály, vagy visszaélészerű joggyakorlásról van szó (L112-3. cikk). Az elektronikus út vonatkozásában a CRPA kimondja, hogy ha az ügyfelet korábban azonosították már, akkor elektronikus úton is előterjesztheti kérelmeit. Ha pedig a közigazgatás a távszolgáltatásokhoz való hozzájutást biztosítja, akkor a kérelmeket így kell előterjeszteni (L112-8. és L112-9. cikkek). E szabály alól is megjelöl a CRPA kivételeket, például ha a jó közigazgatáshoz való jog más módot indokol, illetve a közrend fenntartása miatt más mód indokolt, vagy a kérelmező személyes jelenléte szükséges (L112-10. cikk). A CRPA azt is rögzíti, hogy amennyiben formanyomtatvány szükséges valamely közigazgatási eljáráshoz, az ingyenesen a *service-publicque.fr* honlapon elérhető. Abban az esetben, ha jogszabály előírja a kérelmező személy azonosításának, családi állapotának igazolását, akkor a kérelmező vagy bemutatja az eredeti dokumentumait, vagy azokat másolatban megküldi. Ez utóbbi esetben a CRPA táblázatban megjelöli, hogy mely hatósági igazolvány, illetve bizonyítvány minek az igazolására szolgálhat (R113-5. cikk). Ha kétség merül fel a másolat hitelességét illetően, akkor a közigazgatási szerv indokolást tartalmazó, tértivevényben megküldött levélben kéri a kérelmezőtől az eredeti dokumentum bemutatását. Amíg ez nem történik meg, addig a közigazgatási szerv az eljárását felfüggeszti (R113-6. cikk).

E címben szabályozta a francia jogalkotó az áttétel intézményét (L114. cikk) is, amely azért is kifejezetten fontos, mert csak a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság jogosult a kérelemről átvételi elismervényt kiállítani (L114-4. cikk).⁶¹⁶ A magyar szabályozáshoz hasonlóan a francia CRPA is ismeri a megkeresés jogintézményét is: a közigazgatási szervek egymásnak szolgáltatják a szükséges adatokat, információkat (az L114-8. cikktől az L114-10. cikkig).

Az I. könyv II. címe alatti szabályok az észrevétel megtételére vonatkozó jog gyakorlását rögzítik előzetes kontradiktórius eljárások során, amelyek egyes közigazgatási döntéshozatali eljárásokat megelőznek.⁶¹⁷ A CRPA meghatározza azt, hogy e döntéshozatali eljárások során általában az ügyfél számára hátrányt okozó, indokolással ellátott döntés születik.⁶¹⁸ Ezekben

⁶¹⁴ Lásd részletesen STAHL 2016: 18–19.

⁶¹⁵ A CRPA R112-5. cikke részletezi az átvételi elismervény tartalmi elemeit.

⁶¹⁶ További szabályok a hallgatással hozott döntések esetén a kérelem hiánypótlására (CRPA L114-5.) és a határidőn belüli formai hiányosságok javításának lehetőségére vonatkozóan (CRPA L114-6.).

⁶¹⁷ BACHINI–TROUILLY 2016: 23–26.

⁶¹⁸ Lásd részletesen CRPA L. 121-1. cikk. Az ez alóli kivételek – így például különleges körülmények során hozott döntések – vonatkozásában lásd CRPA L. 121-2. cikk.

az eljárásokban az ügyfélnek lehetősége van észrevételek megtételére írásban és a közigazgatási hatóság előtt szóban is (L122-1. cikk).

Az I. könyv III. címe a közigazgatási döntésekben a közszel való együttműködés szabályait tartalmazza.⁶¹⁹ A CRPA rögzíti, hogy ha a közigazgatás úgy dönt – a jogszabályban előírtakon felül –, hogy a közszel egy reform kialakításába, egy projekt vagy egy aktus létrehozásába be kívánja vonni, akkor erre hogyan van lehetősége. Meghatározza az internetes konzultációra, a konzultációs céllal létrejövő közigazgatási bizottságokra, a közvélemény-kutatásra, illetve a helyi szintű döntések meghozatalában való részvételre vonatkozó részletszabályokat (az L132-1. cikktől az L135-2. cikkig).

A CRPA II. könyve a *Közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok (Les actes unilatéraux pris par l'administration)* címet viseli.⁶²⁰ E könyvben találhatók többek között a döntés indokolására és aláírására (I. cím),⁶²¹ a közigazgatási aktusok hatálybalépésére (II. cím),⁶²² 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 kérelmére és hivatalból is,⁶²³ 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 egymást követő cselekményeit egymás utáni időrendben szabályozza.

A CRPA II. könyv I. címe a közigazgatási aktus indokolására (I. fejezet)⁶²⁴ és aláírására (II. fejezet) vonatkozó részletszabályokat tartalmazza. A CRPA L211-2. cikke kimondja, hogy az egyedi, az ügyfélre nézve kedvezőtlen döntést szükséges indokolással ellátni, például: szankciót tartalmazó vagy engedélykérést elutasító döntést (L212-2. cikk).⁶²⁵ Az indokolásnak tartalmaznia kell a jogilag releváns tényeket, illetve a döntés alapját képező jogszabályi rendelkezéseket (L211-5. cikk). Rendkívül sürgős esetben az indokolás mellőzhető. Ettől azonban nem lesz jogsértő a döntés. Mindazonáltal a döntés indokolását egy hónapon belül ismertetni szükséges azzal, akire nézve a döntés rendelkezést tartalmaz, ha ezt a keresetlevél előterjesztésére nyitva álló határidőn belül kéri (L211-6. cikk).

A CRPA II. könyv I. cím II. fejezet a döntés aláírására vonatkozóan kimondja, hogy minden közigazgatási döntés tartalmazza kiállítójának aláírását és olvasható módon a vezetéknévét, a keresztnévét és a hivatali beosztását (L212-1. cikk). A közigazgatási döntések bizonyos feltételek fennállása esetén elektronikus aláírással is elláthatók (L212-3. cikk).

⁶¹⁹ BON 2016: 27–35; SAUNIER 2016: 2426–2433.

⁶²⁰ A közigazgatási aktus fogalmi meghatározásával kapcsolatban lásd *Az egyéb közigazgatási aktusok szintje* című alfejezetet; DELVOLVÉ 2016: 35–40. A közigazgatási aktus és a közigazgatási döntés közti különbségtétel vonatkozásában lásd MELLERAY 2015: 2491–2493.

⁶²¹ ÉVEILLARD 2016: 40–50; MONÉDIAIRE 2007: 607–635.

⁶²² A közigazgatási aktusok hatálybalépésére vonatkozó dilemmák nem új keletűek. Lásd ezzel kapcsolatban SEILLER 2004: 1463–1468; illetve a CRPA e címe vonatkozásában PETIT 2015: 2433–2441.

⁶²³ WALINE 2016: 440.

⁶²⁴ SAUNIER 2010a: 489–505; SAUNIER 2010b: 1488–1493; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 556–557.

⁶²⁵ OUM OUM 2011: 89–98; GABARDA 2012: 61–73; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 554–556.

A CRPA II. könyv II. címe alatt a közigazgatási döntések hatálybalépésével 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 napon vagy abban az időpontban lépnek hatályba, amikor azt a szabályozó aktus meghatározza (L221-2. cikk).⁶²⁶ E szabályt kell alkalmazni a döntést tartalmazó, nem szabályozó aktusok (*les autres actes décisionnaires non réglementaires*) tekintetében is (L221-7. cikk). Az individuális, nem hallgatólagosan hozott, egyedi aktusok főszabály szerint akkortól válnak ki joghatást, akkortól hatályosak, amikor azokat a címmel közlik (L221-8. cikk).

A CRPA II. könyv III. címe a hallgatással hozott döntésekre vonatkozó szabályokat részletesen meghatározza. Főszabályként kimondja, hogy ha egy döntés vonatkozásában a közigazgatás két hónapon keresztül hallgat, akkor az beleegyezésnek minősül (L231-1. 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, a legifrance.gouv.fr oldalon megtalálhatók. A CRPA e szabály alól kivételeket is megállapít. Ezekben az esetekben a hallgatás elutasító döntésnek minősül, például ha a kérelem nem egyedi döntés meghozatalára irányul, vagy ha a kérelem panaszjellegű vagy belső közigazgatási jogorvoslati eljárásra irányuló kérelem, vagy ha a kérelem gazdasági-pénzügyi jellegű stb. (L231-4. cikk). A hallgatás-beleegyezés elve rendeleti szintű jogszabályban való szabályozással áttörhető, ha azt a jó közigazgatás elve vagy a döntés tárgyának jellege szükségessé teszi (L231-5. cikk). A két hónapos határidőtől eltérő határidő is megállapítható miniszterelnök által hozott rendeletben, amely vonatkozásában kötelező az Államtanács álláspontját kikérni, ha azt az eljárás összetettsége vagy fontossága indokolja (L231-6. cikk).

A CRPA II. könyv IV., utolsó címe 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 része, mert a jogalkalmazásban terminológiai káosz uralkodott.⁶²⁷ A CRPA L240-1. cikk elsőként a fogalmakat határozza meg a következőképp: a 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 múltba vonatkozóan is. E rész általános szabályai (I. fejezet) között a CRPA kimondja, hogy a megtévesztéssel hozott aktusok időkorlátozás nélkül visszavonhatók, illetve hatályon kívül helyezhetők (L241-2. cikk).

A CRPA az aktusok hatályon kívül helyezésének szabályozásánál különbséget tesz jogot alapító döntés (II. fejezet), illetve szabályozó aktusok és nem szabályozó, nem jogot alapító aktusok (III. fejezet) között.

⁶²⁶ A közzétételre vonatkozó speciális szabályok a CRPA L221-9. cikktől az L221-17. cikkig találhatók.

⁶²⁷ Lásd SEILLER 2016: 58–68; ÉVEILLARD 2015: 2474–2485; WALINE 2016: 447–449.

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 vagy helyezheti hatályon kívül e döntést, ha az jogszabályba ütközik, és e döntés meghozatalától négy hónap még nem telt el (L242-1. cikk). Határidőre való tekintet nélkül hatályon kívül helyezhető a jogot alakító döntés, amely feltételhez kötött, és a feltétel már nem áll fenn. Továbbá határidőre való tekintet nélkül visszavonható az a döntés, amely támogatást adott, de ennek feltételeit nem tartották tiszteletben (L242-2. cikk). Abban az esetben, ha a jogot korábban megszerző ügyfél kezdeményezi a döntés hatályon kívül helyezését vagy visszavonását, a közigazgatás e döntést akkor helyezi hatályon kívül, illetve vonja vissza, ha az jogszabályba ütközik, és a döntés közzétételétől négy hónap nem telt el (L242-3. cikk). A jogot korábban megszerző ügyfélnek a kérelme alapján egyes esetekben a közigazgatás határidőre való tekintet nélkül a jogot alapító döntést visszavonhatja, illetve hatályon kívül helyezheti, ha az nem jogszabálysértő, és harmadik személy jogát nem sérti, és így az adott személyre nézve még kedvezőbb döntés születik (L242-4. cikk). A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások során, ha egy jogot alapító döntés ellen kötelező a közigazgatási per előtt az előbb említett jogorvoslati eljárás igénybevétele, és ilyen jogorvoslati kérelmet előterjesztenek, akkor a közigazgatás a döntést visszavonhatja vagy hatályon kívül helyezheti azon határidőn belül, amely alatt e jogorvoslati kérelem tárgyában dönteni kell (L245-5. 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 való tekintet nélkül módosíthatók vagy hatályon kívül helyezhetők, ha ez szükséges. Ebben az esetben átmeneti rendelkezések elfogadása szükséges a CRPA L221-6. cikkében meghatározottakat figyelembe véve. A közigazgatás a szabályozó aktusokat a CRPA L243-2. cikkének megfelelően akkor is hatályon kívül helyezheti, ha az jogszabályba ütközik, vagy tárgytalanná 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 tárgytalanná 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 (L243-3. cikk). E szabálytól eltérően a közigazgatás által meghatározott szankciójellegű intézkedések bármikor visszavonhatók (L243-4. cikk).

A CRPA III. könyve a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználásáról (*L'accès aux documents administratifs et la reutilisation des informations publiques*) szóló szabályokat tartalmazza. A CRPA III. könyve először a közigazgatási dokumentum fogalmát adja meg. A CRPA L300-2. cikk alapján közigazgatási dokumentumnak minősül – függetlenül annak kiállítás idejétől, megőrzési helyétől, formájától – azon dokumentum, amelyet az állam, a területi közösségek, illetve más közjogi vagy magánjogi szervezetek és személyek állítottak ki vagy kaptak közfeladatuk végzése során. Közigazgatási dokumentumnak minősülnek különösen a jelentések, a jegyzőkönyvek, a tanulmányok,

a statisztikák, a körlevelek, a miniszteri válaszok, az utasítások, a döntések stb. (L300-2 cikk). Nem minősül közigazgatási dokumentumnak azonban a közigazgatási bíróság, a rendes bíróságok és a Parlament által kiadott dokumentum.⁶²⁸

A CRPA III. könyve öt címet tartalmaz:

Az I. cím *A közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés joga* címet viseli, és meghatározza azt, hogy mely dokumentumokhoz mely személyi kör milyen módon férhet hozzá (az L311-1. cikktől az L311-15. cikkig). Kiemelendő, hogy a CRPA nevesíti azon dokumentumok körét is, amelyek nem hozzáférhetők. E senki által meg nem ismerhető dokumentumok az alábbi három csoportba sorolhatók a CRPA L311-5. és L311-6. cikke alapján: a) azon dokumentumok, amelyek természetükből kifolyólag nem hozzáférhetők (például az Államtanács véleménye); b) azon dokumentumok, amelyek abszolút titkot tartalmaznak (például nemzetvédelmi titkot); és c) azon dokumentumok köre, amelyek relatív titkot (például orvosi titkot vagy a magánélet védelméhez való jog indokolta adat védelmét) tartalmaznak.

A II. cím a nyilvánosan elérhető információk további felhasználására vonatkozó részlet-szabályokat tartalmazza, míg a III. cím az ezekért felelős személyek körét határozza meg.

A III. könyv IV. címe alatt található a Közigazgatási Dokumentumok Hozzáférési Bizottságára vonatkozó rendelkezések (*Commission d'accès aux documents administratifs*, a továbbiakban a francia rövidítést átveve: CADA). A CADA egy tizenegy főből álló, független közigazgatási szerv,⁶²⁹ amely 1978-ban jött létre.⁶³⁰ 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 döntést kap (L340-1. cikk és L342-1. cikk). A CADA javaslatot ad továbbá a közigazgatási szerveknek, ha e szervek megkeresik a közigazgatási dokumentumok hozzáférésére és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználására vonatkozó kérdésekkel (R342-4. cikk). A CADA javaslatokat fogalmazhat meg a kormány részére a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésre és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználására vonatkozó jogszabályok módosítására (R342-5. cikk). A CADA továbbá szankciót állapíthat meg a CRPA L326-1. cikke és L342-3. cikke alapján a nyilvánosan elérhető információk jogszerűtlen további felhasználása miatt. 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 döntés ellen (L342-1. cikk). A CRPA III. könyvébe gyakorlatilag az 1978. július 17-i 78-753. számú, a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló törvény tartalmilag beépült.

⁶²⁸ STAHL 2016: 167–259.

⁶²⁹ Ordonnance № 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

⁶³⁰ Lásd a CADA-ról részletesen LALLET–THIELLAY 2008: 1415–1420. Tevékenységéről az éves beszámolók elérhetők a www.cada.fr honlapon.

A CRPA III. könyvét a 2018. augusztus 3-i 2018-699 számú törvény⁶³¹ egészítette ki az V. címmel, amely a Legfőbb Kodifikációs Bizottságra vonatkozó két rendelkezést tartalmaz. Egyrészt kimondja, hogy a Legfőbb Kodifikációs Bizottság tagjai közt megtalálható a Nemzetgyűlés egy tagja és egy szenátor. Másrészt utal arra, hogy a Legfőbb Kodifikációs Bizottság összetételét, feladatait, működését külön rendelet határozza meg.⁶³²

A CRPA IV. könyvében, a *Közigazgatással lévő vitarendezés (Le règlement des différends avec l'administration)* címszó alatt a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségek szabályai találhatók.⁶³³ A CRPA három cím alatt rögzíti e lehetőségeket: az I. címben a közigazgatási jogorvoslatok (*recours administratifs*) szerepelnek, először a fogalmi meghatározások, majd az I. cím I. fejezetében a közigazgatási belső jogorvoslati lehetőségek általános szabályai. Az I. cím II. fejezete a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások egy másik fajtájára utal a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásokra (*Recours administratifs préalables obligatoires*, francia rövidítése: RAPO). A IV. könyv II. címe az alternatív, nem bírósági vitarendezési módokat nevesíti, 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 III. cím I. fejezet), illetve a választottbírói eljárást (IV. könyv III. cím II. fejezet). A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerét *A francia közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere* című alfejezet ismerteti részletesen.

A CRPA V. könyve (*Dispositions relatives à l'outre-mer*) Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában rögzíti azokat a CRPA-szabályokat, amelyeket e területeken is alkalmazni kell.⁶³⁴ Az I. címben Guadeloupa, Guyana, Martinique, Réunion és Mayotte, a II. címben Szent-Barthélemy, a III. címben Szent-Martin, a IV. címben Szent-Pierre és Miquelon, az V. címben Francia Polinézia, a VI. címben Új-Kaledónia, a VII. címben a Wallis- és Futuna-szigetek vonatkozásában, a VIII. címben Franciaország déli és antarktiszi területeire vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket.

A CRPA kodifikációja során dilemma volt az, hogy miként szabályozza a törvénykönyv a Franciaország tengerentúli területeire is alkalmazandó szabályokat. Először felmerült annak lehetősége, hogy minden egyes cikk külön bekezdésben utaljon arra, hogy miként kell e rendelkezést alkalmazni Franciaország tengerentúli területeire. Mindez azonban megtörte volna a kódex egységességét. Így végül a Legfőbb Kodifikációs Bizottság javaslatára is⁶³⁵ külön könyv határozza meg, hogyan kell alkalmazni a CRPA-t Franciaország tengerentúli területein.⁶³⁶ E könyv a CRPA közel egyharmadát adja.

⁶³¹ Loi № 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

⁶³² Lásd részletesen *A francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság* című alfejezetet.

⁶³³ SEILLER 2015: 2485–2491.

⁶³⁴ Lásd ROUSSEL 2016: 69–75.

⁶³⁵ A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2015. éves beszámolója: *Commission supérieure de codification, Douzième Rapport Annuel*. 2015. 57–58.

⁶³⁶ Lásd ROUSSEL 2016: 69–75; STAHL 2016: 269–270.

A CRPA hiányosságai, a francia CRPA és a magyar Ákr. hasonlóságai

A CRPA hiányosságai az elmúlt években egyre inkább felszínre kerültek. Evégett a CRPA egyes rendelkezéseit – az Ákr.-hez hasonlóan – számos törvény módosította, egészítette ki. Ezek közül három jelentős módosítást szükséges mindenképp kiemelni: elsőként a 2016. október 7-i 2016-1321. számú digitális köztársaságról szóló törvényt (*Loi N° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique*), amely az elektronikus ügyintézés egyes szabályait határozza meg, és e tekintetben módosította a CRPA-t. Másrészt az állam a társadalmi bizalom elősegítésének szolgálatában című, 2018-727 számú 2018. augusztus 10-i törvényt (*Loi N° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance*), amely következtében a CRPA-t kiegészítették az alábbi rendelkezésekkel (L123-1. és L123-2. cikkek): a közigazgatási szerv nem szabhat ki szankciót – bírságot – olyan személyre, aki először szegte meg az adott helyzetére vonatkozó jogszabályt, vagy nyilatkozattétele során olyan állítást tesz, amely anyagi jogszabálysértés elkövetését jelenti, ha e jogszabálysértést saját magától vagy a közigazgatási szerv felszólítását követően korrigálta. Mindazonáltal ezekben az esetekben is a szankció kiszabható, ha például a szankciót egy közigazgatási szerződés állapítja meg, vagy ha az adott személy rosszhiszemű volt. A magyar Ákr.-hez hasonlóan a CRPA új szabálya meghatározza a bizalmi elvet, amely értelmében a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli. A CRPA új szabályaként megjelenik az ügyfél általi hatósági ellenőrzés kérésének és a hatósági ellenőrzés eredményének ügyfél általi megtámadásának lehetősége is (L124-1. és L124-2. cikkek). Végül a legutóbbi jelentős módosítása a CRPA-nak a már említett „3DS-törvény” útján következett be, amely során az egyes eljárások egyszerűsítése végett a CRPA L113-12. és ezt követő cikkei meghatározzák azt, hogy ha az ügyfél kérelmet nyújt be, akkor nem kérhető tőle olyan információ vagy adat, amellyel az adott hatóság rendelkezik, vagy amelyet a hatóság közvetlen megkeresés útján megismerhet, és amelyet az adatsererendszerben részt vevő közigazgatási hatóság a megkereső hatóság részére át tud adni.

A CRPA tehát a közigazgatási jogviszonyokat részint szabályozó, egyes jogintézményekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó 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, 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. A magyar Ákr. a közigazgatási hatósági eljárás valamennyi szakaszát tartalmazza, a francia CRPA a végrehajtásra nem tartalmaz rendelkezéseket, hisz ehhez bírósági döntés szükséges Franciaországban.

Egyes részei a CRPA-nak részletesebbek, mint a magyar Ákr.-ben fellelhető szabályozás, illetve egyes aspektusai az adott jogintézménynek nem is találhatók 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. Jean Waline szerint mind a mai napig nincs valódi közigazgatási hatósági eljárási kódexe Franciaországnak.⁶³⁷

A CRPA hatálya nemcsak a köz és a közigazgatás közti kapcsolatokra terjed ki, hanem a közigazgatás és a közszolgálati tisztviselők közti kapcsolatokra is. *Ergo* a CRPA egyszerre szabályozza részint a közigazgatás külső és belső eljárási szabályait is. A magyar Ákr.-ben is sajnálatos módon – igaz, alig, de – fellelhető olyan jogintézmény, amely nem a közigazgatási hatóság és az ügyfél közti jogviszonyba tartozik, hanem közigazgatási szervek közötti eljárási lépéseket szabályoz, például a megkeresést.

A CRPA igazi nívója, amely a magyar szabályozásból majd teljes mértékben hiányzik, hogy a kódex minden egyes könyve elején próbál pontos fogalommeghatározást adni, ezzel is segítve a jogalkalmazókat. A fogalmak egységesítése viszont szükséges lenne a CRPA-ban, így különösen a közigazgatási aktus és a döntés kifejezés tekintetében.⁶³⁸

Jelen elemzés keretei közt két további kérdéskört emelünk ki: az egyik a közigazgatás hallgatásának kérdésköre, a másik a döntés indokolásának szabályozása.

A CRPA igen egyszerűen szabályozza a hallgatás intézményét: a hallgatás főszabály szerint beleegyezést jelent, a kivételeket pedig a törvénykönyv nevesíti (CRPA II. könyv III. cím), illetve közigazgatási belső jogorvoslati eljárások esetén a hallgatás elutasításnak minősül (CRPA IV. könyv L411-7. 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: „Ha a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási köteletségének 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, hogy a felügyeleti szerv nem intézkedik, és végül több hónap után sor kerül a mulasztási perre, amelyet a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) XXII. fejezete alapján lefolytatnak. Ezt követően, ha a mulasztó közigazgatási szerv nem teljesít, és a Kp. XXVI. fejezete értelmében a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítése érdekében újabb pert kell kezdeményezni, amelynek végén továbbra sem lesz közigazgatási döntés, hanem a 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

⁶³⁷ WALINE 2016: 586.

⁶³⁸ A CRPA II. könyv I. és II. címe a közigazgatási aktus kifejezést használja, míg a CRPA II. könyv III. címe a döntések kifejezést használja, de a benne található paragrafusok már újra az egyoldalú közigazgatási aktusokra utalnak (L241-1. és L241-2. cikkek); DELVOLVÉ 2016: 35–40.

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.

A magyar szabályozásban a francia rendelkezésekhez hasonlatosan a jogszerű hallgatás eseteikor a hallgatás beleegyezés szabálya érvényesül. Az Ákr. 80. § (2) bekezdése nem fogalmaz a lehető legegyszerűbben. Kimondja, hogy: „Jogszerű 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, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.”

Álláspontunk szerint a magyar szabályozásban érdemes lenne külön cím alatt együtt szabályozni a fent említett két esetkört, mert ez így lenne talán a legátláthatóbb és a legegyszerűbben érthető.

A másik kérdéskör, amelyet jelen részben kiemelünk, 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 L211-2. 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 idesorolni 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. Természetesen mindezekről való tájékoztatás szükséges lenne a döntésekben. Ezen esetkörbővítéssel az ügyintézők munkaterhe jelentősen csökkenthető lenne.

A francia közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere

Alaptételnek tartjuk, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és a közigazgatási per logikai egységet alkot, így annak szabályozása, szabályozásának felülvizsgálata is mindenképp egyszerre szükséges.⁶³⁹ Jelen alfejezet elsőként a közigazgatási eljárás, a jogorvoslathoz való jog és a köz-

⁶³⁹ Ezt támasztja alá a magyar jogalkotó azon törekvése is, hogy egyszerre szabályozták e két tárgykört 2016-ban. A szakirodalomban is együttesen elemzik a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerét és a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseit. Lásd ROZSNYAI 2010; F. ROZSNYAI 2015: 149–167; DARÁK 2016: 48–49. A francia közigazgatási eljárásjog pedig döntően a közigazgatási bírósági, peres eljárással foglalkozik és a nem bírósági, közigazgatási eljárást is a közigazgatási bírósági peres eljárás oldaláról közelíti meg.

igazgatási bíráskodás alkotmányos alapjait (*Alkotmányos alapok* című alfejezet) veszi górcső alá. Ezt követően a francia közigazgatási hatósági eljárások jogorvoslási rendszerét elemzi átfogóan *A közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerének francia alapjai* című alfejezet. Végül a közigazgatási bíráskodás egyes alapvető kérdéseire fókuszálunk *A francia közigazgatási bíráskodás alapkérdése* című alfejezetben. E fejezet és ezáltal e könyv is *A magyar és a francia közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének összehasonlítása* című alfejezettel zárul.

Alkotmányos alapok

A francia Alkotmányban – ellentétben a magyar Alaptörvénnyel – *expressis verbis* nem található meg a tisztességes ügyintézés követelménye és a jogorvoslathoz való jog. Mindazonáltal ezek az alapjogok a francia Alkotmány egyes cikkeiből levezethetők.⁶⁴⁰ 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.⁶⁴¹ Az Alkotmánytanács a bírósághoz fordulás jogát a keresetösségi jog részeként (*droit d'agir en justice*) határozta meg.⁶⁴² E jog kapcsán az Alkotmánytanács a jogorvoslathoz való jogot is elemezte, amelynek értelmében mindenkinek joga van a bíróság előtt a hatékony jogorvoslathoz.⁶⁴³ A jogorvoslathoz való jog alapját az Emberi és honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatának 16. cikke adja, amely szerint: „Az 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 megvalósulását két változó vonatkozásában határozták meg: a jogorvoslathoz való jog tárgya és a jogorvoslat igénybevételére nyitva álló határidő alapján.⁶⁴⁴ Az Államtanács a jogorvoslat igénybevételére vonatkozó határidő tekintetében megállapította már azt is, hogy nem sérti a hatékony jogorvoslathoz való jogot, ha adott esetben igen rövid határidő – 48 óra – áll csak a jogosult rendelkezésére a jogorvoslathoz való jog gyakorlására.⁶⁴⁵

⁶⁴⁰ Az igazságszolgáltatás megfelelő működésének előmozdításához hozzájáruló elem. Ezzel összefüggésben lásd az Emberi és honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatának 12., 15., 16. cikkeit, az Alkotmánytanács döntése: Décision № 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution; RICCI 2012: 13; FAVOREAU et al. 2017: 1010–1017.

⁶⁴¹ FAVOREU et al. 2009: 341–348.

⁶⁴² Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 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.

⁶⁴³ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁶⁴⁴ DEGUERGUE 2003: 168–169.

⁶⁴⁵ Az Államtanács döntése: CÉ, Ass., 30 octobre 1998., Sarra, Levacher et autres, req. № 200286, 200287.

Megemlítendő továbbá a védelemhez való jog (*droit de la défense*), amely magába foglalja mindazon jogokat, amelyek egy adott személyt – állampolgárságától függetlenül⁶⁴⁶ – megilletnek, aki akár úgy lesz egy jogvitában fél, hogy nem előzte meg semmilyen eljárás a jogvitát, vagy aki ellen kedvezőtlen intézkedést/döntést hoztak, amely rá nézve szankciót tartalmaz.⁶⁴⁷ Az Alkotmánytanács a védelemhez való jogot a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvnek ismerte el.⁶⁴⁸ A közigazgatási hatóságoknak tehát ezt az alapjogot anélkül is tiszteletben kell tartaniuk, hogy erre a jogalkotó figyelmeztetné őket.⁶⁴⁹ A védelemhez való jog részét képezi többek közt az igazságos és tisztességes eljáráshoz való jog is.⁶⁵⁰

A francia közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjainak vizsgálatakor szükséges ismételten megjegyezni, hogy a francia jogrendszer, ahogy már említettük, szinte teljes mértékben megvalósította a jogrendszer dualizmusát. Elkülöníthetünk közigazgatási bírósági szervezetrendszert (*ordre administratif*) és rendes bírósági szervezetrendszert (*ordre judiciaire*).⁶⁵¹ A közigazgatási bírósági szervezetrendszer csúcsán az Államtanács áll, míg a rendes bírósági szervezetrendszer tetején a Semmítőszék található.⁶⁵²

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,⁶⁵³ amely az Államtanácsot valódi közigazgatási bírósággá teszi,⁶⁵⁴ a közigazgatási bírászkodás függetlensége – amely a jogalkotótól és a kormánytól is független – a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelv. Az Alkotmánytanács 1987-ben⁶⁵⁵ kimondta, hogy egyes jogvitákat az Alkotmány értelmében a közigazgatási bíróságoknak kell elbírálniuk. Ezzel gyakorlatilag indirekt módon elismerte, hogy a közigazgatási bíróságok egyes hatásköre a francia Alkotmányban található. A 2008. július 23-i alkotmánymódosítás következtében az Alkotmány 65. cikkébe bekerül a közigazgatási bírósági szervezetrendszer (*ordre administratif*) kifejezés. Ezzel párhuzamosan az alkotmánymódosítás által az Államtanács

⁶⁴⁶ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 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.

⁶⁴⁷ FAVOREU et al. 2009: 348–355; FAVOREAU et al. 2017: 1012–1013.

⁶⁴⁸ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 76-70 DC du 2 décembre 1976, Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail. Lásd továbbá, hogy ez az Emberi és honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatának 16. cikkéből is levezethető: az Alkotmánytanács döntése: Décision № 2006-535 DC du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances.

⁶⁴⁹ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 97-388 DC du 20 mars 1997, Loi créant les plans d'épargne retraite.

⁶⁵⁰ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 85-187 DC du 25 janvier 1985, Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances.

⁶⁵¹ PATYI 2007: 699; WALINE 2016: 595–597.

⁶⁵² Lásd *A főbb államhatalmi szervek* című alfejezetet.

⁶⁵³ Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits.

⁶⁵⁴ Az Államtanács döntése: CÉ, 13 décembre 1889., Arrêt Cadot, req. № 66145.

⁶⁵⁵ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence.

bíráskodási funkcióját is elismerik alkotmányos szinten.⁶⁵⁶ Az Alkotmánytanács 2009-ben a Semmitőszéket, illetve az Államtanácsot nevesíti mint a bírósági szervezetrendszerek tetején álló bíróságot, amelyet az Alkotmány is elismer.⁶⁵⁷ Az idők során tehát Franciaországban a közigazgatási bíróságok létének és függetlenségének alkotmányos alapjai is kialakultak.⁶⁵⁸

A közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerének francia alapjai

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 *A közigazgatással lévő vitarendezés szabályai* (*Le règlement des différends avec l'administration*) címszó alatt a hivataltól induló jogorvoslati eljárásokat nem tartalmazza, csak a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat kodifikálja. Igaz, a francia közigazgatásban is ismert a döntés módosításának, illetve visszavonásának lehetősége, amelynek szabályai a CRPA II. könyvében találhatók.

A közigazgatási jogviták rendezését Franciaországban háromféleképp tartják kivitelezhetőnek. E három módot a CRPA IV. könyve egy-egy cím alatt elkülönítve szabályozza. A CRPA IV. könyve azonban szinte felsorolás szintjén ismerteti csak a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségeket az alábbiak szerint.⁶⁵⁹

A CRPA IV. könyv I. cím alatt a közigazgatási jogorvoslatok (*recours administratifs*) szerepelnek.⁶⁶⁰ E jogorvoslati lehetőségek gyakorlatilag a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásokat (*recours administratifs*) foglalják össze. A bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások a magyar fellebbezési eljárással részben megfeleltethetők. A bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások fogalmi meghatározását a CRPA L410-1. cikke a következőképp határozza meg: „bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás: a közigazgatásnak címzett jogorvoslati kérelem, amelyben a közigazgatási döntés által kialakult vita rendezését kérik.”

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 hiérarchique*-t, ilyenkor a jogorvoslati kérelem címzettje a közigazgatási döntést hozó hatóság hierarchiában felette lévő közigazgatási szerve (L410-1. cikk).

A bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások pontos szabályait, e jogorvoslati kérelmek formai és tartalmi követelményeit részletesen ez idáig egyetlen francia jogszabály sem

⁶⁵⁶ Korábban csak az Államtanács véleményadó, tanácsadó szerepe jelent meg a francia Alkotmányban. Lásd az Alkotmány 37., 38. és 39. cikkét. Az Államtanács bíráskodási funkciójára utal a francia Alkotmány 61-1. cikke.

⁶⁵⁷ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

⁶⁵⁸ Az Alkotmánytanács döntése: Décision № 80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs.

⁶⁵⁹ A CRPA IV. könyvével kapcsolatos dilemmákat lásd SEILLER 2015: 2485–2491.

⁶⁶⁰ BRISSOM 1996; JEANNARD 2013; DENIZEAU 2016: 773–783.

tartalmazta. Így a CRPA e jogintézmények tekintetében gyakorlatilag a bírói gyakorlatot kodifikálta.⁶⁶¹ 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 megtámadnak, az megszakítja a közigazgatási per iránti kérelem benyújtásának határidejét. Ha párhuzamosan nyújtják be mindkét közigazgatási jogorvoslati (*recours gracieux* és *recours hierarchique*) kérelmet, akkor a keresetlevél előterjesztésére nyitva álló határidő meghosszabbodik e jogorvoslati eljárásokkal, és csak akkor folytatódik, ha mindkettő jogorvoslati kérelmet elutasították (L411-2. cikk).⁶⁶²

A CRPA L112-3. és L112-6. cikkében rögzített szabályokat a közigazgatási jogorvoslatok során is alkalmazni kell (L411-3. cikk). A CRPA L112-3. cikke az átvételi elismervényre vonatkozik, míg az L112-6. cikk kimondja azt, hogy a jogorvoslati határidő nem minősül nem megtartottnak azon kérelmező esetén, aki az átvételi elismervényt nem kapta meg, vagy az nem rendelkezik a jogszabályban előírt tartalmi kellékekkel. A CRPA kimondja e tekintetben továbbá azt, hogy ha a közigazgatási szerv jogot alapító döntés elleni jogorvoslatot vizsgál, akkor azt az e döntéskor fennálló tények és jogszabályok alapján dönti el. Ha a közigazgatás nem jogot alapító döntés elleni jogorvoslatot vizsgál, akkor azt a közigazgatási hatóság a jogorvoslat időpontjában fennálló tények és jogszabályok alapján dönti el (L411-5. cikk).

Abban az esetben, ha a közigazgatási jogorvoslati kérelmet olyan döntés ellen nyújtják be, amelyet a CRPA L211-2. és L211-3. cikke 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 L211-2. és L211-3. cikke alá tartoznak (L411-5. cikk).

A CRPA azt is meghatározza, 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 (az L411-7. cikk alapján).

Végül meg kell jegyezni azt is, hogy a CRPA a közigazgatási jogorvoslatokra vonatkozóan elvétele további szabályokat is meghatároz, például kérelemnek minősülnek a közigazgatási jogorvoslati kérelmek is (L110-1. cikk). Ez utóbbi rendelkezés azért is nagyon fontos, mert a 2000-es évek előtt a bírói gyakorlat nem tekintette a közigazgatási jogorvoslati kérelmeket a kérelem tulajdonságaival rendelkezőnek.⁶⁶³

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).⁶⁶⁴ A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárást kötelező igénybe venni

⁶⁶¹ STAHL 2016: 262.

⁶⁶² Vö. az Államtanács döntése: CÉ, 4 / 5 SSR., 7 octobre 2009., Ouahrirou, req. № 322581.

⁶⁶³ Vö. az Államtanács döntése: CÉ, Sect., 29 mars 1991., Société anonyme „Laboratoire L. Lafon”, req. № 101719.

⁶⁶⁴ BELDA 2008: 1483–1512; PISSALOUX 2005: 1042–1051; PRÉVÉDOUROU 1996.

a közigazgatási per kezdeményezése előtt, ha azt jogszabály előírja. A közigazgatási döntés mindig tartalmazza azt, hogy a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás igénybevétele kötelező, és meghatározza e jogorvoslati eszköz gyakorlásának módját is. 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 (L412-3. cikk). A közigazgatási hatóság a jogszabályba ütköző döntését mindaddig visszavonhatja, amíg a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásban nem született döntés (L412-6. cikk). A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás során hozott döntés az eredeti döntés helyébe lép (L412-7. cikk), így a jövőben ez lesz bírósági úton megtámadható. A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás során hozott elutasító döntést kötelező indokolni (L412-8. cikk).

A CRPA IV. könyv II. cím az alternatív, nem bírósági vitarendezési módokat nevesíti. E lehetőségek egy részét korábban egyetlen jogszabály sem tartalmazta. A IV. könyv II. cím I. fejezetében a nem bírósági eljárások során igénybe vehető mediáció (*médiation*) és 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, amely feltételek fennállása esetén a közigazgatási per előtt kötelező a békéltetési eljárás lefolytatása (L421-2. cikk).

A CRPA IV. könyv II. cím II. fejezete a bírósági eljárások során igénybe vehető mediációt (*médiation*) és békéltetést (*conciliation*) mint vitarendezési lehetőségeket nevesíti.⁶⁶⁵ A Közigazgatási bírósági kódex (*Code de Justice Administrative*) L213-5. cikke szerinti mediációt kezdeményezhetnek a közigazgatási bíróságok (*Tribunaux Administratifs*) elnökei és a közigazgatási fellebbviteli bíróságok (*Cours d'Appel Administratifs*) elnökei is, abban az esetben, ha ezzel a felek egyetértének.⁶⁶⁶

A CRPA IV. könyv II. címe a mediáció (*médiation*) és a békéltetés (*conciliation*) mellett még két alternatív vitarendezési módot ismertet: az egyik az egyezség (*transaction*) lehetősége.⁶⁶⁷ A Polgári törvénykönyv 2044. cikke alapján az egyezség egy szerződés, amelyben a felek kölcsönös kedvezményes engedményeket téve megállapodnak egy jogvita 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 (L423-1. cikk). Ezt az egyezséget írásba kell foglalni. A másik nevesített alternatív vitarendezési mód az ombudsmanhoz (*Défenseur des droits*-hoz)

⁶⁶⁵ LE GARS 2008: 1468–1471; COSTA 2012: 1834–1840.

⁶⁶⁶ MONNIER 2015: 1175–1183.

⁶⁶⁷ Circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits; KENFACK 2004: 242–245.

fordulás lehetősége. Ezen eljárások előnyei, hogy gyorsabbak, olcsóbbak, mint a bírósági eljárás, és a felek számára kedvezőbb döntés születhet.⁶⁶⁸

A IV. könyv III. címe megemlíti, de nem részletezi a bírósági jogorvoslati eljárás lehetőségeit (*Recours juridictionnels*): a közigazgatási pert (*recours contentieux*) – amelyet a következő alfejezet ismertet részletesen – és a választottbíróági eljárást (*arbitrage*). Ez utóbbi továbbra is főszabály szerint kizárt.⁶⁶⁹

A francia közigazgatási bíráskodás alapkérdései

Előjáróban meg kell jegyezni, hogy a közigazgatási bíráskodás (*justice administrative*) és a közigazgatási bíróságok (*juridictions administratives*) francia kifejezés között különbség van. A közigazgatási bíráskodás (*justice administrative*) a közigazgatási bíróságok tevékenységét jelenti, amely a közigazgatás cselekvése és a polgárok jogai közti kényes egyensúly fenntartása felett őrködik.⁶⁷⁰ A közigazgatási bíróságok (*juridictions administratives*) 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 háromfokú: közigazgatási bíróságok (*Tribunaux Administratifs*), közigazgatási fellebbviteli bíróságok (*Cours d'Appel Administratifs*) és az Államtanács (*Conseil d'État*).⁶⁷¹ 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 döntéseiket az Államtanács vizsgálja felül. Az egyik legismertebb speciális hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíróság a pénzügyi bíróság (*Cour des comptes*), amelyet 1807-ben állítottak fel, és pénzügyi tárgyú közigazgatási jogvitás ügyeket bírál el. Közigazgatási bíróságok alatt szűk értelemben az általános hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíróságokat értjük.⁶⁷²

A francia közigazgatási bíró kifejezés szintén gyűjtőfogalom: a közigazgatási bíróságok bírái, a közigazgatási fellebbviteli bíróságok bírái, az Államtanács teljes személyi állománya idetartozik. A közigazgatási bírák függetlenek és elmozdíthatatlanok.⁶⁷³

A közigazgatási bíráskodás egyes alapkérdései közül elsőként a közigazgatási peres eljárás szabályozását tekintjük át. A francia Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) törvényi szintű rendelkezéseit a 2000-387 számú 2000. május 4-i törvényerejű

⁶⁶⁸ A francia ombudsmani intézmény 2011-es változásait a magyar szakirodalomban összegzi: Soós 2012: 106–119. Lásd továbbá a francia szakirodalomban például az Ecole nationale d'administration (ENA) szerkesztésében kiadott *Revue française d'administration publique* folyóirat 2011. évi 3. (139) tematikus számát, amely a *Le Défenseur des droits* intézményt átfogóan ismerteti.

⁶⁶⁹ LEMAIRE–JARROSSON–RICHER 2008: 617–621; GAUDEMET–LAPP–STEIMER 2011: 2552–2558.

⁶⁷⁰ DE BELLESCIZE 2015: 174.

⁶⁷¹ A bíróságok elnevezésének fordítását átvettük: AUBY–AUBY 1995: 418.

⁶⁷² AUBY–AUBY 1995: 418.

⁶⁷³ WALINE 2016: 669.

kormányrendelet (*Ordonnance № 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative*) kodifikálta, amely 2001. január 1-jén lépett hatályba. A Közigazgatási bírászkodás törvénykönyve a már létező jog kodifikációjára (*codification à droit constant*) irányult.

A törvénykönyv szerkezeti felépítését tekintve két részre osztható: az első rész a törvényi szintű rendelkezéseket, míg a második rész a rendeleti szintű szabályokat tartalmazza egy-egy adott tárgykörben. Erre tekintettel a két rész ugyanazon elnevezésű könyvekkel rendelkezik.

Elsőként a *Bevezető rendelkezések (Titre préliminaire)* cím alatt a jogalkotó alapvető szabályokat határozott meg, például 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 (L1. cikk). Itt állapítják meg továbbá azt, hogy a bíróságok ítéletüket a francia nép nevében hozzák (L2. cikk). Alapelveket is megfogalmaz e rész, így a társas bírászkodás elvét (L3. cikk), a bírósági eljárás kontradiktórius eljárás jellegét (L5. cikk), a tárgyalás nyilvánosságának elvét (L6. cikk), az ítéletek indokolásának kötelezettségét (L9. cikk). A törvénykönyv a *Bevezető rendelkezések* közt mondja ki, hogy főszabály szerint a keresetlevélnek nincs halasztó hatálya (L4. 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 (L7. cikk). A bírák tanácskozása titkos (L8. cikk), az ítéletek nyilvánosak, és tartalmazzák azon bírák nevét, akik azt meghozták. Az ítélet mindenki számára ingyenesen elérhető, de a perben részt vevő személyek magánélethez való jogát tiszteletben kell tartani, emiatt anonimizálják a bíróság döntését a közzététel előtt (L10. cikk). Végül, utoljára a *Bevezető rendelkezések* között található az a tétel, hogy a bírósági ítéletek végrehajthatók (L11. cikk).

A *Bevezető rendelkezéseket* követően a Közigazgatási bírászkodás törvénykönyvének mindkét része kilenc könyvet tartalmaz. Az Első könyve az *Államtanács* címet viseli, amely alatt szabályozzák az Államtanács hatáskörét, felépítését és működését is. A Második könyv szabályai a közigazgatási fellebbviteli bíróságokra és az elsőfokú közigazgatási bíróságokra vonatkoznak. A Harmadik könyv a hatásköri és illetékességi szabályokat részletezi. A Negyedik könyv az elsőfokú eljárás szabályait tartalmazza: a keresetlevél előterjesztésére vonatkozó rendelkezéseket. Az Ötödik könyvben fellelhetők az ideiglenes intézkedések megtételére vonatkozó szabályok. A Hatodik könyv – egy rendelkezést leszámítva – nem tartalmaz törvényi szintű szabályt a bírósági eljárás egyes lépéseire, a bizonyításra vonatkozóan. A Hetedik könyv a bíróságok döntési jogkörét definiálja. A Nyolcadik könyv a perorvoslatokat részletezi. Végül a Kilencedik könyv a bírói ítélet végrehajtásának módját szabályozza.⁶⁷⁴

A francia közigazgatási peres eljárásokat hagyományosan két típusba lehet sorolni: objektív és szubjektív típusú eljárások.⁶⁷⁵ Az objektív típusú eljárások a törvényességet biztosítják. Ezen eljárások során mind egyedi aktusnak, mind általános szabálynak a felülvizsgálatát lehet kezdeményezni. A közigazgatási bírónak ezen eljárások során az egyedi aktus jogellenességének megállapítására és megsemmisítésére van lehetősége. Az objektív típusú eljárás legfontosabb fajtája a hatáskörtúllépés miatti kereset (*recours pour excès de pouvoir*). A szubjektív típusú

⁶⁷⁴ BAILLEUL 2014.

⁶⁷⁵ WALINE 2016: 672–677.

eljárásokat (*le recours de plein contentieux*) a szubjektív – egyéni – jogok védelme hívta életre.⁶⁷⁶ 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 megállapítják a jogsértést, 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 szubjektív típusú eljárások során a jogvita tárgyát igen kiterjesztően kezdte az Államtanács értelmezni.⁶⁷⁷ Másrészt a közigazgatási bíró hatáskörének bővítésére is sor került objektív típusú eljárások során: a közigazgatási bíró olyan új eljárás és döntés meghozatalát is elrendelheti, amely a döntésének helyes megvalósulását biztosítja.⁶⁷⁸

A magyar és a francia közigazgatási perjogi szabályokat tartalmazó kódex között talán a legnagyobb különbség – az egyes peres eljárási szabályok részletes elemzésétől eltekintve –, hogy a francia Közigazgatási bíróság törvénykönyve a bíróság szervezetére vonatkozó szabályokat is tartalmazza. Ezt Magyarországon külön törvény, a magyar bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény rendezi.

A francia – általános hatáskörrel rendelkező – közigazgatási bírósági szervezetrendszer a következőképp épül fel alulról felfelé haladva:⁶⁷⁹ első fokon a közigazgatási jogviták nagy részében a közigazgatási bíróságok (*Tribunaux Administratifs*, francia rövidítéssel: TA) járnak el. A közigazgatási bíróságok a VIII. évi pluviöse hónap 28. napján kelt törvénnyel megyenként létrehozott prefektusi tanácsok (*Conseils de préfecture*), a 1926. évi szeptember 6-i törvényerejű kormányrendelettel átalakított megyék közötti prefektusi tanácsok (*Conseil interdépartementaux de préfecture*) jogutódjai.⁶⁸⁰ 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.⁶⁸¹ Napjainkban 42 közigazgatási bíróság működik Franciaország területén, amelyből 11 közigazgatási bíróság Franciaország tengerentúli területein található.⁶⁸² A közigazgatási bíróságok mindig annak a városnak a nevét viselik, ahol a székhelyük van. A közigazgatási bíróságokon belül 2–10 (Párizsban 18) tanács (*chambres*) működik.⁶⁸³ A Közigazgatási bírósághoz

⁶⁷⁶ Lásd MATHIEU–VERPEAUX 2002: 434–437.

⁶⁷⁷ Az Államtanács döntése: CÉ, Ass. 16 février 2009., Société ATOM, req. № 274000.

⁶⁷⁸ Loi № 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 № 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative; az Államtanács döntése: CÉ, Ass., 11 mai 2004., Association AC! et autres, req. № 255886.

⁶⁷⁹ DEBBASCH–RICCI 2001; PACTEAU 2008; CHAPUS 2009; STIRN 2013: 387–391; MEYNAUD 2013: 1029–1040; WALINE 2016: 636–672; magyar nyelven: TRÓCSÁNYI 1991: 409–413; TRÓCSÁNYI 1988: 755–765; BALÁZS 1988b: 1081–1085.

⁶⁸⁰ JEGOUZO 2013: 2281–2283.

⁶⁸¹ Décret № 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif; Décret № 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.

⁶⁸² A Közigazgatási bíróság törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R221-3 cikke alapján.

⁶⁸³ WALINE 2016: 669.

törvénykönyve főszabályként a társasbíráskodás elvét mondja ki.⁶⁸⁴ Sajnálatos módon a gyakorlat azonban áttörti ezt az elvet, 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 bíráskodás továbbfejlesztésének.⁶⁸⁵

A közigazgatási bíróságok egyrészt közigazgatási tanácsadó feladatokat is ellátnak: a pre-fektusok megkeresésére a területi közigazgatási kérdések vonatkozásában tanácsot adnak, véleményt nyilvánítanak.⁶⁸⁶ Másrészt a közigazgatási bíróságok elsőfokú 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.⁶⁸⁷ Illetékességüket főszabály szerint a jogvitának alapot adó közigazgatási döntést kibocsátó közigazgatási hatóság székhelye adja, ez alól számos kivételt állapít meg a Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve, például ha a jogvita tárgya ingatlanhoz kapcsolódik, akkor az ingatlan helye szerint illetékes közigazgatási bíróság jár el stb.⁶⁸⁸ Egyes közigazgatási bíróságoknak kizárólagos illetékességük van egyes ügycsoportok tekintetében, például: a nantes-i közigazgatási bíróság kizárólagos illetékességgel rendelkezik a francia vízum kibocsátásának megtagadása esetén indított közigazgatási perek eldöntésében.⁶⁸⁹

A közigazgatási fellebbviteli bíróságok (*Cours d'Appel Administratifs*) a közigazgatási bíróságok és az Államtanács közötti szinten helyezkednek el. A közigazgatási fellebbviteli bíróságokat az 1987. december 31-i törvény hívta életre az Államtanács ügyterhén való könnyítés végett.⁶⁹⁰ E bíróságok 1989. január 1-jén kezdték meg működésüket. Jelenleg kilenc közigazgatási fellebbviteli bíróság működik: Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Párizs, Toulouse és Versailles városában.⁶⁹¹ A közigazgatási fellebbviteli bíróságok 3–5 fős tanácsokban (*chambres*) járnak el.⁶⁹² 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.⁶⁹³ Egyes esetekben egyes közigazgatási fellebbviteli bíróságok első és végső soron járnak el, például a Párizsi Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság jár el első és végső soron olyan peres eljárásban, amelyet

⁶⁸⁴ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R222-18. cikke alapján.

⁶⁸⁵ 2012-ben az Államtanács kimondta, hogy az egyesbírói eljárás nincs ellentétben az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkével. Lásd az Államtanács döntése: CE, 4 / 5 SSR., 4 juillet 2012., Union syndicale des magistrats administratifs, req. № 338829. Lásd továbbá WALINE 2011: 409–411; SEILLER 2012: 1205–1210.

⁶⁸⁶ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R212-1. cikke; és COURTINE [é. n.]: 299.

⁶⁸⁷ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L211-1. cikke alapján.

⁶⁸⁸ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R312 1-19. cikkei alapján.

⁶⁸⁹ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R312-18. cikke alapján.

⁶⁹⁰ Loi № 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif. Lásd továbbá DRAGO 1988: 196–206; ISAÏA 1993; LE GOFF 2003: 1145–1149.

⁶⁹¹ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R221-7. cikke alapján.

⁶⁹² A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L221-3. cikke alapján.

⁶⁹³ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L211-2. cikke alapján.

a polinéz vagy az új-kaledóniai versenyhatóság döntése ellen kezdeményeztek, és amely nem tartozik a rendes bíróság hatáskörébe.⁶⁹⁴

A közigazgatási fellebbviteli bíróságok bírái a közigazgatási bíróságok bíráihoz hasonlóan az Ecole Nationale d'Administration (E. N. A.)⁶⁹⁵ végzettségűek közül kerültek ki, vagy az aktív közigazgatásban dolgozók közül versenyvizsga letételét követően választják ki őket.⁶⁹⁶

A közigazgatási szervezetrendszer csúcsán az Államtanács áll, amelyet az 1799. december 13-i Alkotmány 52. cikke hozott létre.⁶⁹⁷ Elsőként tanácsadó szerepet töltött be, 1806-tól pedig közigazgatási jogviták ügyeket is elbírállhatott. Igaz, az Államtanács valódi bírósággá csak 1872-től vált. 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.⁶⁹⁸ Vegyük most röviden górcső alá elsőként az Államtanács szervezeti felépítését, majd személyi állományát, végül hatásköreit.

Az Államtanács szervezeti felépítése a következő: az Államtanácsot az elnökhelyettes vezeti. 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.⁶⁹⁹ Az Államtanács elnökhelyettese 2022. január 5. óta Didier-Roland Tabuteau.⁷⁰⁰

Az Államtanács rendelkezik egy Főtitkársággal (*Secrétariat général*), amely a működési feltételeket biztosítja. Továbbá az Államtanács egymás mellett elhelyezkedő szekciókból (*section*) épül fel.⁷⁰¹

Öt szekció igazgatási feladatokat lát el, és tanácsadó szereppel rendelkezik. Ezen öt szekció a következő: belügyek, szociális ügyek, a köz érdekében végzett munkák, pénzügyek és közigazgatási ügyek. E szekciók készítik elő a közigazgatásnak – különösen is a Minisztertanácsnak – szóló Államtanácsai véleményeket az egyes törvényjavaslatok vonatkozásában. Az igazgatási szekciókat egy-egy államtanácsos vezeti.

E szekciók mellett működik egy úgynevezett tanulmányokért és beszámolókért felelős szekció, amely az Államtanács éves beszámolóját készíti elő, és a kormány megkeresésére egyes jogi kérdésekben tanulmányt készít. További feladata az, hogy a külföldi bíróságokkal kapcsolatot tartson.

Az Államtanácsban működő további egy szekció neve *Section du Contentieux*, amely a közigazgatási jogvitákban való ítélethozatallal foglalkozik. E szekciónak tíz alszekciója, tanácsa (*chambre*) van. Az Államtanácsban belül tehát egyetlen szekció látja el a közigazgatási bíráskodási feladatokat.

⁶⁹⁴ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R311-2. cikke alapján.

⁶⁹⁵ Az ENA vonatkozásában lásd DE MONTECLER 2014: 1634; LEFEBVRE 2011–2012: 45–53; RIGAUD 1997: 5–12; EYMERI 2001; LOISEAU 2017: 3–13.

⁶⁹⁶ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L133. cikke alapján.

⁶⁹⁷ Article 52 de Constitution de la République française du 22 frimaire an VIII (13-12-1799).

⁶⁹⁸ Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits.

⁶⁹⁹ GONOD 2005; GONOD 2017: 117–132.

⁷⁰⁰ Lásd www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/organisation/le-vice-president-du-conseil-d-etat

⁷⁰¹ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L121-2. cikke alapján.

A közigazgatási bíráskodást ellátó egyes alszekciók meghatározott ügycsoportokkal foglalkoznak: az 1. tanács a szociális segélyekkel, az egészségüggyel és a várostervezéssel, a 2. tanács a postával, a távközléssel, a sporttal, a közlekedéssel és a külföldi személyekkel, a 3. tanács a halálszattal, a mezőgazdasággal, a gazdasággal és a területi közösségekkel, a 4. tanács az iskolákkal, az egyetemekkel, az egészségügyben dolgozókkal, az 5. tanács az ingatlanokkal, a rádiózással, a televíziózással, az egészségügyi intézményekkel és a közlekedéssel, a 6. tanács a vadászattal, a környezettel és a rendes bíróságokkal, a 7. tanács a fegyveres erőkkal, a közintézményekkel és a szakmai kiválasztásokkal, a 8. tanács az adózással és a közterületekkel (a községek, a megyék, a régiók és az állam, valamint a hozzájuk tartozó közintézmények, autópálya-bírságok), a 9. tanács az energiával és az adózással, a 10. tanács a kultúrával, a polgári szabadságjogokkal és a tengertúli területekkel kapcsolatos jogvitákkal foglalkozik.

Egyes ügycsoportokban minden tanács eljár, hasonlóan a Kúria Közigazgatási Kollégiumának tanácsaihoz, például választási ügyekben.⁷⁰² Minden tanács rendelkezik egy külön igazgatási irodával, amely biztosítja a tanács tevékenységének, például a meghallgatásoknak a zökkenőmentes szervezését.

Az Államtanács eltérő formációkban járhat el. A közigazgatási bíráskodást 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 döntésüket, amelynek francia elnevezése *arrêts*.⁷⁰³ A tanács (*chambre jugeant seule*) három államtanácsosból álló egyedüli tanácsként dönt az egyszerűbb megítélésű ügyekben. Az Államtanács összevont tanácsban (*chambres réunies*) dönti el a nehezebb jogi problémákat tartalmazó ügyeket. Ebben az esetben kilenc államtanácsos dönt az adott ügyben. Az igazán jelentős ügyeket 15 tagú tanácsban (*la section du contentieux*) döntenek el, amely a szekció elnökéből, a három elnökhelyettesből, a tíz alszekció (tanács) elnökéből és az előadó bíróból áll. Az Államtanács a legjelentősebb jogvitás ügyekben Nagytanácsban (*Assemblée du contentieux*, rövidítve: Ass.) jár el, amelynek 17 tagja van: az Államtanács elnökhelyettese, az öt igazgatási szekció elnöke, a tanulmányokért és beszámolóikért felelős szekció elnöke, a bíráskodási szekció (*Section du Contentieux*) elnöke és három elnökhelyettese, a bíráskodási szekció alszekciójának (tanácsának) elnöke, ahova az ügy tárgya tartozik, négy, tisztségében legrégebb óta lévő közigazgatási bíráskodási szekció alszekciójának az elnöke és az előadó bíró.⁷⁰⁴

Megjegyzendő, hogy kizárási okként megtalálható az a szabály is, hogy a közigazgatási bíráskodási 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.⁷⁰⁵

⁷⁰² A Kúria 2022. január 1. napjától hatályos ügyelosztási rendje elérhető: https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ugyelosztasi_rend_2022_05_15_am_0.pdf

⁷⁰³ CHRÉTIEN—CHIFFLOT—TOURBE 2016: 59.

⁷⁰⁴ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R122-11. cikkétől az R122-25. cikkig.

⁷⁰⁵ Lásd AUTIN—SUDRE 2007: 342–353; CHRÉTIEN—CHIFFLOT—TOURBE 2016: 60.

Az Államtanács személyi állománya igen összetett, hierarchikusan felépített, alulról felfelé haladva megkülönböztethető: államtanácsi gyakornokok (*auditeurs*). Az államtanácsi gyakornokok készítik elő az ügyeket. A köztársasági elnök rendeletben nevezi ki őket. A legtöbb államtanácsi gyakornok az l'École Nationale d'Administration (E. N. A.) hallgatói közül került ki.⁷⁰⁶ Általában évente négy-öt államtanácsi gyakornoki állás nyílik meg.⁷⁰⁷

Egy szinttel feljebb található az államtanácsi előadók (*maîtres des requêtes*) köre, akik központi szerepet játszanak adott ügyek és vélemények előkészítésében. A CRPA előkészítésének nagy részét is az Államtanács két államtanácsi előadója, Maud Viallettes és Cécile Barrois de Sarigny végezte.⁷⁰⁸ Maud Viallettes jelenleg már a 4. tanács elnöke, míg Cécile Barrois de Sarigny az ombudsman (*Défenseur des droits*) helyettese. Az államtanácsi előadókat a köztársasági elnök rendeletben nevezi ki. Többféle mód van arra, hogy valaki államtanácsi előadóvá váljon: vagy az államtanácsi gyakornokok jelentkezhetnek; vagy a kormány az Államtanács elnökhelyettesének véleménye után, a közigazgatási bírósági szervezetrendszeren „kívülről” is kinevezhet államtanácsi előadókat.⁷⁰⁹ Továbbá minden évben két közigazgatási bíróságon, illetve közigazgatási fellebbviteli bíróságon lévő bírót is államtanácsi előadóvá neveznek ki. Ennek több feltétele is van, így az, hogy az adott személy minimum 35 éves legyen, és 10 év közigazgatási gyakorlattal rendelkezzen. Végül rendkívüli szolgálatot ellátó államtanácsi előadóból is négy év után rendes államtanácsi előadó válhat.⁷¹⁰

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, amelyben a felek érveit vizsgálják, és objektív, érvekkel alátámasztott állásfoglalást adnak az Államtanács közigazgatási bíraskodást végző szekciójának (*Section du Contentieux*) a végleges döntés meghozatala előtt. Véleményüket a tárgyalás során nyilvánosan ismertetik. Mindazonáltal az ítélet meghozatalában, a bírói tanácskozáson nem vesznek részt.⁷¹¹

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 szervezetrendszeren „kívülről” is kinevezhetők 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.⁷¹² Végül, ha egy bírót

⁷⁰⁶ A Közigazgatási bíraskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L133-6. cikke alapján.

⁷⁰⁷ 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.

⁷⁰⁸ STAHL 2016.

⁷⁰⁹ A Közigazgatási bíraskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L133-7. cikke alapján.

⁷¹⁰ A Közigazgatási bíraskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L133-8. cikke alapján.

⁷¹¹ *Rapporteur publics* vonatkozásában lásd többek között BARLERIN 2010: 1574–1577; VIER 2011: 1189–1194; PACTEAU 2012: 87–91.

⁷¹² A Közigazgatási bíraskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L133-3. cikk, R*133. cikke alapján.

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.⁷¹³

A rendes szolgálatot teljesítő államtanácsosok mellett vannak az úgynevezett 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 főszabály szerint tanácsadó szerepet töltenek be. Maximum tizenkét fő nevezhető ki rendkívüli szolgálatot teljesítő államtanácsosnak.⁷¹⁴ Létezik továbbá úgynevezett rendkívüli szolgálatot teljesítő államtanácsai előadó (*maîtres des requêtes en service extraordinaire*) is, akit négy évre nevezhet ki az Államtanács elnökhelyettese, adott feladat ellátására.⁷¹⁵

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. Az Államtanács véleménye nem köti a kormányt, attól eltérhet; de az Államtanács véleményét be is építheti a törvényjavaslatába. Ritka az az eset, amikor az Államtanács pozitív véleménye szükséges egy jogszabály meghozatalához.⁷¹⁶ Az Alkotmány 37. cikke alapján abban az esetben, ha rendeleti szintű jogszabállyal módosítanak korábban törvényi szintű rendelkezést, akkor ahhoz az Államtanács véleménye szükséges. Az államtanácsai vélemény kikérésének kötelezettségét nemcsak az Alkotmány, hanem jogszabályok is előírhatják. A kötelező eseteken kívül fakultatív módon is megkereshető az Államtanács. Az Államtanács továbbá részt vehet jogszabályok alkotásában, illetve az Államtanács maga is javasolhat jogalkotást, illetve jogszabály-módosítást.⁷¹⁷

Az Államtanács másrésztől közigazgatási bíráskodást lát el. A jogvita tárgyának jelentősége miatt bizonyos esetekben első és egyben végső fokon jár el, például: európai parlamenti választásokkal kapcsolatos közigazgatási perekben.⁷¹⁸ Továbbá másodfokon jár el a közigazgatási bíróságok egyes ítéleteivel szemben, és dönt a speciális bíróság által hozott döntések ellen benyújtott fellebbezések tárgyában.⁷¹⁹ Végső soron az Államtanácstól lehet felülvizsgálatot kérni a közigazgatási fellebbviteli bíróságok ítéleteivel szemben.⁷²⁰

A közigazgatási bíróságok, illetve a közigazgatási fellebbviteli bíróságok véleményt kérhetnek az Államtanácstól a döntésük meghozatala előtt abban az esetben, ha a közigazgatási bíróságok

⁷¹³ WALINE 2016: 654.

⁷¹⁴ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L121-4. cikke, R121-16. cikke alapján.

⁷¹⁵ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L133-10. cikke, R*133-10. cikke alapján.

⁷¹⁶ BELRHALI-BERNARD 2008: 1181–1187.

⁷¹⁷ WALINE 2016: 660–661.

⁷¹⁸ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L311-3–13. cikke alapján.

⁷¹⁹ A Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) L321-1. cikke és R321-1. cikke alapján.

⁷²⁰ Lásd az Államtanács döntését: CÉ, Ass., 7 février 1947., D'Aillières, req. № 79128; MASSOT et al. 2001.

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.⁷²¹

Végül az Államtanácsnak szabályozó feladatai is vannak, hisz a közigazgatási bírósági hierarchia csúcsszerve, például ha az egyes közigazgatási bíróságok közt merül fel illetékességi vagy hatásköri vita, akkor azt az Államtanács dönti el.⁷²²

A magyar és a francia közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének összehasonlítása

Ha a magyar és a francia közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerének szabályozását összevetjük, a következő megállapításokat tehetjük: A közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerében, ha a hivatalból és a kérelemre induló jogorvoslati eljárások között teszünk különbséget, akkor elsőként azt szükséges megjegyezni, hogy a magyar szabályozás a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat az Ákr. IX. fejezetben *Jogorvoslat* cím alatt szabályozza, a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat követően. Ezen eljárások tekintetében a korábbi szabályozáshoz képest lényegi módosítás nem történt. A CRPA a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat nem a CRPA IV. könyvében, a *Közigazgatással lévő vitarendezés (Le règlement des différends avec l'administration)* címszó alatt szabályozza, hanem a CRPA II. könyvében *A közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok (Les actes unilatéraux pris par l'administration)* cím alatt található a döntés módosításának és visszavonásának lehetősége.

A kérelemre induló jogorvoslati eljárásnak a magyar szabályozás a közigazgatási pert és a fellebbezést tekinti. A közigazgatási belső jogorvoslati eljárás, a fellebbezés szabályait az Ákr. igen részletesen meghatározza. A francia CRPA IV., a *Közigazgatással lévő vitarendezés (Le règlement des différends avec l'administration)* című könyve három alcíme alatt három jogorvoslati lehetőséget nevesít: egyrészt a közigazgatási belső jogorvoslati eljárásokat, másrészt az alternatív vitarendezési módokat és végül a közigazgatási pert. 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. A CRPA alapján minden közigazgatási döntés ellen igénybe vehetők a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások, amelyek a közigazgatási perrel egyszerre is kezdeményezhetők. 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: „Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett

⁷²¹ WALINE 2016: 663.

⁷²² Lásd a Közigazgatási bíráskodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) R. 351-1. cikkét; DELVOLVÉ 2007b: 253–273.

és a fellebbezést elbírálták.” Magyarországon, ellentétben Franciaországgal, azonban nincs arra lehetőség, hogy egyszerre többféle jogorvoslati kérelmet terjesszen elő az ügyfél. A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárás vonatkozásában Franciaországban egyes szerzők azt sugallják, hogy szükség lenne egy, a központi közigazgatáson belüli, olyan jogászokból álló szervre, amely e megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárási kérelmeket vizsgálja.⁷²³

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 már rögzíti ennek a lehetőségét, amely az elmúlt időszakban egyre inkább teret nyer. Érdemes lenne azonban ezen eszközök átfogó szabályozása alkalmazásuk elősegítése végett.⁷²⁴ A magyar közigazgatási eljárási szabályozás az alternatív vitarendezési módokat nem nevesíti a jogorvoslati eljárások között. Megfontolás tárgyát képezheti e lehetőségek fejlesztése és nevesítése a magyar közigazgatási eljárási törvényben.⁷²⁵

A közigazgatáson kívüli jogorvoslati lehetőségre, 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 bírászkodás törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) és a magyar Kp. felépítése és közigazgatási peres eljárási szabályai sokban hasonlítanak egymásra, ám talán a legnagyobb különbség, hogy a francia Közigazgatási bírászkodás törvénykönyve a közigazgatási bírósági szervezetrendszerre vonatkozó szabályokat is részletezi. Annak ellenére, hogy számos szerző másodlagos kérdésként nevesíti a közigazgatási bírósági szervezetrendszer kérdéskörét, álláspontunk szerint a közigazgatási bírászkodás szervezetének átfogó reformja híján valódi közigazgatási bírászkodásról nehezen beszélhetünk. Ezzel pedig mindmáig adós Magyarország.

A francia közigazgatási szervezeti modell átvételére vonatkozó kezdeményezések nem ismeretlenek a magyar szakirodalomban.⁷²⁶ Ezek közül ki kell emelni Toldi Ferenc 1988-ban tett azon javaslatát, amely szerint a közigazgatási bírászkodást gyakorló intézményt a közigazgatáshoz szervezetiileg közelebb kell helyezni. Toldi Ferenc a következő szervezeti felépítést javasolta: Elnöki Tanács Közigazgatási Bizottsága, Felső Közigazgatási Bíróság, fővárosi és megyei közigazgatási bíróság.⁷²⁷ Patyi András 2002-ben utalt 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

⁷²³ WALINE 2016: 646.

⁷²⁴ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE 2016: 89–90.

⁷²⁵ Ezen alternatív eszközök hiányos szabályozására a szakirodalom régóta rámutatott. Lásd SZENTE 2002: 87–95; VARGA 2011: 37–52.

⁷²⁶ A Magyar Országgyűlés 1869-ben Deák Ferenc javaslatát nem támogatta arra vonatkozóan, hogy egy, a francia Államtanácsra emlékeztető állambírói intézményt állítsanak fel. 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 2015: 42.

⁷²⁷ TOLDI 1988: 148.

ütközik) lehetőség lenne akár egy kormánybizottság felállítására, amely aktus-felülvizsgálatot lát el.⁷²⁸ Az Alaptörvénybe e fordulat nem került be, az Alaptörvény nem tartalmazza az alárendelt államigazgatási szervek fölötti aktus-felülvizsgálati jogot.⁷²⁹ 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 utasítása.⁷³⁰

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. 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 félő, 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.”⁷³¹

Egyetértve Tamás András állításával és a közigazgatási bíraskodás szervezeti modelljének tekintetében is helytállónak tartjuk, hogy minden külföldi szabályozásnak lehet tanulsága az időszerű hazai közigazgatási eljárási jogi reform számára. A megújítás reális alapjait azonban a magyar jogrendszerben célszerű megkeresni és megtalálni.⁷³² Jelenleg úgy tűnik, a közigazgatási bíraskodás 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.”⁷³³ Mégis, a „mit?” nem képes érvényre jutni jó közigazgatási eljárásjogi szabályozás és megfelelő közigazgatási bíraskodás nélkül.

⁷²⁸ PATYI 2002: 242–244.

⁷²⁹ VARGA 2012: 81.

⁷³⁰ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2 § (1) bek. e) pontja.

⁷³¹ TRÓCSÁNYI 1993: 545–546.

⁷³² TAMÁS 1998: 458.

⁷³³ SZAMEL 1957: 136.

Vákát

Felhasznált irodalom

Magyar nyelvű szakirodalom

- ÁDÁM Péter (2007): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest: Corvina.
- AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard (1995): *Közjog alkotmányjog, közszabadságok, közigazgatási jog*. Budapest: Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda.
- BADÓ Attila (1999): A francia esküdtszékekkel kapcsolatos dilemmák. *Acta Universitatis Szegegensis: Acta Juridica et Politica*, 57(1), 3–26.
- BADÓ Attila (2019): *A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata*. Budapest: MTA doktori disszertáció.
- BALÁZS István (1988a): A közszolgálat francia rendszeréről. *Állam és Igazgatás*, (1), 36–47.
- BALÁZS István (1988b): Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. *Magyar Jog*, 35(12), 1081–1085.
- BALÁZS István (2013a): A közigazgatási eljárásjog fogalma és szabályozási rendszerei. In BALÁZS István szerk.: *Magyar Közigazgatási Jog: Általános rész*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó, 38–45.
- BALÁZS István (2013b): 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*. Budapest: CompLex, 59–94.
- BALÁZS István (2015): 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)*. Budapest: Pázmány Press, 13–31.
- BALÁZS István (2016a): A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*, 57(2), 16–39.
- BALÁZS István (2016b): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István (2016c): Gerencsér Balázs Szabolcs szerk.: Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. *Közigazgatási jog IV.* (Budapest: Pázmány Press 2015) Recenzió. *Állam- és Jogtudomány*, 57(3), 148–157.
- BALÁZS István szerk. (2017): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BÁRDOSI Vilmos – KARAKAI Imre (2008): *A francia nyelv lexikona*. Budapest: Corvina.
- BÁRDOSI Vilmos – TRÓCSÁNYI László (2001): *Magyar–francia–magyar jogi szótár*. Budapest: KJK-Kerszöv.
- BEÉR János (1958): *Az államigazgatási eljárási kódex gyakorlati tapasztalatairól*. Budapest: Magyar Jogász Szövetség kiadványai (4. sz.).
- BENCsik András (2012): A francia önkormányzati rendszer. In FÁBIÁN Adrián szerk.: *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos (1980): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: Tankönyvkiadó.
- BOROS Anita (2011): A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog európaizálódása. *Jogtudományi Közöny*, 66(3), 175–185.
- BOROS Anita (2012): A túlszabályozás csapdájában – A Ket. általános eljárási kódex jellegének végnapjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(3), 2–15.

- BOROS Anita (2013): Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europánizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közöny*, (12), 611–621.
- BOROS Anita (2015): A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé. *Új Magyar Közigazgatás*, 8(4), 1–13.
- BOROS Anita (2017): Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban – a ReNEUAL Modell Szabályok értékelése – Bevezetés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2), 8.
- CONCHA Győző (1905): *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata.
- CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs (2018): Az Ákr. szabályainak primátusa az egyes nemzetközi hatások tükrében. In CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – SZABÓ Krisztián szerk.: *Eljárásjogi kodifikáció – nemzetközi hatások*. Budapest: Patrocinium.
- DARÁK Péter (2016): Új közigazgatási perrendi elképzelések. *Új Magyar Közigazgatás*, (4), 48–49.
- DUBY, Georges szerk. (2007): *Franciaország története II*. Budapest: Osiris.
- EGYED István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest: Szent István Társulat.
- EREKY István (1925): *A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban*. Miskolci ev. jogakadémia tudományos értekezéseinek tára, (26). Pécs: Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda Rt. Egyetemi Nyomdája.
- EREKY István (1931): *Közigazgatási jogi jegyzet*. Szeged: Szent István Társulat szegedi fiókja.
- EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága.
- ESZLÁRY Károly (1936): *A magyar közigazgatási jog alapismeretei*. Budapest: Ranschburg Gusztáv Bizománya.
- FÁBIÁN Adrián (2006): Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. *Magyar Közigazgatás*, 56(10), 615–619.
- FÁBIÁN Adrián (2011): Gondolatok a Ket. gyakorlati alkalmazhatóságával kapcsolatban. *Közigazgatás a gyakorlatban*, (10), 1–3.
- FAZEKAS Marianna szerk. (2015): *Közigazgatási jog. Általános rész III*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- FEKETE Balázs (2011): *A modern jogösszehasonlítás paradigmái – Kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére*. Budapest: Gondolat.
- FEKETE Balázs (2015): A jogösszehasonlítás magyar történetének és alkalmazásának alapkérdései. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya*. Budapest: HVG-ORAC, 419–451.
- FERENCZY Árpád (1905): *A politika rendszere (alkotmány- és közigazgatástan)*. Budapest: Politzer.
- FERENCZY Endre (1982): A francia közigazgatás strukturájáról. *Állam- és Jogtudomány*, 25(2), 250–269.
- FICZERE Lajos szerk. (1999): *Magyar közigazgatási eljárási jog. Általános rész*. Budapest: Osiris.
- FORGÁCS Imre (2007): Eljárásrendek harmonizációja és/vagy globális közigazgatás? Vázlatos gondolatok az Európa Tanács közigazgatási ajánlásaihoz. *Európai Tükör*, 12(11), 3–14.
- FRANCZEL Richárd (2014): Franciaország miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (1), 69–96.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2015): 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)*. Budapest: Pázmány Press, 149–167.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2014): A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról. *Iustum Aequum Salutare*, 10(4), 41–50.
- GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk. (2015): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest: Pázmány Press.

- GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk. (2017): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV.* Budapest: Pázmány Press.
- GRANGER, Marie-Pierre (2011): A Francia Alkotmány Preambuluma(i): tartalom, státus, alkalmazás és módosítás. In LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László szerk.: *Preambulum az alkotmányokban.* Budapest: Complex, 59–82.
- GRUBER Lajos (1877): *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban.* Budapest: Athenaeum.
- HAZAFI Zoltán (2017): A karrier és munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (3), 374–103.
- HAZAFI Zoltán (2019): Franciaország. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat.* Kézirat (megjelenés alatt).
- HEKA László szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* Budapest: Complex – Wolters Kluwer.
- JAKAB András (2003): *A jogszabálytan főbb kérdéseiről.* Budapest: Unió.
- JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- JAKAB András (2015): A jogforrási rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba.* Budapest: HVG-ORAC.
- KAMPIS György (1995): *Kodifikáció – elmélet és gyakorlat.* Budapest: Unió.
- KELSEN, Hans (1988): *Tiszta jogtan.* Ford. Bibó István. Budapest: ELTE Bibó István Szakkollégium.
- KILÉNYI Géza (1970): *Az államigazgatási eljárás alapelvei.* Budapest: KJK.
- KILÉNYI Géza (2006): A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56(1), 1–16.
- KILÉNYI Géza (2009): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* Budapest: Complex.
- KILÉNYI Géza (2011): Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira. *Közjogi Szemle*, 4(1), 14–24.
- KILÉNYI Géza (2012): *Összehasonlító alkotmányjog, államszervezet.* Budapest: Pázmány Press.
- KISS György szerk. (2019): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása.* Budapest: Dialóg Campus.
- KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.
- KOI Gyula (2015): A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). *Polgári Szemle*, 11(4–6), 240–257.
- KOVÁCS Zsuzsanna – PUSZTAI Zsuzsanna (2011): *Francia–magyar jogi szótár.* Budapest: [k. n.].
- KÜPPER, Herbert (2015): 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).* Budapest: Pázmány Press, 323–335.
- LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk adatai.* Budapest: Attila Nyomda.
- LECHNER Ágoston (1885): *Közigazgatási jogi jegyzetek, közigazgatási jog általános része.* Dr. Lechner Ágoston egyet. ny. r. tanár úr előadásai után közlé Laczkovits Gyula joghallgató. Budapest.
- LINDER Viktória (2014): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban: Jogi szabályozás és emberi-erőforrás-gazdálkodási megoldások.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- LINDER Viktória (2016): A területi közigazgatás civil hivatalnokai. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus, 861–874.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2006): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban.* Budapest: Unió.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest: HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL Katalin et al. szerk.: *Az Európai Unió tag-államainak közigazgatása.* Budapest: Complex, 139–170.
- MADARÁSZ Tibor (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest: Tankönyvkiadó.

- MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*. Budapest: Egyetemi Nyomda.
- MÁRFFY Ede (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest: Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt.
- MÁRTONFFY Károly (1935): *A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata*. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- MÁRTONFFY Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MARTONYI János (1935): *A Közigazgatási bíráskodás mai rendszere Franciaországban*. Kecskemét: Első Kecskeméti Hírlapkiadó & Ny.
- MARTONYI János (1960): Az államigazgatási eljárás szabályozása külföldön. *Állam és Igazgatás*, (7), 411–427.
- MENCZER Károly (1937): *A francia és olasz Államtanács szervezete és működése*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai, 23. kötet. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- MÉSZÁROS József (1972): Az eljárási törvény korszerűsítésének néhány kérdése. *Állam és Igazgatás*, (2), 171–178.
- PÁL Emese (2018): A prefektus törvényességi felügyeleti jogköre a francia önkormányzati rendszerben. *Közjogi Szemle*, 11(4), 58–66.
- PÁKAY Barnabás (1956): Az államigazgatási eljárás általános szabályai. *Állam és Igazgatás*, (7–8), 434–450.
- PANAJOTH Gyula (1911): *A bizonyítás a magyar közigazgatási eljárásban*. Budapest: Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat.
- PAPP Imre – SÁRI János (2007): A jogforrások. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest: Osiris.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest: Logod Bt.
- PATYI András (2006): Az eljárási jogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog). In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 671–715.
- PATYI András szerk. (2007): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- PATYI András (2010): Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 329–350.
- PATYI András (2012a): A közigazgatási aktustan alapkérdései. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 197–227.
- PATYI András (2012b): 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*, 5(3), 27–29.
- PATYI András szerk. (2012c): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- PATYI András (2019a): 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*. Budapest: Dialóg Campus.
- PATYI András (2019b): A közigazgatási-közhatalmi eljárásokkal szembeni alkotmányos követelmények. In PATYI András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog alaptanai (Institutiones Administrationis) V. kötet*. Budapest: Dialóg Campus.
- PATYI András (2019c): *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Budapest: Dialóg Campus.

- PÉTERI Zoltán (2010): *Jogösszehasonlítás – Történeti, rendszertani és módszertani problémák*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.
- PÓKECZ KOVÁCS Attila (2019): A Conseil d'État hatása a francia közigazgatási jogtudományra a 19. század első felében. In BUDAI Balázs Benjamin szerk.: *Ünnepi tanulmánykötet a 65 éves Prof. Dr. Tózs István tiszteletére*. Budapest: Panem, 67–182.
- POLLÁK Kitti (2018): A törvényerejű kormányrendelet (ordonnance) szerepe a francia jogforrási hierarchiában. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, (3), 116–135.
- POLLÁK Kitti (2019): *A magyar és francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció összehasonlító vizsgálata*. PhD-értekezés. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.
- POLLÁK Kitti (2020): Franciaország közigazgatása: 16. fejezet. In SZALAI András szerk.: *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest: HVG-ORAC, 449–474.
- POLLÁK Kitti (2021): A közigazgatási aktusok csoportosítása a francia Közigazgatási Eljárási Kódex tükrében. In PERES Zsuzsanna – PÁL Gábor szerk.: *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest: Ludovika, 585–594.
- Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban – a ReNEUAL Modell Szabályok értékelése* című 2017/2 különikiadás.
- RÁCZ Attila (1995): *Jogforrások az új Alkotmányban*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágban*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- ROZSNYAI Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana*, 1(1), 117–130.
- SÁGVÁRI Ádám (2017): Különleges jogrend a francia jogban: az állandósult kivételesség. *Iustum Aequum Salutare*, 3(4), 179–188.
- SABJANICS István (2015): A közigazgatási eljárás Franciaországban. In GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk.: *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV*. Budapest: Pázmány Press, 86–87.
- SIGMOND Andor (1904): *A közigazgatási eljárás vezérfonala*. Budapest: Athenaeum.
- SOMODY Bernadette (2010): *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- SOÓS Eszter Petronella (2012): Ombudsman á la Française – Adalék egy reformhoz. In HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté szerk.: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Budapest: Az Országgyűlés Hivatala és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 106–119.
- STERN, Joachim (2010): Franciaország. In SZABÓ Máté – PÉTERFALVI Attila: *Európai ombudsman-intézmények. Összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról*. A német kiadás alapján válogatta: KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele szerk. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 159–169.
- STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, (3), 40–45.
- STOLLSTEINER, Gabriel (2021): Franciaország: folyamatosan különleges jogrend, a koronavírus idején is. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila szerk.: *A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 322–340. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_14
- SZABÓ Imre (1962): A kodifikáció problémái a jelenlegi tapasztalatok és feltételek tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, (2), 171–198.
- SZALAI András (2009): A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák. *Új Magyar Közigazgatás*, (10–11), 28–29.
- SZALAI András (2013): A minősített többséghez kötött törvények kategóriái, avagy a sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában. *Kodifikáció*, (1), 69–77.

- SZALAI András (2014): A kormányforma kérdése és dilemmái. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog – Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- SZALAI Éva (2014): 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*. Budapest: Wolters Kluwer – Complex, 515–523.
- SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZAMEL Lajos (1980): Az államigazgatási eljárás. In BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: Tankönyvkiadó.
- SZAMEL Katalin (2011): A közigazgatás működésének meghatározó trendjei. In SZAMEL Katalin et al. szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Complex, 59–82.
- SZAMEL Katalin et al. szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Complex.
- SZAMEL Lajos – IVANCSICS Imre (1996): *Az államigazgatási eljárás*. Pécs: Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- SZEGEDI László (2011): 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 függelék. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (1), 97–108.
- SZENTE Zoltán (2002): Az „alternatív eljárások” szabályozásának lehetőségei az új közigazgatási eljárási törvénykönyvben (I. rész). *Magyar Közigazgatás*, (2), 87–95.
- SZENTE Zoltán (2006): *Európai Alkotmány- és Parlamentarizmus-történet 1945–2005*. Budapest: Osiris.
- TAMÁS András (1997): A közigazgatási aktusokról. In TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest: Szent István Társulat, 342–344.
- TAMÁS András (1998): Az államigazgatási eljárási jog megújításáról. *Magyar Közigazgatás*, (8), 449–463.
- TAMÁS András (2013): *Legistica – A jogalkotástan vázlata*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- TEMESI István (2018): A közigazgatási jog fogalma, jellemzői és kialakulása. In TEMESI István szerk.: *Közigazgatási jog*. Budapest: Dialóg Campus.
- TILK Péter (2003): Néhány gondolat a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójához. *Magyar Közigazgatás*, (7), 395–404.
- TIMAR István (1962): *A kodifikáció néhány kérdése*. Budapest: Akadémiai.
- TOLDI Ferenc (1977): Húszéves az államigazgatási eljárási kódex. *Jogtudományi Közöny*, 32(11), 606–613.
- TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest: Akadémiai.
- TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás (1959): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai – Az 1957. évi IV. törvényjegyzetekkel*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TOMCSÁNYI Móric (1912): *A közigazgatási jogviszony*. Budapest: Politzer.
- TOMCSÁNYI Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TORMA András (2011): Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, (Klsz.), 196–210.
- TRÓCSÁNYI László (1988): A közigazgatási bíraskodás Franciaországban. *Állam és Igazgatás*, 38(8), 755–765.
- TRÓCSÁNYI László (1991): A közigazgatási bíraskodás főbb rendszerei és szervezeti keretek. *Magyar Közigazgatás*, 41(5), 408–425.
- TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bíraskodást?* Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TRÓCSÁNYI László (1993): A közigazgatási bíraskodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, 40(9), 543–548.

- TRÓCSÁNYI László (2016): 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 előadósülés. Szeged: Szeged Iurisperitus, 9–17.
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest: KJK-Kerszöv.
- TRÓCSÁNYI László – KRUSZLICZ Péter (2014): Az V. francia köztársaság születése: francia alkotmányozás, átmenet a IV. és az V. köztársaság között. In DEZSŐ Márta – KUKORELLI István szerk.: *Alkotmány, alkotmányosság*. Konferenciakötet. Budapest: Martin Opitz, 63–79.
- VÁCZI Péter ford. (2011): Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról. *Magyar Közigazgatás*, (2), 106–113.
- VÁCZI Péter (2014): *A jó közigazgatási eljárás és alapelvei*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- VADÁL Ildikó (2006): *A közigazgatási jog kodifikációja – Stabíl kormányzás, változó közigazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás*. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- VALLÓ József (1940): *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- VARGA Csaba (2002): *A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség*. Budapest: Akadémiai.
- VARGA Csaba (2018): Kodifikáció a múlt, a jelen s a jövő tükrében. *Iustum Aequum Salutare*, 14(4), 125–140.
- VARGA József (1963): Ötéves az eljárási törvény. *Állam és Igazgatás*, 11(2), 131–141.
- VARGA Zs. András (2011): A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése. *Jog, Állam, Politika*, 3 Klsz. 37–52.
- VARGA Zs. András (2012): *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest: Pázmány Press.
- VARGA Zs. András (2014): Gyorsértékelés az európai közigazgatási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, (10), 545–555.
- VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest: Dialóg Campus.
- VEREBÉLYI Imre (2003): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak reformja. *Magyar Közigazgatás*, 53(12), 710–722.
- VICZIÁN István (1912): *A magyar közigazgatási eljárás alapvonalai*. Budapest: Pallas Részvénytársaság Nyomdája.

Francia nyelvű szakirodalom

- ALLAND, Denis – RIALS, Stéphane dir. (2003): *Dictionnaire de la culture juridique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- ARRIGHI DE CASANOVA, Jacques – FORMERY, Simon (2000): 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*, 725–736.
- AUBY Jean-Marie (1956): *La procédure administrative non contentieuse en droit français*. Paris: Dalloz.

- AUBY, Jean-Bernard (2013): L'influence du droit européenne sur les catégories juridiques du droit public, CNAF. *Informations sociales*, 1(175), 60–68. Online: <https://doi.org/10.3917/inso.175.0060>
- AUBY, Jean Bernard dir. – PERROUD, Thomas (collaboration) (2016): *Droit comparé de la procédure administrative*. Bruxelles: Bruylant.
- AUTIN, Jean-Louis – SUDRE, Frédéric (2007): L'impartialité structurelle du Conseil d'État hors de cause? *Revue française de droit administratif*, (2), 342–353.
- BACHINI, Bruno – TROUILLY, Pascal (2016): 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*, (1), 23–26.
- BAILLEUL, David (2014): *Le procès administratif*. Issy-les-Moulineaux: L.G.D.J.
- BARLERIN, Axel (2010): Rapporteur public, chronique d'une controverse annoncée. *Actualité juridique. Droit administratif*, (28), 1574–1577.
- BELDA, Béatrice (2008): Faut-il généraliser le recours administratifs préalables obligatoires? *Revue de Droit Publique*, 1483–1512.
- BELRHALI-BERNARD, Hafida (2008): Les avis conformes du Conseil d'Etat. *Actualité juridique. Droit administratif*, 22, 1181–1187.
- BOISSARD, Sophie (2002): 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*, 65–72.
- BON, Pierre (2016): L'association du public aux décisions prises par l'administration. *Revue française de droit administratif*, 27–35.
- BOULANGER, Jean (1950): *Principes généraux du droit et droit positif in: Le droit privé français au milieu du XXe siècle: études offertes à Georges Ripert, T.I.* Paris: L.G.D.J.
- BRAIBANT, Guy (2000): Codification, Entretien avec le Président Braibant. *Revue française de droit administratif*, 493–510.
- BRAIBANT, Guy – ZARADNY, Aude (2004): L'action de la Commission supérieure de codification. *Actualité juridique droit administratif*, 1856–1859.
- BREWER-CARIAS, Allan Randolph (1992): *Les principes de la procédure administrative non contentieuse*. Paris: Economica.
- BRISSOM, Jean-François (1996): *Les recours administratifs en droit public*. Paris: L.G.D.J.
- CAMBY, Jean-Pierre (2006): Sécurité juridique et insécurité jurisprudentielle. *Revue de Droit Public*, 1505–1512.
- CANS, Chantal (1999): La délégalisation: en encouragement au désordre. *Revue de Droit Public*, 1419–1447.
- CAPITANI, Amandine (2005): La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel? *Revue française de droit constitutionnel*, 493–516. Online: <https://doi.org/10.3917/rfdc.063.0493>
- CASTAING, Cécile (2004): La ratification implicite des ordonnances de codification. Haro sur «La grande illusion». *Revue française de Droit Constitutionnel*, (2), 275–304. Online: <https://doi.org/10.3917/rfdc.058.0275>
- CATTA, Elisabeth (1997): Les techniques de codification: de la cire au silicium... (1). *Actualité juridique droit administratif*, 647–654.
- CATTA, Elisabeth (2017): Magicode, instrument de la codification et de la coopération administrative française. In GUYOMAR, Mattias: *Les 25 ans de la reliance de la codification*. Paris: L.G.D.J., 83–94.
- CEPKO, Aurélie (2015): La notion de décision au sens de l'article 4 alinéa 2 de la loi DCRA. *Actualité juridique droit administratif*, 1689–1692.

- CHABANNAUD, Jean-Philippe (2011): 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*. Toulouse: L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche „Mutation des normes juridiques” – Université Toulouse I., 217–231. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.505>
- CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique (2001): *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Principes constitutionnels et Justifications dans les discours juridiques*. Paris: Economica–PUAM.
- CHAPUS, René (1986): *Droit administratif général*. Paris: Montchrestien.
- CHAPUS, René (1999): *L'administration et son juge*. Paris: Presses Universitaires de France.
- CHAPUS, René (2000a): *Droit administratif général*. Paris: Montchrestien.
- CHAPUS, René (2000b): La justice administrative: evolution et codification, Lecture du code de justice administrative. *Revue française de droit administratif*, 929–939.
- CHAPUS, René (2001): *Droit administratif général*. T. 1. Paris: Montchrestien.
- CHAPUS, René (2009): *Droit du contentieux administratif*. Paris: L.G.D.J.
- CHAUVET, Clément (2015): Que reste-t-il de la théorie des mesures d'ordre intérieur? *Actualité juridique droit administratif*, 793–798.
- CHEVALIER, Emilie (2014): *Bonne administration et l'Union Européenne*. Bruxelles: Bruylant.
- CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas – TOURBE, Maxime (2016): *Droit administratif*. Bruylant: Sirey – Dalloz.
- CLAVIERE-SCHIELE, Jacques (1960): *Les techniques juridictionnelles du Conseil constitutionnel, Mémoire DES de droit public*. Paris: Université de Paris.
- CONAC, Gérard – PRÉTOT, Xavier – TEOUL, Gérard dir. (2001): *Le Préambule de la Constitution de 1946*. Histoire, analyse et commentaires, coll., Thèmes et commentaires. Paris: Dalloz.
- COQ, Véronique (2014): Qu'est-ce que la jurisprudence constante? *Revue française de droit administratif*, 223–230.
- COSTA, Delphine (2015): Des directives aux lignes directrices: une variation en clairs-obscur. *Actualité juridique droit administratif*, 806–810.
- COSTA, Elsa (2012): La conciliation devant le juge administratif. *Actualité juridique droit administratif*, 1834–1840.
- COURRECH, Jean (2011): 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*. Toulouse: L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche „Mutation des normes juridiques” – Université Toulouse I., 267–276. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.500>
- COURTINE, Charles (1965–1966): Les attributions consultatives des tribunaux administratifs. *Études et documents du Conseil d'État*, (19). 299–324.
- COUTANT, Arnaud (2016): *Le droit constitutionnel en tableaux*. Paris: Ellipses. Online: <https://doi.org/10.14375/NP.9782340012356>
- CROUZATIER-DURAND, Florence (2011): 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*. Toulouse: L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche „Mutation des normes juridiques” – Université Toulouse I., 253–266. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.499>
- DE BÉCHILLON, Denys (1996): *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'État*. Paris: Economica.
- DE BELLESCIZE, Ramu (2015): *Droit administratif général*. Issy-les-Moulineaux: Gualino-Lextenso Éditions.

- DE LAUBADÉRE, André (1963): *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris: L.G.D.J.
- DE MONTECLER, Marie-Christine (2014): Magistrats administratifs: ENA or not ENA, il faut choisir. *Actualité juridique droit administratif*, 1634.
- DE SOTO, Jean (1959): La loi et le règlement de la Constitution du 4 octobre 1959. *Revue du droit public et de la science politique*, 240–297.
- DEBBASCH, Charles – COLIN, Frédéric (2011): *Droit Administratif*. Paris: Economica.
- DEBBASCH, Charles – RICCI, Jean-Claude (2001): *Contentieux administratif*. Paris: Dalloz.
- DEBENE, Marc (1978): Le Conseil Constitutionnel et les principes particulièrement nécessaires à notre temps. *Actualité juridique droit administratif*, 531–577.
- DEBOUY, Christian (2007): La déclaration d'intention d'aliéner est-elle une « demande » au sens de la loi du 12 avril 2000? *Actualité juridique droit administratif*, 1543–1548.
- DEFOORT, Benjamin (2015): Définir la décision administrative dans le futur code des relations entre le public et les administrations? *Actualité juridique droit administratif*, 811–815.
- DEGUERGUE Maryse (2003): *Procédure administrative*. Paris: Éditions Montchrestein.
- DELAUNAY, Bénédicte (1999): *Le Médiateur de la République. Que sais-je?* Paris: Presses Universitaires de France.
- DELAUNAY, Bénédicte (2000): 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*, 1191–1238.
- DELAUNAY, Bénédicte (2011): 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*. Toulouse: L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche „Mutation des normes juridiques” – Université Toulouse I., 217–230. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.496>
- DELAUNAY, Bénédicte et al. (2015): Chronique de l'administration. *Revue française d'administration publique*, 1113–1140. Online: <https://doi.org/10.3917/rfap.156.1113>
- DELVOLVÉ, Pierre (1974): La notion de directive. *Actualité juridique droit administratif*, 459–473.
- DELVOLVÉ, Pierre (1983): *L'acte administratif*. Paris: Sirey.
- DELVOLVÉ, Pierre (2005): L'été des ordonnances. *Revue française de droit administratif*, 909–917.
- DELVOLVÉ, Pierre (2007a): Le Conseil d'État, cour suprême de l'ordre administratif. *Pouvoirs*, 4(123), 51–60. Online: <https://doi.org/10.3917/pouv.123.0051>
- DELVOLVÉ, Pierre (2007b): Le Conseil d'État, régulateur de l'ordre juridictionnel administratif. In *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice*. Paris: Dalloz, 253–273.
- DELVOLVÉ, Pierre (2016): La définition des actes administratifs. *Revue française de droit administratif*, 35–40.
- DENIZEAU, Charlotte (2016): Les recours administratifs en France. In AUBY, Jean Bernard dir. – PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*. Bruxelles: Bruylant.
- DRAGO, Guillaume (2004): Portée constitutionnelle d'une charte constitutionnelle de l'environnement. *Actualité juridique droit administratif*, 133–137.
- DRAGO, Roland (1988): Les cours administratives d'appel. *Revue française de droit administratif*, 196–206.
- DREYFUS, Bernard (2011): 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*. Toulouse: L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche „Mutation des normes juridiques” – Université Toulouse I., 279–282. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.503>

- DUBREUIL, Charles-André (2016): Le champ d'application des dispositions du code. *Revue française de droit administratif*, 17–23.
- DUMONT, Gilles (2011): 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*. Toulouse: L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche „Mutation des normes juridiques” – Université Toulouse I., 17–29. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.480>
- ECKERT, Gabriel (2006): Réflexions sur l'évolution du droit des contrats public. *Revue française de droit administratif*, 238–244.
- Ecole nationale d'administration (ENA) (2011): *Revue française d'administration publique*, (139).
- ÉVEILLARD, Gweltaz (2015): La codification du retrait et d l'abrogation des actes administratifs unilatéraux. *Actualité juridique droit administratif*, 2474–2485.
- ÉVEILLARD, Gweltaz (2016): L'adoption des actes administratifs unilatéraux. *Revue française de droit administratif*, 40–50.
- EYMERI, Jean-Michel (2001): *La fabrique des énarques*. Paris: Economica.
- FABIANI-BRAIBANT, Françoise – FOURNIER, Jacques – GENEVOIS, Bruno szerk. (2011): *Guy Brabaint, juriste et citoyen*. Paris: Dalloz.
- FAVOREU, Louis (1977): Les règlements autonomes existent-ils? In *Mélanges Georges Burdeau*. Paris: L.G.D.J., 405–421.
- FAVOREU, Louis (1987): Les règlements autonomes n'existent pas. *Revue française de droit administratif*, 871–884.
- FAVOREU, Louis et al. (2009): *Droits des libertés fondamentales*. Paris: Dalloz.
- FAVOREU, Louis et al. (2017): *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- FORMERY, Simon-Louis (2013): *La Constitution commentée*. Paris: Hachette Livre.
- FOULQUIER, Caroline (2011): La certification de la date d'accoplisement d'une formalité administrative. In SAUNIER, Sébastien szerk.: *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*. Toulouse: L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche „Mutation des normes juridiques” – Université Toulouse I., 191–216. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.495>
- FRANC, Michel (2004): Le rayonnement de la codification. *Actualité juridique droit administratif*, 1841.
- FROMONT, Michel szerk. (2000): *Analyse comparé de droit administratif: la procédure administrative non contentieuse en droit français*. Londres: Esperia.
- FROMONT, Michel (2007): *Droit administratif des États européens*. Paris: Presses Universitaires de France Coll. Thémis.
- GABARDA, Olivier (2012): Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs? Enjeux et perceptives d'évolution autour du principe de la motivation facultative. *Revue française de droit administratif*, 61–73.
- GAUDEMET, Yves – LAPP, Christophe – STEIMER, Anne (2011): Les personnes publiques et l'arbitrage international. *Recueil le Dalloz*, 2552–2558.
- GAUDEMET, Yves (2015): *Droit Administratif*. Issy-les Moulineaux: L.G.D.J.
- GIRARDOT, Thierry-Xavier (2017): La codification vue du secretariat general du gouvernement. In GUYOMAR, Mattias: *Les 25 ans de la reliance de la codification*. Paris: L.G.D.J., 55–65.
- GONDOUIN, Genevieve – INSERGUET-BRISSET, Veronique – VAN LANG, Agathe (2011): *Dictionnaire de droit administratif*. Paris: Dalloz–Sirey.
- GONOD Pascale (2005): *La présidence du Conseil d'État républicain*. Paris: Dalloz.

- GONOD, Pascale (2006): La codification de la procédure administrative. *Actualité juridique droit administratif*, 489–492.
- GONOD, Pascale (2014): Codification de la procédure administrative. La fin de «l'exception française»? *Actualité juridique droit administratif*, 395–400.
- GONOD Pascale (2015): Réformer le Tribunal des Conflits: La réforme réalisée: La modification de la loi du 24 mai 1872. *Revue française de droit administratif*, 331–343.
- GONOD, Pascale (2017): Le vice-président du Conseil d'État, ministre de la juridiction administrative? *Pouvoirs*, (123), 117–132. Online: <https://doi.org/10.3917/pouv.123.0117>
- GRIMALDI, Michel (2014): Pour que vive le concours d'agrégation en droit! *Recueil le Dalloz*, 152.
- GUETTIER, Christophe (2004): *Droit des contrats administratifs*. Paris: Presses Universitaires de France, Thémis.
- GUILLAUME, Marc (2005): Les ordonnances: tuer ou sauver la loi? *Pouvoirs*, 3(114), 117–129. Online: <https://doi.org/10.3917/pouv.114.0117>
- GUY, Isaac (1968): *La procédure administrative non contentieuse*. Paris: L.G.D.J.
- GUYOMAR, Mattias (2006): Codification à droit constant par ordonnance: qu'est-ce qu'une disposition devenue sans objet? *Actualité juridique droit administratif*, 2119–2122.
- GUYOMAR, Mattias (2014): Les perspectives de la codification contemporaine. *Actualité juridique droit administratif*, 400–402.
- GUYOMAR, Mattias (2017): *Les 25 ans de la reliance de la codification*. Paris: L.G.D.J.
- HAURIOU, Maurice (1901): *Précis de Droit Administratif*. Paris: L.Larose.
- HAURIOU, Maurice (1910): *Principes de Droit Public*. L.Larose.
- HECQUARD-THÉRON, Maryvonne (1981): De la mesure d'ordre intérieur. *Actualité juridique droit administratif*, 235–244.
- IDOUX, Pascale (2011): L'exigence du caractère contradictoire de la procédure. In SAUNIER, Sébastien szerk.: *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*. Toulouse: L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche „Mutation des normes juridiques” – Université Toulouse I., 231–252. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.498>
- ISAÏA, Henri (1993): *Les Cours d'Appel Administrative, Approche critique*. Paris: Economica.
- JAMIN, Christophe (1994): Loi № 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française. *Revue trimestrielle de droit civil*, (4), 953.
- JANICOT, Laetitia (2010): Formes et procédures administratives non contentieuses: un domaine de compétence réservé au pouvoir réglementaire? (1), Une fausse idée claire. *Actualité juridique droit administratif*, (10), 540–574.
- JEANNARD, Sébastien (2013): *Le recours administratifs dans le système juridique français*. Paris: L.G.D.J.
- JEANNEAU, Benoît (1954): *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*. Paris: Sirey.
- JEGOZO, Yves (2013): Les 60 ans des TA. *Actualité juridique droit administratif*, 2281–2283.
- JENNEQUIN, Anne (2008): Les ordonnances de l'art 74-1, Bilan de la pratique. *Revue française de droit administratif*, (5), 920–930.
- Juger l'administration, c'est encore une fois administrer (1827). In DE PANSEY, Henrion: *De l'autorité judiciaire en France*. T. II. Barrois.
- KADA, Nicolas – MARTIAL, Mathieu szerk. (2014): *Dictionnaire d'administration publique*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- KENFACK, Hugues (2004): Vent de faveur sur la transaction. *Actualité juridique droit administratif*, (5), 242–245.

- KOUBI Geneviève (2004): Distinguer „l'impératif" du „réglementaire" au sein des circulaires impératives. *Revue de Droit Publique*, 499–544.
- KOUBI, Geneviève (2013): Retour à la programmation des codes. *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, (17, 22 Avril), 2115–2116.
- LA MARDIÈRE, Christophe (1999): Retour sur la valeur juridique de la Déclaration de 1789. *Revue française de droit constitutionnel*, (38), 227–255.
- LABETOULLE, Daniel (2016): Le code des relations entre le public et l'administration. *Revue française de droit administratif*, 1–4.
- LABETOULLE, Daniel (2017): 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*. Paris: L.G.D.J., 23–33.
- LA FERRIÈRE, Edourd (1887–1888): *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. T. 1. Paris: Berger-Levrault et Cie.
- LA FERRIÈRE, Julien (1935): Les raisons de la proclamation de la règle de la séparation des autorités administrative et judiciaire par l'Assemblée constituante. In NEGULESCO, Mélanges Paul: *Monitorul oficial și imprimăriile statului*. Bucarest, 427–443.
- LALLET, Alexandre – THIELLAY, Jean-Philippe (2008): La Commission d'accès aux documents administratifs en trente ans. *Actualité juridique droit administratif*, (26), 1415–1420.
- LAURENT, Paul (1955): Conclusion sur CE, sect., 14 juin 1955, Ministre de l'industrie et du commerce. *Actualité juridique droit administratif*, 288.
- LE GARS, Jean Marie (2008): La conciliation par le juge administratif. *Actualité juridique droit administratif*, (27), 1468–1471.
- LE GOFF, Robert (2003): Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont-ils des magistrats? *Actualité juridique droit administratif*, (22), 1145–1149.
- LE PORS, Anicet (2007): Chronique d'une mort annoncée: le décret du 28 novembre 1983. *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, (6), 21–26.
- LEFEBVRE, Maxime (2011–2012): L'ENA, un outil du soft power à la française. Hiver. *Mondes*, (9), 45–53.
- LÉGIFÈRE par décret? Aspects de droit comparé (1997). *Dossier de la Revue Française de Droit Constitutionnel*, (32).
- LEMAIRE, Sophie – JARROSSON, Charles – RICHER, Laurent (2008): Pour un projet viable de l'arbitrage en droit administratif. *Actualité juridique droit administratif*, 617–621.
- LETOURNER, Maxime (1965): *Principes généraux de la procédure administrative non contentieuse*. Journées juridiques. Paris: Cujas.
- LEVÊQUE, Marie-Anne – VEROT, Célia (2016): Comment réussir à simplifier? Un témoignage à propos du code. *Revue française de droit administratif*, 12–17.
- LINGNIÈRES, Paul (2016): La procédure administratives non contentieuse en France: un droit pour établir la confiance entre les citoyens et l'administration. In AUBY, Jean Bernard szerk. – PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*. Bruxelles: Bruylant.
- LOISEAU, Nathalie (2017): À quoi sert l'ÉNA? Entretien avec Nathalie Loiseau. *Le Débat*, 2(194), 3–13. Online: <https://doi.org/10.3917/deba.194.0003>
- LUCHAIRE, François (2005): Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel: l'objectif de valeur constitutionnelle. *Revue française de droit constitutionnel*, 4(64), 675–687. Online: <https://doi.org/10.3917/rfdc.064.0675>
- MAGNON, Xavier (2013): 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*, (4), 859–867.

- MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, Dominique (2000): *Droit des relations de l'administration avec des usagers*. Coll. Thémis. Paris: Presses Universitaires de France.
- MAILLOT, Jean-Marc (2003): *La théorie administartive des principes généraux du droit, continuité et modernité*. Coll. Bibl. de thèses. Paris: Dalloz.
- MASSOT, Jean et al. (2001): *Le Conseil d'Etat: juge de cassation*. Paris: Berger-Levrault.
- MATHIEU, Bertrand – VERPEAUX, Michel (2002): *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*. Paris: L.G.D.J.
- MAUGÜÉ, Christine (2002): 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*, 73–76.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand – PACTET, Pierre (2016): *Droit constitutionnel*. Paris: Sirey-Dalloz.
- MELLERAY, Fabrice (2015): Les apports du CRPA à la théorie de l'acte administratif unilatéral. *Actualité juridique droit administratif*, (44), 2491–2493.
- MESCHERIAKOFF, Alain-Serge (1976): La notion des principes généraux du droit dans la jurisprudence récente. *Actualité juridique droit administratif*, 596–610.
- MESTRE, Jean-Louis (2012): La nature législative du décret 16 Fructidor An III. *Revue française de droit administratif*, 915–921.
- MEYNAUD, Ariane (2013): La bonne administration de la justice et le juge administratif. *Revue française de droit administratif*, (5), 1029–1040.
- MODERNE, Franck (1998): Principes fondamentaux, principes généraux. Actualité des principes généraux du droit. *Revue française de droit administratif*, 494–518.
- MOLFESSIS, Nicolas (2000): Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique. *Revue trimestrielle de droit civil*, (1), 186.
- MONÉDIAIRE, Gérard (2007): Vers la motivation des actes administratifs généraux, spécialement en droit de l'environnement. In *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*. Paris: Dalloz, 607–635.
- MONNIER, Sophie (2015): Le médiateur, nouvelle figure du droit public. *Revue française de droit administratif*, (6), 1175–1183.
- MOREAU, Jacques (1989): *Droit Administartif*. Paris: Presses Universitaires de France.
- MOUZET, Pierre (2016): Sur les décisions ni réglementaires ni individuelles: des actes à double visage. *Actualité juridique droit administratif*, 169–172.
- NIQUÉGE, Sylvain (2011): Les demandes adressées à l'administration. *Revue française de droit administratif*, 1165–1180.
- Ordonnances et législation déléguée à l'étranger (1987). *Dossier de la RFDA*, (5).
- OUM OUM, Joseph Franck (2011): La motivation de la requalification des demandes par l'administration. *Revue française de droit administratif*, 89–98.
- PACTEAU, Bernard (2008): *Traité de contentieux administrative*. Paris: Presses Universitaires de France.
- PACTEAU, Bernard (2012): Du nouveau sur le nouveau rapporteur public des juridictions administratives territoriales. *Revue française de droit administratif*, 87–91.
- PETIT, Jacques (2015): L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le Code des relations entre le public et l'administration. *Actualité juridique droit administratif*, (43), 2433–2441.
- PFFERSMANN, Otto (1997): Carré de Malberg et la „hiérarchie des normes“. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, (31), 481–509.
- PHILIP, Loïc (1979): 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*. T. II. Aix-Marseille: PUAM, 317–337.

- PHILIP, Loïc (1980): La valeur juridique du Préambule de la Constitution de 1946 selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. In *Mélanges dédiés à Robert Pelloux*. Lyon: L'Hermès, 265–280.
- PISSALOUX, Jean Luc (2005): Une expérience réussie: le recours administratifs préalables des militaires. *Actualité juridique droit administratif*, 1042–1051.
- PLUEN, Olivier (2015): *Constitution de la V^e République, De sa rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur*. Institut Universitaire Varenne.
- POIROT-MAZÉRES, Isabelle (2011): La loi DCRA, horizon indépasseable de la relation administrative. In SAUNIER, Sébastien szerk.: *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... Dix ans après*, Toulouse: L.G.D.J., Institut Fédératif de Recherche „Mutation des normes juridiques” – Université Toulouse I., 287–301. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.507>
- PRÉVÉDOUROU, Eugénie (1996): *Les recours administratifs obligatoire. Étude comparée des droits allemand et français*. Paris: L.G.D.J.
- QUIN, Claude (1995): L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers. In QUIN, Claude szerk.: *L'Administration de l'équipement et ses usagers*. Paris: La documentation française.
- RIBES, Didier (2000): Codification par ordonnances. *Recueil le Dalloz*, 425–426.
- RICCI, Jean-Claude (2000): La loi du 12 avril 2000 relative au droits des citoyens dans leurs relations avec administration. *Revue générale des collectivités territoriales*, (mai), 220–238.
- RICCI, Jean-Claude (2012): *Contentieux administratif*. Paris: Hachette Livre.
- RICHER, Laurent (2012): *Droit des contrats administratifs*. Paris: L.G.D.J.
- RIGAUD, Jacques (1997): Mythes et réalités de l'ENA. *Pouvoirs*, (80), 5–12.
- RIVERO, Jean (1965): *Précis de droit administratifs*. Paris: Dalloz.
- ROBINEAU, Yves (1995): Droit administratif et codification (1). *Actualité juridique droit administratif*, 110–116.
- ROBINEAU, Yves (1998): *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*. Paris: La Documentation française.
- ROBINEAU, Yves (2004): Regard sur dix années d'activité du Tribunal des conflits. *Actualité juridique droit administratif*, 1167–1169.
- ROUGEVIN-BAVILLE, Michel – LABETOULLE, Daniel – DENOIX DE SAINT MARC, Renaud (1989): *Leçons de droit administrative*. Paris: Hachette.
- ROUSSEAU, Dominique (2001): *Droit du contentieux constitutionnel*. Paris: Montchrestien.
- ROUSSEL, Florian (2016): Un code également innovant dans sa partie outre-mer. *Revue française de droit administratif*, 69–75.
- SAUNIER, Sébastien (2010a): La signature de la décision administrative, Bilan d'étape de la jurisprudence depuis la loi du 12 avril 2000. *Revue française de droit administratif*, 489–505.
- SAUNIER, Sébastien (2010b): 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*, 1488–1493.
- SAUNIER, Sébastien (2016): Caractères essentielles du droit français de la procédure administrative. In AUBY, Jean Bernard szerk. – PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*. Bruxelles: Bruylant, 69–82.
- SAUVÉ, Jean-Marc (2017): Introduction. In GUYOMAR, Mattias: *Les 25 ans de la reliance de la codification*. Paris: L.G.D.J., 1–13.
- SCHAEGIS, Chrystelle (2008): *Dictionnaire de droit administratif*. Paris: Editions Ellipses.

- SCHOETTL, Jean-Eric (2003): Simplification du droit et Constitution. *Actualité juridique droit administratif*, 1391–1403.
- SCHWARTZ, Rémy (2004): Le code de l'administration. *Actualité juridique droit administratif*, 1860–1861.
- SEILLER, Bertrand (2004): L'entrée en vigueur des actes unilatéraux. *Actualité juridique droit administratif*, 1463–1468.
- SEILLER, Bertrand (2012): Le juge unique. *Actualité juridique droit administratif*, 1205–1210.
- SEILLER, Bertrand (2014): *Droit Administratif*. T. 2. Paris: Flammarion.
- SEILLER, Bertrand (2015): Le règlement des différends avec l'administration. *Actualité juridique droit administratif*, 2485–2491.
- SEILLER, Bertrand (2016): La sortie de vigueur des actes administratifs. *Revue française de droit administratif*, 58–68.
- STAHL, Jacques-Henri szerk. (2016): *Code des relations entre le public et l'administration*. Paris: Dalloz.
- STIRN, Bernard (2011): *Les sources constitutionnelles du droit administratif, Introduction au droit public*. Paris: L.G.D.J.
- STIRN, Bernard (2013): Le droit administratif vu par le juge administratif. *Actualité juridique droit administratif*, 387–391.
- SUEL, Marc (1995): *Essai sur la Codification à droit constant*. Paris: Direction des journaux officiels.
- TERNEYRE, Philippe – GOURDOU, Jean (2016): 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*, 9–12.
- TRUCHET, Didier (2008): *Droit Administratif*. Paris: Presses Universitaires de France.
- TRUCHET, Didier (2017): *Droit Administratif*. Paris: Presses Universitaires de France.
- VAN LANG, Agathe – GONDOUIN, Geneviève – INSERGUET-BRISSET, Véronique (2011): *Dictionnaire de droit administrative*. Paris: Dalloz.
- VEDEL, Georges (1959) In *Juris* classeur périodique édition générale. II. 11152.
- VEDEL, Georges (1961): *Droit Administratif*. Paris: Presses Universitaires de France.
- VEDEL, Georges (1989): La place de la Déclaration de 1789 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*. Paris: Presses Universitaires de France, 35–64. Online: <https://doi.org/10.3917/puf.conse.1989.01.0035>
- VEIL, Simone (2009): *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*. Paris: La documentation française.
- VERPEAUX, Michel (2004a): La codification devant le Conseil constitutionnel (1). *Actualité juridique droit administratif*, 1849–1856.
- VERPEAUX, Michel (2004b): Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ont-ils encore l'avenir? *Recueil le Dalloz*, 1537–1542.
- VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile (2014): Le projet d'un code des relations entre le public et les administrations. *Actualité juridique droit administratif*, 402–405.
- VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile (2016): La fabrique d'un code. *Revue française de droit administratif*, 4–9.
- VIER, Charles-Louis (2011): Le rapporteur public et la simplification, paradoxes d'une réforme. *Actualité juridique droit administratif*, 1189–1194.
- WALINE, Jean (2004): L'influence des décisions de la CEDH sur le droit positif français. In CONDORELLI, Luigi et al. szerk.: *Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*. Brussels: Bruylant, 1707–1729.
- WALINE, Jean (2011): Une révolution silencieuse. *Actualité juridique droit administratif*, 409–411.

- WALINE, Jean (2012): *Droit Administratif*. Paris: Dalloz.
- WALINE, Jean (2016): *Droit Administratif*. Paris: Dalloz.
- WALINE, Marcel (1959): Les rapports entre la loi et le règlement avant et après de Constitution de 1958. *Revue du droit public et de la science politique*, 699–717.
- WALINE, Marcel (1963): *Droit Administratif*. Paris: Sirey.
- WIENER, Céline (1975): *Vers une codification de la procédure administrative: étude de science administrative comparée*. Paris: Presses Universitaires de France.
- ZILLER, Jacques (2014): Les droit administratifs nationaux: caractéristiques générales. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles: Bruylant, 743–760.

Angol, spanyol nyelvű szakirodalom

- AUBY, Jean-Bernard (2014): *Codification of Administrative Procedure*. Bruxelles: Bruylant.
- AUBY, Jean-Bernard – CLUZEL-MÉTAYER, Lucie (2012): 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*. Cambridge: 3e Édition, Intersentia, 5–39.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti (2017): General Principles of Administrative Procedure in the European Union, in Hungary and in France. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (Special edition 3), 18–39.
- GOODNOW, Frank J. (1893): *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*. 2 vols. New York: Putnam.
- ITZIAR, Gómez Fernández (2006): Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después. *Estudios de Deusto*, 54(1, enero-junio), 61–98. Online: [https://doi.org/10.18543/ed-54\(1\)-2006pp61-98](https://doi.org/10.18543/ed-54(1)-2006pp61-98)
- JACOBINI, H. B. (1991): *An Introduction to Comparative Administrative Law*. New York – London – Rome: Oceana Publications Inc.
- MASSOT, Jean (2013): The Powers and Duties of the French Administrative Judge. In ROSE-ACKERMAN, Susan – L. LINDSETH, Peter szerk.: *Comparative Administrative Law*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing, 415–425.
- STEINER, Eva (2018): *French Law a Comparative Approach*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790884.001.0001>

Jogforrások

Magyar jogforrások

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
- A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII törvény
- Alaptörvény
- Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény
Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. 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

Francia jogforrások

Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998
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 26 juin 2017 portant répartition des emplois offerts aux élèves de l'Ecole nationale d'administration achevant leur scolarité en décembre 2017
Arrêté du 18 décembre 2019 portant organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique
Arrêté du 1^{er} mars 2022 portant nomination à la Commission supérieure de codification
Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, JORF № 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
Code général des collectivités territoriales
Code de Procédure Pénale
Code de procédure civile
Code de l'organisation judiciaire
Code général de la fonction publique
Constitution de la République française du 22 frimaire an VIII (13-12-1799)
Constitution du 4 octobre 1958
Décret № 48-800 du 10 mai 1948 instituant une commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires
Décret № 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif
Décret № 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 № 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers
Décret № 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 № 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification

Décret № 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi № 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives

Décret № 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultative

Décret № 2008-687 du 9 juillet 2008 portant création et organisation de la délégation générale à l'outre-mer

Décret № 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret № 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

Décret № 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer

Décret № 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 № 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 № 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République

Loi № 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

Loi № 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 № 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 № 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 № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi № 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

Loi № 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat

Loi № 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Loi № 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière

Loi № 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif

Loi № 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social

Loi № 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française

Loi № 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative

Loi № 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 № 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 № 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Loi № 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes

Loi № 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit

Loi № 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité

Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Loi № 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (1)

Loi № 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification de droit

Loi № 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit

Loi constitutionnelle № 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

Loi № 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures

Loi organique № 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

La loi № 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte

Loi № 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

La loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique

Loi № 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens

La loi № 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

La loi № 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi № 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (1)

Loi № 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

Loi № 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination

Loi № 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (1)

Loi № 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

Loi № 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (1)

Loi № 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace

Loi № 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Ordonnance № 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative

Ordonnance № 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques

Ordonnance № 2013-139 du 13 février 2013 relative aux formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et à la sortie des ports maritimes

Ordonnance № 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement

Ordonnance № 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration

Az Európai Unió és az Európa Tanács forrásai

Az Európai Unió Alapjogi Chartája
 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
 Az Európai Unióról szóló szerződés

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)]

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottság (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról

Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának R(2001) 19. számú az állampolgárok a helyi közéletben való részvételéről szóló ajánlása

ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure

A francia Alkotmánytanács döntései

Décision № 62-18 L du 16 janvier 1962, Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi № 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole

Décision № 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 № 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association

Décision № 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 № 73-51 DC du 27 décembre 1973, Taxation d'office

Décision № 74-54 DC du 15 janvier 1975, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse

Décision № 76-70 DC du 2 décembre 1976, Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail

Décision № 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 № 77-87 DC du 23 novembre 1977, Liberté d'enseignement et de conscience

Décision № 78-97 DC du 27 juillet 1978, Réforme de la procédure pénale

Décision № 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980

Décision № 80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs

Décision № 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 № 81-132 DC du 16 janvier 1982, Nationalisations I.

Décision № 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle

Décision № 85-187 DC du 25 janvier 1985, Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances

Décision № 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence

Décision № 88-244 DC du 20 juillet 1988, Loi portant amnistie

Décision № 92-312 DC du 2 septembre 1992, Traité sur l'Union européenne

Décision № 93-321 DC du 20 juillet 1993, Loi réformant le code de la nationalité

Décision № 93-322 DC du 28 juillet 1993, Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

Décision № 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 94-343/344 DC–27 juillet 1994–Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal

Décision № 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française

Décision № 97-388 DC du 20 mars 1997, Loi créant les plans d'épargne retraite

Décision № 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 № 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail

Décision № 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 № 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Décision № 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 № 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000

Décision № 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe

Décision № 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 № 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 № 2006-535 DC du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances

Décision № 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés

Décision № 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution

Décision № 2011-626 DC du 29 mars 2011, Loi organique relative au Défenseur des droits

Décision № 2013-669 DC du 17 mai 2013, Mariage entre personnes du même sexe

Décision 2019-823 QPC–31 janvier 2020–Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]

Décision № 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité

Décision № 2022-197 PDR du 27 avril 2022, Proclamation des résultats de l'élection du Président de la République. Online: <https://presidentielle2022.conseil-constitutionnel.fr/les-communiqués/proclamation-des-resultats-de-l-election-du-president-de-la-republique.html>

Décision № 93 NOM du 1er mars 2022. Online: www.conseil-constitutionnel.fr/decisions-de-nomination/decision-n-93-nom-du-1er-mars-2022

A francia Államtanács döntései

- CÉ, 13 décembre 1889., Arrêt Cadot, req. № 66145
CÉ, Sect., 7 février 1936., Arrêt Jamart, req. № 43321
CÉ, Ass., 25 juin 1937., Union des véhicules industriels
CÉ, Ass. 26 octobre 1945., Aramu, req. № 77726
CÉ, Ass., 7 février 1947., D'Aillières, req. № 79128
CÉ, Ass., 25 juin 1948., Société du Journal l'Aurore, req. № 94511
CÉ, Ass., 9 janvier 1954., Institution Notre-Dame du Kreisker, req. № 07134
CÉ, Ass., 11 juillet 1956., Amicale des Annamites de Paris, req. № 26638
CÉ, Sect., 26 juin 1959., Syndicat général des ingénieurs conseils, req. № 92099
CÉ, Sect., 12 février 1960., Société Eky, req. № 46922
CÉ, Sect., 3 novembre 1961., Damiani, Lebon. 607.
CÉ, Ass., 24 novembre 1961., Fédération nationale des syndicats de police, req. № 52262
CÉ, Sect., 19 novembre 1965., Epoux Delattre-Floury, req. № 60647
CÉ, Sect., 11 décembre 1970., Crédit foncier de France c/ Mlle Gaupillat et Mme Ader, req. № 78880
CÉ, Ass., 8 juin 1973., Dame Peynet, req. № 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. № 93132, 93133
CÉ, 10/5 SSR., 11 février 1983., La commune de Guidel Morbihan, req. № 41233
CÉ, 8. février 1985, Association des centres Édouard Leclerc, req. № 40531
CÉ, Sect., 29 mars 1991., Société anonyme «Laboratoire L. Lafon», req. № 101719
CÉ, 1 / 4 SSR., 4 novembre 1996., Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province, req. № 177162, 177402, 177807, 178874, 179030
CÉ, Ass., 3 juillet 1998., Syndicat national de l'environnement CFDT, req. № 177248, 177320, 177387
CÉ, Ass., 30 octobre 1998., Sarran, Levacher et autres, req. № 200286, 200287
CÉ, 3/8 SSR., 25 juillet 2001., M. Oukal, req. № 228392
CÉ, 1/2 SSR., 26 nov. 2001., Association Liberté, Information, Santé, req. № 222741
CÉ, 3/8 SSR., 22 février 2002, Senina, req. № 231414
CÉ, Sect., 18 décembre 2002., Mme Duvignères, req. № 233618
CÉ, Président de la Section Contentieux, 21 mai 2003., M^{lle} Fouzia X., req. № 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 № 2000-914 du 18 septembre 2000., req. № 236571
CÉ, Ass., 11 mai 2004., Association AC! et autres, req. № 255886
CÉ, 7/2 SSR., 29 octobre 2004., Sueur et autres, req. № 269814
CÉ, 4/5 SSR., 31 mars 2008., M. Christian A et M. Stéphane B., req. № 311095
CÉ, Ass., 3 octobre 2008., Commune d'Annecy, req. № 297931
CÉ, Ass. 16 février 2009., Société ATOM, req. № 274000
CÉ, 4/5 SSR., 7 octobre 2009., Ouahrirou, req. № 322581
CE, 4/5 SSR., 4 juillet 2012., Union syndicale des magistrats administratifs, req. № 338829
CÉ, 4/5 SSR., 19 septembre 2014., Jousselin, req. № 364385
CÉ, Sect., 4 février 2015., Ministre de l'Intérieur c. Cortes Ortiz, req. № 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, № 00012, L'arrêt Blanco

Internetes források

A letöltés dátuma: 2022. június 30.

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság: www.gouvernement.fr/commission-superieure-de-codification

A Legfőbb Kodifikációs Bizottság munkájáról szóló jelentések: www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/codification

- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 1995. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, 6e rapport 1995, Les éditions des journaux officiels
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2000. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Onzième Rapport Annuel, 2000
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2001. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Douzième Rapport Annuel, 2001
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2002. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Treizième Rapport Annuel, 2002
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2003. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Quatorzième Rapport Annuel, 2003
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2004. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Quinzième Rapport Annuel, 2004
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2008. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Dix-neuvième Rapport Annuel, 2008
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2009. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingtième Rapport Annuel, 2009
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2010. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt et unième Rapport Annuel, 2010
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2011. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt et deuxième Rapport Annuel, 2011
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2012. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt et troisième Rapport Annuel, 2012
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2013. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt et quatrième Rapport Annuel, 2013
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2014. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt et cinquième Rapport Annuel, 2014
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2015. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt-sixième Rapport Annuel, 2015
- A Legfőbb Kodifikációs Bizottság 2016. éves beszámolója: Commission supérieure de codification, Vingt-septième Rapport Annuel, 2016

- BOROS Anita (2014): Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, (58).
Online: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf
- BOROS Anita (2018): A közigazgatási eljárás az Európai Unióban. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István).
Online: <http://joten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljaras-az-europai-unioiban>
- C. H. HOFMANN, Herwig – SCHNEIDER, Jens-Peter (2016): *Administrative Law Reform in the EU: the ReNEUAL Project*. Early Draft, 34. Yale Law School, Conference on Comparative Administrative Law, 2016. április 29–30-i konferencia. Online: https://law.yale.edu/sites/default/files/area/conference/compadmin/compadmin16_hofmann_schneider_reneual.pdf
- GONOD, Pascale (2011): 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"*. Lisbon: Institute for Legal and Political Sciences (ICJP) – Lisbon University Faculty of Law (FDUL), 53–68. Online: www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_international_isbn.pdf
- HARLOW, Carol (2011): European Administrative Procedure: the European Union as exemplar. In *Lisbon Meeting on Administrative Procedure: "Functions and Purposes of the Administrative Procedure: New Problems and New Solutions"*. Lisbon: Institute for Legal and Political Sciences (ICJP) – Lisbon University Faculty of Law (FDUL), 37–52. Online: www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_international_isbn.pdf
- KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása. *MTA Working Papers*, (59).
Online: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf
- PEREIRA DA SILVA, Vasco (2011): Functions and Purposes of the Administrative Procedure: New Problems and New Solutions. In *Lisbon Meeting on Administrative Procedure: "Functions and Purposes of the Administrative Procedure: New Problems and New Solutions"*. Lisbon: Institute for Legal and Political Sciences (ICJP) – Lisbon University Faculty of Law (FDUL), 69–80. Online: www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_international_isbn.pdf
- SAUVÉ, Jean-Marc (2014): *Les procédures administratives dans l'Union Européenne, conférence organisée par le Médiateur européen le 19 mai 2014*. Online: www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-codification-de-la-procedure-administrative-dans-l-Union-europeenne
- TURKOVICS István (2012): *A közigazgatási eljárásjog jogorvoslati rendszere Magyarországon*. PhD-dolgozat. Miskolc. Online: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_13123_section_5251.pdf

További internetes források

- A francia Alkotmánytanács honlapja: www.conseil-constitutionnel.fr/
- A francia Igazságügyi Minisztérium honlapjának organigramja: www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/
- A francia jogforrások: www.legifrance.fr
- A francia kormány honlapja: www.gouvernement.fr
- A francia közszolgáltatásra vonatkozó éves jelentés: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport_annuel/RA_2021_web.pdf
- A francia Nemzetgyűlés honlapja: www.assemblee-nationale.fr/

A francia Nemzeti Audiovizuális Intézet (Institut national de l'audiovisuel) honlapján elérhető beszéd: www.ina.fr/video/CAB97104491/declaration-de-jacques-chirac-dissolution-de-l-assemblee-nationale-video.html

A francia Szenátus felhasznált elemzései, beszámolói:

- 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. Online: www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html
- Les Ordonnances. Online: www.senat.fr/role/fiche/procedure_leg/procleg_ordonnance.html
- Les ordonnances, Bilan au 31 décembre 2007., Études Juridiques, Mars 2008. 34. Online: www.senat.fr/ej/ej_ordonnance/ej_ordonnancel.html#toc56
- Modèle pour la frappe des Rapports Parlementaires. Online: www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances2022.pdf
- Sénat, Rapport № 742 de H. Portelli 12. Online: www.senat.fr/rap/112-742/112-7421.pdf

A francia Szenátus honlapja: www.senat.fr/

A Jogi és Közigazgatási Információért Felelős Igazgatóság internetes elérhetősége: www.dila.premier-ministre.gouv.fr/institution/presentation/

A Közigazgatási Dokumentumok Hozzáférési Bizottsága (Commission d'accès aux documents administratifs): www.cada.fr/

A Kúria 2022. január 1. napjától hatályos ügyelosztási rendje. Online: https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ugyelosztasi_rend_2022_05_15_am_0.pdf

A Nemzetgyűlés honlapján elérhető a NORTRe törvényre vonatkozó elemzés: www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/evaluation_impact_loi_notre

A Nemzeti Közszerzési Intézet honlapja: <https://insp.gouv.fr/>

A Semmitöszék honlapján elérhető organigram: www.courdecassation.fr/files/files/Pr%C3%A9sentation/L'organisation%20de%20la%20justice%20fran%C3%A7aise.pdf

Assemblée Nationale, Rapport № 1342 de Hugues Fourage. Online: www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1342.asp

A területi kohézióért és a területek közötti kapcsolatokért felelős miniszter 2020-as tájékoztató anyaga: www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/cl_en_chiffres_2020_web-1.pdf

Az 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 № 19: 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

Az Államtanács honlapja: www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/organisation/le-vice-president-du-conseil-d-etat

Conseil d'Etat, Les autorités administratives indépendantes, Rapport public 2001, EDCE № 52, la Documentation française, Paris, 2001. Online: www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/014000275.pdf

European Principles for Public Administration, SIGMA Papers nr. 27, CCNMSIGMA/PUMA(99)44/REV1, Paris, 1999, 15–20. Online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>

Franciaország Tengerentúli Területei Minisztériumának honlapja: www.outre-mer.gouv.fr/
<https://le-democrate.fr/les-recours-en-justice/>

Jean-Marc miniszterelnök Ayrault 2013. március 27-i körlevele: Circulaire de Premier Ministre du 27 mars 2013. Online: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/03/cir_36717.pdf

Franciaország a közigazgatási jog szülőhazája, a kodifikáció őshazája, egyike a közigazgatási „modellt adó” államoknak. Magyarországon az elmúlt évtizedekben a francia közigazgatás, így különösen a közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályozás részletes vizsgálatára mégsem került sor. Jelen monográfia ezen magyar szakirodalmi hiányosságot kívánja pótolni, amelyben a szerző elsőként – a francia közigazgatás jelenlegi szervezeti rendszerének rövid áttekintését követően – a közigazgatási jog forrásait veszi górcső alá. Ennek hiányában nehezen lenne érthető a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) közigazgatási eljárásjogi kodifikációban betöltött szerepe, amely által végül a 2016. január 1-jén hatályba lépő *Code des relations entre le public et l'administration* (Közigazgatási eljárási kódexet) is elfogadták. A munka a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveinek és az ezzel kapcsolatos alapvető fogalmak, dilemmák, illetve az új kódex szabályainak és a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének részletes ismertetésével zárul.



9 789635 318735