

I. rész

A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modellje és a szabályozási karakterisztika mibenléte

1. A szabályozási karakterisztika mibenléte¹

Már a közigazgatástan nagy hazai atyamestere, *Concha Győző* is rámutatott arra a „társadalom” szó használatának vizsgálata kapcsán, hogy az élet és a tudományok egyetlen szférája, így a jogtudományi kutatások sem nélkülözhetik a nyelvészeti módszereket.² „Az emberi tudás bármely szakaszában kutasson valaki, kénytelen-kelletlen nyelvészkednie kell, mert nyelvével adja felfogása, tapasztalatai eredményét, felfogása, ítélete [véleménye] lényegét.” És mi Concha szerint a nyelvészeti módszer alkalmazásának oka? „[A] szóhasználat ugyanis a nyelvészet világán túl fekvő szélesebb és magasabb szférának is a jelensége.”³

Amikor a szabályozási karakterisztika kifejezés mibenlétére keressük a választ, valószínűleg akkor járunk el helyesen, ha a fogalom mindkét elemét vizsgálat alá vesszük a nyelvészeti módszer alkalmazása útján. Mivel ez részben nyelvészeti, azon belül egyidejűleg etimológiai, jelentéstani, illetőleg speciálisan jogi nyelvi⁴ lexikai vizsgálódást igényel, ezért a kérdésfeltevések részben eltérnek a jogban szokásostól.

1.1. A szabályozási karakterisztika mint fogalmiság

A karakter szó az ógörögben jellemet, lelki jellemvonást jelentett, eredete a *kharasszó* igére (ógör. *χαράσσω* – bevés, bélyegez), illetve a *kharaktér* főnévre (ógör. *χαρακτήρ* – bélyegző, bevéssett jel) vezethető vissza.⁵ A görög kifejezés tovább élt a latin nyelvben

¹ A fejezet Koi Gyula írása.

² CONCHA Győző (2005) [1927]: Van-e magyar társadalom? Nincs. In CONCHA Győző: *A konzervatív és a liberális elv*. Gödöllő–Máriabesnyő, Attraktor. 266–281.

³ Vessd össze mindkét idézetre: CONCHA 2005, 266.

⁴ A hazai nyelvészetben kifejezetten ritkák a jogi nyelvvel foglalkozó monográfiák, azok is általában a távolabbi múlt feltárására irányulnak. A kora középkori kezdetektől nagyjából 1848-ig lásd: Kovács Ferenc (1964): *A magyar jogi terminológia kialakulása*. Budapest, Akadémiai. Főleg a 18–19. század fordulójára koncentrálna: B. Kovács Mária (1995): *A magyar jogi szaknyelv a 18–19. század fordulóján*. Miskolc, Miskolci Egyetem.

⁵ *Thayer's Expanded Greek Definition Electronic Database* (2011). Forrás: www.studylight.org (A letöltés dátuma: 2018. 07. 05.)

(lat. *character* – bélyegző, bélyeg, sajátosság, jelleg),⁶ ehhez társul a magyarországi latin-ságban a tiszt, hivatal jelentés is.⁷

A magyar nyelvben a *karakterisztika* a) a matematikában: pozitív számok tízes alapú logaritmusának egészrészze; b) gépet, műszert vagy vegyi folyamatot jellemző diagram; c) a bácska–bánáti (szerbiai) és horvátországi magyar nyelvhasználatban: jellegzetesség; d) a bácska–bánáti (szerbiai) és horvátországi magyar nyelvhasználatban: káderjelentés.⁸

Szükséges szólni *Patyi András* angol nyelvű könyvében⁹ megnyilvánuló tanulságokról. Az alkotmányvédelmi tárgyú kismonográfiája az 1990 és 2010 közötti alkotmánybíróági felülvizsgálat¹⁰ és (rendes) bírósági felülvizsgálat feldolgozása körében az alcímében is utal a jellegzetességekre, a karakterisztika jelentőségére (*The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990–2010*). Már maga a kötet is a karakterizálás szándékát hordozza magában, így valójában minden témakör ennek szándékával íródott. Ilyen az Alkotmánybíróági felülvizsgálat modellje és intézményei (*The model and institution of constitutional review*);¹¹ a Felülvizsgálati hatáskör és illetékesség (*Review powers and competences*);¹² Az alkotmánybíróági döntések kötőereje (*Binding effects of decisions of the Constitutional Court*);¹³ Az alkotmánybíróági felülvizsgálat leglényegesebb területei (*Main fields of constitutional review*);¹⁴ A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata és a jogállamiság (*The judicial review of administrative acts and rule of law*);¹⁵ Változó közigazgatás – változatlan paradigma (*Changing administration – unchanged paradigm*);¹⁶ Konklúziók (*Conclusions*).¹⁷ Azaz a kötet maga adja ki a témakör legjellegzetesebb vonásait a karakterizáló jelleg okán. A karakterre utalás az alfejezetek között is előfordul: az alkotmányossági felülvizsgálat – *the review of constitutional character* az angol ekvivalensben érhető tetten, hiszen az alkotmányosság gyakorlatilag nem egyéb, mint alkotmányos (és egyben alkotmányi) karakter, jellegzetesség. (A *constitutionality* szó alkalmazása nem a valós jelentést, értelmet adta volna ebben az esetben.)

Valójában sem a karakter, sem a karakterisztika, sem a szabályozási karakterisztika nem jelenik meg kikristályosodottan sem jogtudományi (doktrinális), sem jogszabályi (legális) fogalomként. Nézetem szerint a karakter/karakterisztika esetében a közigazgatási eljárásjog körében történő vizsgálat során a jellegadó tulajdonság mint fogalmi kapaszkodó kiemelése lehetséges. Ennek alapján a következő értelmezés és hipotézis lehetősége adódik. Szükségképpen a jog, így benne a közigazgatási eljárásjog is jogtudományi és jogalkotói

⁶ BENKŐ Loránd főszerk. – KUBINYI László – PAPP László szerk. (1967–1984): *A magyar nyelv történeti-etimológiai szótára* II. H–O. Budapest, Akadémiai. 373.

⁷ GÁLDI László (1957): *Magyar szótáriródalom a felvilágosodás korában és a reformkorban*. Budapest, MTA. 232.

⁸ TOLCSVAI NAGY Gábor (2008): *Idegen szavak szótára*. Budapest, Osiris. 360.

⁹ PATYI, András (2011c): *Protecting the Constitution. The Characteristics of Constitutional and Judicial Review of Hungary 1990–2010*. Passau, Schenk Verlag.

¹⁰ Erre lásd: JAKAB András et al. (2009): 32/A. § Az Alkotmánybíróóság. In JAKAB András szerk.: *Az alkotmány kommentárja* I. Budapest, Századvég. 1100–1172.

¹¹ PATYI 2011c, 9–20.

¹² PATYI 2011c, 21–32.

¹³ PATYI 2011c, 33–38.

¹⁴ PATYI 2011c, 39–50.

¹⁵ PATYI 2011c, 51–58.

¹⁶ PATYI 2011c, 59–60.

¹⁷ PATYI 2011c, 61–63.

törvényi (jogsabályi) dogmatikára, benne pedig fogalmi hálóra épül. Mint valamennyi jogi jelenségnek, a közigazgatási eljárásnak és eljárásjognak is van egy alapkarakterisztikája. Ez eltérő az általánosító elméletképzés szintjén, és eltér majd az egyes nemzeti jogrendszerekben és jogközösségekben (EU)¹⁸ vagy szubnacionális jogi rendszerekben (nemzetközi közjog)¹⁹ történő megvalósulása. Vizsgálatunk tárgya a magyar közigazgatási eljárásjog lesz, azonban a legfontosabb (illetve velünk egy országcsoporthoz tartozó) szabályozási modelleket is bemutatjuk. Ezek alapján az alábbi fő- és segédfogalmakkal kell számolni. Nyilván létezik egy alapkarakterisztika, amely a közigazgatási eljárásjogok általános modellje, fogalmi hálója, olyan elvi kirakós játék, amelyben az egyes darabok az elvileg lehetséges közigazgatási eljárásjogi szabályozási modelleket jelenítik meg. A nemzeti és szubnacionális jogok ezek köréből választhatnak. Ezen általános modellen belül karaktervariánsok találhatóak. A karaktervariánsokat eltérő karakterelemek, azaz jogintézmények, jogi fogalmak, illetve jogi jelenségek (kifejezések) alkotják (építik fel).²⁰

¹⁸ Ilyen lehet az EU belső közigazgatási eljárásjoga, illetve az a jogi rezsim is, amely az EU-szabályozásból a tagállami jogrendszerekben közigazgatási eljárásjogként megvalósul. Vess össze ehhez a ReNEUAL-tervezetet. Erre: PATYI András – BOROS Anita szerk. (2017): A közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. klsz. 1–264.

¹⁹ E körben tágabb értelemben a nemzetközi (államközi) közjog közigazgatási jogi jellegű szabály(ozás)ai, illetve a nemzetközi kollíziós jog közigazgatási jogi szabályai értendők (illetve az egyes nemzeti belső jogi kollíziós közigazgatási jogi szabályok is) – ideértve mindezek közigazgatási eljárásjogi metszetét. Vess össze a téma máig meg nem haladott alpművével: NEUMEYER, Karl (1910–1936): *Internationales Verwaltungsrecht I–III. Innere Verwaltung. IV/1–2. Allgemeiner Theil*. Berlin–München–Zürich, Verlag Schweitzer.

²⁰ Hogy mikortól számít a jogtudományban egy adott entitás jogintézménynak, valójában nincsen világosan tisztázva. A jogintézmény – jogi fogalom – jogi jelenség (kifejezés) trichotómiát abban az értelemben használom, hogy a jogi fejlődés idővonalán megkülönböztethetőek újonnan megjelenő, standarddá váló, illetve helyüket elnyerő entitások. Nyilván példának okáért a közigazgatási aktus fogalma is megjelent valamikor (Otto Mayer munkásságában 1885–1886-ban), de nem vált rögtön jogintézménnyé. Jogintézménynak a legalapvetőbb, kikristályosodott dogmatikájú jogi fő fogalmakat tekintem (például bűncselekmény, tulajdon, hatósági jogkör). A kisebb jelentőségű entitások a jogban inkább jogi fogalmak (a jogi fogalom nem azonos a jogfogalommal, utóbbi a jog mint entitás meghatározását jelenti). Illetve tény: a mai (normatív alapú) jogintézmények is csupán egyszerű jogi fogalmak, még előtte jogi jelenségek voltak, amikor megjelentek, majd a gyakori(bb) használátuk során elkezdtek standarddá válni, és végül elnyerték helyüket a jogrendszerben. A jogi jelenség (kifejezés) lehet egy újonnan megjelenő entitás [például korábban a Ket. 15. § (3) bek. hatásterület-fogalma]. A fogalommeghatározás (akár jogalkotó általi) ténye önmagában nem tesz valamit *in concreto* jogi fogalommá, ehhez a joggyakorlat általi befogadás, használat, élővé tétel kell (döntvényjog és jogtudomány általi kikristályosítás), a pusztán *ius vigens* kevés. Az külön kérdés, hogy vannak csak doktrínális, azaz csak a jogtudományban használt jogi fogalmak. Az ritkább, hogy egy tételes jog által konstruált (normatív) fogalmat a jogtudomány nem érint, nem vizsgál. Ilyenek azok az esetek, amikor adott egy jogintézmény, de nem működik. Ilyen volt a magyar Államtanács (és jogi szabályozása), amelyet az 1848-as időszakban hoztak létre, de soha nem állítottak fel. A jogirodalom így csak utalt rá még jóval később is, mikor formaliter a szabály hatályban maradt, de sosem lett tényleges és (tulajdonképpen) élő joggá. Érdekes, hogy a jogintézmény (*Rechtsinstitut*) fogalmára sem az *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*, sem az újabb *Jogi lexikon*, sem a *Jogi fogalomtár* nem tér ki (adataik a bibliográfiában). (Az *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia* a jog fogalmánál a jogot mint intézményt vizsgálja, ez nem azonos a jogintézmény fogalmával, amelynek utalószava a kötet jog címszáva mutat.) Fogalomadással csak a maiglan legterjedelmesebb Márkus Dezső-féle hatkötetes *Jogi lexikon* adekvát kötete él: „Jogintézmény alatt tehát oly szabályok összességét kell érteni, melyek egy bizonyos absztrakt jogviszonyra vonatkoznak. Így szólnunk kell a vétel vagy kölcsön jogintézményéről, és értjük alatta az összes szabályokat, melyek a vétel vagy kölcsön tipikus jegyeit magukon viselő összes jogviszonyokról rendelkeznek.” MÁRKUS DEZSŐ (1903): Jog [címszó]. In MÁRKUS DEZSŐ: *Magyar jogi lexikon IV. Halászygűrű – Kitionich*. Budapest, Pallas. 433. (Érdekesség, hogy az enciklopédiához hasonlóan a jogintézmény címszótól a jog utalószó mutat

A karaktersvariánsok adják a közigazgatási eljárásjog alapkarakterisztikáját. Következő fogalmunk a szabályozási karakterisztika. A karakterelemekből épülő karaktersvariánsok kiadnak egy-egy szabályozási karakterisztikát, amely az adott ország vagy szubnacionális entitás közigazgatási eljárásának leírására alkalmas. A szabályozási karakterisztika az alapkarakterisztika gyakorlati, tényleges megvalósulása, működési formája, amely szükségképpen az alapkarakterisztika megoldási módjainak és fogalomkészletének csupán egy hányada lehet. A szabályozási karakterisztika karakterizál, azaz jellegadóvá teszi az adott közigazgatási eljárásjogi jogrendszert részben a már meglévő karakterelemek alapján, amelyek bővítése nem kizárt az adott jogrendszer által új megoldás formájában. A szabályozási karakterisztika a szabályozási jelleget jelenti. A szabályozás valakire (természetes személyek, ügyfelek) vagy valamire (közigazgatási szervek, hatóságok, szervezetek, jogi személyiséggel rendelkező vagy nem rendelkező gazdasági vagy egyéb társaságok) vonatkozó előírt jogi normarendszer.

A szabályozási karakterisztika tehát nem egyéb, mint egy adott közigazgatási eljárás jogi normarendszerének foglalata, tekintettel a korábbi nemzetközi modellekhez képesti helyzetpozicionálásra, modellbe sorolásra a történeti fejlődés, valamint a hatályos szabályozás egészének és egyes fő karakterelemeinek (jogintézményeinek, jogi fogalmainak, más jogi jelenségeinek) bemutatásával, figyelemmel a közigazgatási jogdogmatika, illetve a jogalkotási megoldások eredményeire.

1.2. A szabályozási karakterisztikák megvalósulása a közigazgatási eljárás(jog)ban

A továbbiakban néhány lehetséges alapkérdést említünk meg a különféle közigazgatási eljárás(jog)i szabályozási lehetőségek vonatkozásában. Elméleti háttérként a kezdetekkor ilyen volt a közigazgatási kódex problémája, amely már a közigazgatási jog kiformálódásának kezdetekor foglalkoztatta főképp a francia közigazgatási jogirodalmat. Egyeseknél ez nem jelentett egyebet, mint a közigazgatási jogszabályok valamifajta rendszer szerinti összegyűjtését (ideértve a kor közigazgatási joghoz kötődő eljárási szabályait). Másoknál pedig egy valódi kódex megalkotása volt napirenden, azaz egy olyan egységes és alapvető törvényé, mint a büntetőjogban a büntető törvénykönyv vagy a polgári jogban a polgári

a definíció felé). A jogintézmény fogalmát Karl Friedrich Savignyhez kötik. A lexikoni fogalom alapja is az ő meghatározásához köthető. „A jogszabály és törvényi rögzítésének mélyebb alapja a jogintézményben ismerhető fel; a jogintézmény szerves természete mind alkotórészeinek valós összefüggésében, mind pedig folytonos fejlődésében megmutatkozik [...] Valójában minden jogviszony egy megfelelő jogintézmény, mint típus alá tartozik.” Bernhard Windscheid szerint a jogintézmény „[a]z azonos jogviszonyra vonatkozó szabályokat jelenti”. Savigny és Windscheid fogalomadására lásd: FÖLDI András – HAMZA Gábor (1996): *A római jog története és intélcúiói*. Brósz Róbert és Pólay Elemér tankönyvének alapulvételel. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 69. főszöveg, 229. szölszám és 3-4. lj. Mára a fogalom kiüresedett, szinte minden (tárgyi jogi – *norma agendi*) jogi fogalomra használják némi túlzással. Elképzelésünk ettől kíván elemelkedni. Mindehhez hozzá kell venni, hogy a közigazgatási aktus (amely még a kialakult egységes eljárásjog, azaz a procedurális közigazgatási jog megjelenése előtt született) azzal a jogviszonytannal állítható párhuzamba, amelyre a jogintézmény-elmélet is épül. A közigazgatási aktust tagadó, majd később állító (elfogadó) Tamás András-i kétféle narratívára lásd fő munkája két különféle kiadását: TAMÁS András (1997a): A közigazgatási aktusokról. In TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 342–344. TAMÁS András (2010a): A közigazgatási aktusok és jogviszonyok tana. In TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 414–439.

törvénykönyv. Egy ilyen betűrendbe foglalt korai gyűjtemény volt *Marc Fleurigeoné*, amely a közszolgálati jogra, a rendészeti igazgatásra, illetve a prefektusokra és alprefektusokra, valamint a helyi önkormányzatokra (polgármesterek, alpolgármesterek) vonatkozó anyagi (és kisebb mértékben) eljárási szabályokat is tartalmazta.²¹ A végeredmény ismeretében sajátos, hogy a francia közigazgatás-tudomány (közigazgatástan) egyik korai művelője, *Bonnin* éppen a valódi kódex megvalósításának szükségessége mellett érvel. Amit valóban összeállított, az egy 708 szakaszból álló, teljességre törekvő *code administratif*-tervezet (egységesnek szánt kódex), amely az egymásnak olykor ellentmondó (jog)források tudós kompilációja volt.²² Ezen az elvi alapon egy másik francia szerző, *Laya* később majd az angol közigazgatási jogot is a *code administratif* alapján vizsgálja. Teszi mindezt olyan módon, hogy különféle *code*-okat, kódexeket próbál összeállítani az egyes joganyagok vizsgálatakor, ideértve a levonható következtetéseket, azaz egy *common law* jogrendszert, amely ekkor sajátos jogfelosztást követ, kontinentális nagytíton keresztül vesz szemügyre. Az angol büntető anyagi és eljárásjogi, polgári jogi, kereskedelmi jogi „kódexek” (jogágak) vizsgálata sikerültebb, a közigazgatási jog kifejezést 1885-ig nem ismerő angol jogban talán pont a közigazgatási jog volt a legidegenebb mind közül. *Laya* műve²³ főleg az egyház-községek, parókiák (ang. *parish*; fr. *paroisse*) kérdését vizsgálja közigazgatási személyzeti (fr. *personnel*),²⁴ illetve közigazgatási működési (fr. *administration*)²⁵ vonatkozásokban. A közigazgatás részének tekintette az ügyi igazgatást (ang. *surveyors of the highways*; fr. *surveillantes des grandes routes*).²⁶ Az angol kérdésekkel foglalkozó, szintén francia nyelven író *Franqueville*²⁷ az angol eljárásjog egyik legteljesebb feldolgozásaként ismert kézikönyv szerzője a közigazgatás kifejezést magát csak a büntetés-végrehajtás jellemzősekor használja (fr. *administration pénitentiaire*).²⁸ Kitér arra a tényre, hogy a brit felsőbíró-ság, a *Queen's Bench* (fr. *Banc de la Reine*) börtönőreire vonatkozóan²⁹ 1729-től (1782-ben részben módosítottan) külön rendelkezések szabályozták a börtönök igazgatását, illetve a fegyelmi jogot.³⁰ Érdekes párhuzam a francia közigazgatás egyik legjelentősebb művelőjének a kézikönyvére utalni, akinek a kötete első kiadásban 1862-ben jelent meg. *Ducrocq* mintegy bevezetésképpen azt írja meg, hogy miért hiányzik a kodifikáció a közigazgatási

²¹ FLEURIGEON, Marc (1806–1809): *Code administratif ou Recueil par ordre alphabétique de matières de toutes les lois nouvelles et anciennes relatives aux fonctions administratives et de police des préfets, sous-préfets, maires, adjoints... jusqu'au 1er Janvier 1806 – 1er avril 1809*. I–IV. A–E. Paris, Garnery–Valet.

²² BONNIN, Charles-Jean Baptiste (1808): *De l'importance et de la nécessité d'un Code administratif*. Paris, Garnery.

²³ LAYA, Alexandre (1845): *Droit anglais ou résumé de la législation anglaise sous la forme de codes politique et administratif; civil; de procédure civile et d'instruction criminelle; de commerce; pénal, suivi d'un dictionnaire de termes légaux, techniques et historiques, et d'un table analytique. Extraits, analysés ou traduits des commentateurs anglais: Blackstone, Story, Bailey, John Wade (auteur du Cabinet Lawyer), des statuts du parlement* I–II. Paris, C. H. Lambert. 420., 487.

²⁴ LAYA 1845, 185–193.

²⁵ LAYA 1845, 194–209.

²⁶ LAYA 1845, 209. Ilyen úttörők, útkarbantartók (útkaparók) a második világháború idejében is voltak.

²⁷ FRANQUEVILLE, Alfred Charles Ernest Franquet de (1893): *Le système judiciaire de la Grande Bretagne* I. *Organisation judiciaire*. II. *La procédure civile et criminelle*. Paris, Rothschild.

²⁸ FRANQUEVILLE 1893, 465–476.

²⁹ *Contempt of Court* miatt a bíró a tárgyaláson őrizetbe vetethette (és őrizetbe vetetheti ma is) a bíróság megsértőit.

³⁰ FRANQUEVILLE 1893, 467.

jogból, és mi ennek az oka.³¹ Nyilván ennek a közigazgatási jog és különösen a különös részi közigazgatási jog vagy szakigazgatási jog heterogenitása volt az oka. A közigazgatási jog 1800 körüli önállósodásától (illetve ezt megelőzően is) főként Franciaországban élt a téves elképzelés, hogy a heterogén közigazgatási szabályok a büntetőjoghoz és a polgári joghoz hasonlóan gyakorlatilag teljes egészükben egyetlen kódexbe (irányadó jogszabályba) foglalhatóak. Ma már a gondolat képtelenségére való utalás a szokásos,³² sőt bizonyos esetben az előtörténet maga is ismeretlen a tudományos közösség számára. Nyilván ez a közigazgatási jog egészére nézve tévesnek bizonyult. Leszámítva, hogy az egyes szakigazgatások irányító törvényeit is legalább részben kódexszerűnek tekintik, az eljárási jogszabályok sorsa azonban másként alakult.

A karakterisztika felvázolásánál az egyik alapkérdés az, hogy a közigazgatási eljárást milyen módon szabályozzák.³³ Ennek az előkérdése lehet az, hogy hol, illetve hogyan jelöljük ki a közigazgatási eljárás jog helyét a jogrendszeren belül. A szabályozás mikéntjére háromféle modell alakult ki:³⁴ az első esetkör az, amikor nincsen önálló közigazgatási eljárási szabályozás, a második esetkör, amikor keretszabályozás van, a harmadik esetkör pedig, amikor a közigazgatási eljárást önálló közigazgatási eljárási kódex (továbbiakban: kódex) szabályozza. Az ezek közötti választás az alapkarakterisztika egyik meghatározó (döntő) eleme.

Ad a) Amikor az egyes országokban nincsen önálló közigazgatási eljárás, annak több al-esete is lehetséges. Az első ilyen esetkör, amikor az adott ország közigazgatásától idegen az eljárás jogi szabályozásának, formalizálásának, karakterizált megjelenítésének igénye. Ilyen tipikusan Nagy-Britannia, ahol egyáltalában a közigazgatási jog gondolata is igen kései fejlemény. Nagy-Britanniához hasonlóan nincs közigazgatási eljárási törvény a hatásterülete alá tartozó Írország, Ciprus, valamint Málta esetében sem.³⁵ Ugyanez igaz (megszorítással)

³¹ DUCROCQ, Théophile (1897) [1862]: Préface. De l'absence de codification du droit administratif. Ses causes historiques disparues, et ses conséquences). In DUCROCQ, Théophile: *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public* I. Paris, Fontemoing. V–XXXVI. A teljes mű: DUCROCQ, Théophile (1897–1905): *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public* I–VII. Paris, A. Fontemoing.

³² VADÁL Ildikó (2006): *A közigazgatási jog kodifikációja*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

³³ Vess össze egy, a miénkétől eltérő, minimalista és maximalista szabályozási modellel: SILVA, Vasco Pereira da (2011): Functions and purposes of the Administrative Procedure. New problems, and new solutions. In DUARTE, David – SILVA, Vasco Pereira da: *Lisbon Meeting on Administrative Procedure. Functions and purposes of the Administrative Procedure*. Lisbon, Institute for Legal and Political Sciences. 73. Ez a modell sem a kodifikáció tagadásával, sem a koncepciók közötti átmenetekkel nem vet számot.

³⁴ A különféle felosztásokra: LANGROD, Georges (1956): La procédure administrative. *Revue internationale des Sciences Administratives*, Vol. 22, No. 3. 5–94.; WENNERGREN, Bernard (1968): *La défense des citoyens dans les procédures administratives. Rapport de rapporteur général*. Dublin, XIV-ème Congrès internationale des Sciences Administratives. 5–10.; TOLDI Ferenc (1980): Államigazgatási eljárás [címszó]. In SZABÓ Imre szerk.: *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia* I. Budapest, Akadémiai. 168–170.; SZÜCS István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, KJK. 113–130.

³⁵ SZAMEL Katalin (2011a): A közigazgatás működésének meghatározó trendjei. (Az eljárási jog és az e-government szabályozottsága.) In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 62.

Ausztrália³⁶ és (megszorítás nélkül) Új-Zéland,³⁷ valamint Kanada³⁸ esetében is. (Lásd az angolszász modelltől írt alpontot.) Hasonló még Törökország és Oroszország esete is. A korábbi időszakban idetartozó Dánia, Franciaország, valamint Görögország esetében csak szórványos szövegek voltak a közigazgatási eljárást illetően.³⁹ A francia közigazgatási rendszerbe tartozása okán jelenleg Belgiumnak sincs kódexe.⁴⁰ Kódexe az NDK-nak sem volt.⁴¹ Ezen a korábban vázolt idegenkedés képén a brit (angol) precedensjog gyakorlata sokat enyhít. Az is tény, hogy az Oroszországi SZSZSZK-ban a szovjet időszakban bár „nagyon kiterjedt kodifikációs munkálatok folytak a Szovjetunióban”,⁴² ebből az igyekezetből nem született önálló közigazgatási eljárási kódex sem a szovjet korszakban (1922-től), sem 1991 után, Oroszországban. 1999-ig Litvániának sem volt eljárási törvénye, egyes törvényekben voltak vonatkozó szabályozások (szabálysértési törvény, polgári perrendtartás, vámkódex, vasúti törvény, úttörvény).⁴³ A 2000-es évekig Lettországból sem volt kódexált szabályozás, hanem elszórt reguláció volt jellemző a szabálysértési törvényben, valamint a polgári perrendtartásban, illetve a közigazgatási cselekményekre (aktusokra) nézve volt hézagos eljárási szabályozás.⁴⁴ Ukrajna az az eset, ahol 1927-ben volt ugyan kódex, de a szovjet korszak után elnyert függetlenséget követően ez nem állt vissza, közigazgatási eljárási szabályokat a szabálysértési törvény, a vámkódex, az erdészeti törvény, valamint a földtörvény tartalmaz.⁴⁵

Az első történetileg széles körben alkalmazott esetkör, hogy a szervezeti jogszabályok állapítják meg az anyagi jogi rendet, míg az alaki jogi rend lehetséges akár az anyagi jogszabályokkal vegyesen, akár belső utasítások önmagukban is meghatározhatják a normarendet.⁴⁶

A másik aleset, amikor a közigazgatási aktusok ellen igénybe vehető jogorvoslati eszközöket és a jogorvoslati fórumrendszert egységes jogszabályként tételezik, így járt el például Magyarország 1901-ben a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvény (a továbbiakban: Egysztv.) megalkotása során.⁴⁷

³⁶ OECD (2007): *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út*. LŐRINCZ Lajos szerk.-lekt. – KINCSES László – KOI Gyula – LINDER Viktória ford. [Budapest–Paris], OECD-MTA Jogtudományi Intézet. 285.

³⁷ JOSEPH, Philip A. (2001a): *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*. Wellington, Brookers.

³⁸ OECD 2007, 225.

³⁹ SZÜCS 1976, 122.

⁴⁰ OECD 2007, 285.; SZAMEL 2011a, 63.

⁴¹ JENDROŰKA, Jan (1970): *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe. 166.

⁴² SZÜCS 1976, 131.

⁴³ KOI Gyula (2011c): Litvánia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 926–929.

⁴⁴ KOI Gyula (2011b): Lettország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 903–904.

⁴⁵ DODINA, Eugeniya (1999): (Ukrainian) general procedural codes in administrative law. In GALLIGAN, Denis J. – SMILOV, Daniel M.: *Administrative law in Central and Eastern Europe 1996–1998*. Budapest, CEU Press. 390–391.

⁴⁶ TOLDI 1980, 168.

⁴⁷ TOLDI 1980, 168–169.

Mivel Nagy-Britanniával foglalkozunk a modellek elemzése során, ellenben Oroszországgal nem, így egy rövid eszmefuttatást megér a mai orosz közigazgatási eljárásjog bemutatása. Tény, hogy a szovjet közigazgatási jog nem nagyon fordított gondot a közigazgatási eljárásra (bár az első szabályok már 1919-ben megjelentek),⁴⁸ a közigazgatási aktustan volt erős.⁴⁹ Az orosz közigazgatási eljárásjogban ma sincsen csupán egyetlen általános közigazgatási eljárásjogi törvény. Az eljárás tételes jogi alapokon (*normativnoj pravovoj bazi*) nyugszik.⁵⁰ Lehet beszélni a közigazgatási eljárás dogmatikájáról (jellemzői, elvei, szakaszai).⁵¹ Egyes tankönyvek a különféle orosz (és szovjet) közigazgatási szerzők nézeteinek eltéréseit és azonosságait is ismertetik.⁵² A tankönyvekből kitűnik, hogy az orosz közigazgatási eljárásjog alapvetően két nagy típusát ismeri a közigazgatási eljárásjognak: a (jelző nélküli) közigazgatási eljárást (*administrativnij processz*); továbbá a közigazgatási bírósági eljárást (*administrativno-juridickionnij processz*).⁵³ Ezt az Aljohin–Kozlov-féle 1994-es közigazgatási jogi tankönyv is így használja.⁵⁴ Ezeket a kérdéseket különféle törvények szabályozzák, olykor az egyes eljárási mozzanatokat is akár egy-egy.

A részletekbe menő tételes jogszabályi ismertetésre nem térünk ki, e mozzanatok közül sorolunk csupán fel néhányat, amelyek a bizonyítási eszközök közül kerülnek ki: a tanú például bizonyítási eszköz, de a tanúvallomás már bizonyíték.

Ad b) Nézetünk szerint a második esetkör a keretjellegű közigazgatási eljárásjogi szabályozás. Itt már találhatóak konkrét, az önállóság jeleit mutató, többnyire rövidebb közigazgatási eljárásjogi szabályozások. Ide a később elemzendő USA APA keretjellegű föderális kódexe (1946) sorolható. Hasonló volt az 1889-es *Ley de bases de procedimientos*

⁴⁸ Ilyen volt a Petíciós és Panaszügyi Központi Iroda felállítása az 1919. május 4-i dekrétummal. BRAIBANT, Guy (1985–1986): La procédure non contentieuse. In BRAIBANT, Guy: *Institutions administratives comparées*. III. *Les contrôles*. Paris, FNSP–IEPP. 351.

⁴⁹ Vesd össze az első szovjet közigazgatási jogi tankönyvvel: Советское административное право. Учебник для вузов (1940). Москва, Юридическое Издательство. Lásd a későbbi irodalomból: Студеникин, Семен Севастинович (1949): Советское административное право Москва, Государственное Издательство Юридической Литературы. 106–131. Петров, Георгий Иванович (1960): Советское административное право. Общая часть. Ленинград, Издательство Ленинградского Универзита 79–82., 198–219. Kivételképpen a közigazgatási eljárással foglalkozó szovjet munka: Салищева, Надежда Георгиевна (1964): Административный процесс в СССР. Москва, Издательство Юридической Литературы. Nagyeczsa Georgijevna Szalicseva (1924–2017) közigazgatási eljárásjogász, 1948-tól oktatót és kutatót, nemrég bekövetkezett elhunytát követően az Orosz Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete emlékkönyvvel búcsúzott tőle: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти (2017). Москва, Проспект. A szovjet közigazgatás elméletéről: Лунёв, Александр Ефремович (1974): Теоретические проблемы государственного управления. Москва, Издательство Наука. (Főleg az általános elméletekre és a szervezeti jogi kérdésekre koncentrált).

⁵⁰ Сатышев, Владимир Ефремович (2006): Административное право. Курс лекций. Москва, Экзамен 43.

⁵¹ Безденежных, Владимир Михайлович (2006): Административное право. Краткий учебный курс. Москва, Экзамен. 120.

⁵² Липатов, Евгений Гаврилович et al. (2006): Административное право. Курс лекций. Москва, Экзамен 334.

⁵³ Безденежных, Владимир Михайлович (2006): Административное право. Краткий учебный курс. Москва, Экзамен 123., 132. Сатышев, Владимир Ефремович (2006): Административное право. Курс лекций. Москва, Экзамен 46. Липатов, Евгений Гаврилович et al. (2006): Административное право. Курс лекций. Москва, Экзамен 335.

⁵⁴ Липатов et al. 2006, 335.; 1. l.j.

administrativos, azaz az első spanyol közigazgatási eljárási kerettörvény (a továbbiakban: BPA) is, de azt a szoros tárgyi összefüggés miatt a következő pontban vizsgáljuk. Ilyen jelenleg Luxemburg két eljárást szabályozó jogszabálya: a luxemburgi nem bírói útra tartozó közigazgatási eljárásokról szóló (keret)törvény 1978-ból (a továbbiakban: CLux.), valamint a luxemburgi állami és községi adminisztráció alá tartozó ügyek esetében követendő eljárásokról szóló nagyhercegi rendelet 1979-ből (a továbbiakban: CdLux.). Az első egy 15 szakaszból álló kerettörvény, utóbbi az állami és községi igazgatási szervek eljárását szabályozza hasonlóan rövid terjedelemben (közigazgatási középszint a csekély államterület miatt nincsen).⁵⁵ Erre emlékeztet az az esetkör, amikor a szocialista időszakban Románia csak a jogsértő aktusok bírósági felülvizsgálatát szabályozta igen röviden 1967-ben.⁵⁶

Ad c) Napjainkra – szemben azzal a korábbi eltúlzott (hamis) nézettel, amely az átfogó szabályozást azokhoz a szocialista országokhoz kötötte,⁵⁷ amelyek azonban az 1925. évi 274. számú osztrák közigazgatási eljárási törvényből (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, a továbbiakban: AVG) táplálkozó jogelődökre támaszkodtak, így kapitalista előkép másolatai voltak többségében – az államok egy nem elhanyagolható része áttért a közigazgatási eljárásjog kódexalapú szabályozására. Az 1889-es BPA⁵⁸ világhírességét a nemzetközi⁵⁹ és a hazai⁶⁰ szakirodalom esetenként vitatta a közigazgatási eljárási kódexek között. A BPA-t vagy az úgynevezett *Azcárate* törvényt (sp. *Ley Azcárate*) 1889. október 19-én fogadták el, a spanyol szakirodalom megfogalmazása szerint mint a közigazgatási eljárási törvényt, bár az első teljes körű szabályozást 1958-ban mutatta fel a spanyol jog.⁶¹ A francia szakirodalom – némi malíciával – hivatkozik arra, hogy a spanyolok hangsúlyozzák e téren elsőségüket, és azt emeli ki, hogy a korábbi kódex a második spanyol közigazgatási eljárási kerettörvény (a továbbiakban: BPA II.) megjelenésével többé már nincs hatályban (annak kiemelése mellett, hogy gyakran az osztrák AVG I.-et [1925] tartják elsőnek).⁶²

Nagyon jelentős volt az 1925-ben keletkezett említett osztrák AVG I., amely a későbbiek során az 1927-es régi ukrán közigazgatási anyagi jogi és eljárási törvény

⁵⁵ OECD 2007, 287.; Koi Gyula (2011d): Luxemburg közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 302–303.

⁵⁶ A magyar szövegre lásd: TOLDI Ferenc összeáll. (1968): *A szocialista országok általános államigazgatási törvényei I–II*. Budapest, Tanácsakadémia – MTA ÁJI Jogösszehasonlító Osztály. II. 145–151. Későbbi, szövegazonos változata: TOLDI Ferenc bev. – RÁCZ Lajos szerk. (1978): *Az európai népi demokratikus országok általános államigazgatási törvényei*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 384–597.

⁵⁷ SZÜCS 1976, 117–119., 131–133.

⁵⁸ A BPA-ra a spanyol irodalomból: QUINTANILLA-NAVARRO, Myriam (2007): *El derecho de Audiencia en la doctrina legal del Consejo de Estado*. Madrid, Dyckinson. 43–47.

⁵⁹ SCHWARZE, Jürgen (2005): *Europäisches Verwaltungsrecht*. Baden-Baden, Nomos. 57.

⁶⁰ SZÜCS 1976, 117.

⁶¹ „Al margen de la conocida como Ley de Azcárate, de 19 de octubre de 1889, la primera regulación completa del procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento jurídico es la contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.” V-Lex. Forrás: https://legislacion.vlex.es/vid/ley-procedimiento-administrativo-comun-729582281?_ga=2.122358472.23270739.1530576028-1980881080.1530576028 (A letöltés dátuma: 2018. 06. 05.)

⁶² BRAIBANT 1985–1986, 328–329.

(a továbbiakban: CUKr.),⁶³ az 1928-as csehszlovák első, 8. számú kormányrendeleti szabályozás (a továbbiakban: RCsv. I.), az 1928-as lengyel 341. számú közigazgatási eljárási kódex (a továbbiakban: CPL.), valamint a külön szabályozott, szintén 1928-as 342. számú lengyel közigazgatási végrehajtási eljárási kódex (a továbbiakban: CPLv.) és az első, 1928-as jugoszláv (a továbbiakban: CYu. I.), majd az 1930-as második jugoszláv (a továbbiakban: CYu. II.) átfogó kódexekre és jogegységesítésre egyaránt hatott.⁶⁴ Ezeket különféle szabályozások követték, így például 1950-ben megjelent a második osztrák kódex (a továbbiakban: AVG II.).⁶⁵ Ezt követte 1955-ben a második, 20. számú csehszlovák kormányrendeleti szabályozás (a továbbiakban: RCsv. II.), a harmadik jugoszláv kódex 1956-ban (a továbbiakban: CYu. III.), továbbá ilyen volt az első hazai kódexünk az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (a továbbiakban: Et.),⁶⁶ illetve az 1889-es spanyol kódexet újrakodifikáló 1958-as szabályozás (a továbbiakban: BPA II.),⁶⁷ illetve a máig hatályos *Kodeks Postepowania Administracyjnego*, az 1960. évi 30. törvény a lengyel közigazgatási eljárásról (a továbbiakban: KPA)⁶⁸ és az 1966. évi 24. törvény a lengyel

⁶³ Az ukrán kódex (CUKr.) elsőségét néhány forrás mondja csak ki: TOLDI 1968, I. 4.; TOLDI 1980, 169. – nyilván a hatálybalépés időpontját figyelembe véve – 1928-at ír.

⁶⁴ SZÜCS 1976, 117–119., 131–133.; TOLDI 1980, 169. Az ukrán kódexre lásd továbbá: LÖRINCZ Lajos (1974): A szovjet igazgatástudomány helyzete és fejlődése. *Állam- és Jogtudomány*, 17. évf. 2. sz. 206. Ő jegyzi meg az ukrán kódexről, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazására felhatalmazott igazgatási szervek tevékenységét és az igazgatási ellenőrzés különböző fajtáit rögzíti, elismerve az igazgatási jog rendészeti jogként való felfogásának helyességét. Toldi korábbi művében is az 1928-as esztendő mellett kardoskodik, ám Lörinczhez hasonlóan jelzi, hogy ez nem kizárólag eljárási kódex volt, de rengeteg eljárási rendelkezést tartalmazott. Toldi helyesen mutatott rá, hogy a kódex egy részét 1968-ra hatályon kívül helyezték, újrakodifikálása napirenden volt az Ukrán SZSZK-ban. Tudomásunk szerint ebből soha nem lett semmi. TOLDI 1968, I. 4.

⁶⁵ OECD 2007, 285. SZAMEL Katalin (2011b): Ausztria közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 536. Az osztrák eljárás részletes elemzése: BOROS Anita (2010c): Ausztria. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. I. 97–106. Nem vitatva a tényt, hogy az AVG I. „[á]ltfogta az egész eljárás folyamatát, példaként szolgálva számos későbbi (jugoszláv, szlovák, cseh, lengyel) és nem utolsósorban a magyar” közigazgatási eljárásjogi szabályozásoknak, ugyanakkor kevésbé véljük tartatónak az AVG I. időrendi elsőségére történő utalást. Az AVG I. példaadó jellegére lásd: BOROS 2010c, I. 97.; „Ausztria 1925-ben megalkotta a világ első közigazgatási törvényét.” KILÉNYI Géza (2005d): Bevezetés. A Ket. szabályozási előzményei és céljai. In KILÉNYI Géza szerk.-lekt.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 15.; „1925-ben Ausztriában fogadtak el először ilyen közigazgatási eljárási törvényt.” LÖVÉTEI István (2005): A nem jogvitás közigazgatási eljárásjog. In LÖRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC. 37–39.; “Soon, uniquely in Europe, the Austrian administrative procedure code was made.” BOROS, Anita (2014c): Act on administrative proceedings. In PATYI, András – RIXER, Ádám – KOI, Gyula Eds.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 420. Jellegadó vélemény a német nyelvű szakirodalomban: IRRESBERGER, Karl (2004): Europäisierung der Verwaltungsverfahrenrecht. Länderbericht Österreich. In HILL, Hermann – PITSCHAS, Rainer Hrsg. (2004): *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht. Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*. Berlin, Duncker und Humblot. 42–43.

⁶⁶ OECD 2007, 287.

⁶⁷ BPAN (spanyol verzió). Forrás: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lpa.html (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

⁶⁸ KPA (lengyel verzió). Forrás: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.) A nyomtatott magyar szövegre lásd: TOLDI 1968, II. 3–57. és TOLDI 1968, II. 58–136. és TOLDI–RÁCZ 1978, 384–471. és TOLDI 1968, II. 385–597.; OECD 2007, 287.

közigazgatási végrehajtásról (a továbbiakban: KPAv.),⁶⁹ továbbá az 1960-as harmadik csehszlovák kormányrendelet (a továbbiakban: RCsv. III.) is. 1965-ös a negyedik jugoszláv kódex (a továbbiakban: CYu. IV.).⁷⁰ 1967-ben jelent meg a három rendeleti szabályozás után a csehszlovák (jelenleg: szlovák) kódex (a továbbiakban: CCs I.),⁷¹ valamint a régi norvég kódex (a továbbiakban: CNor.I.).⁷² 1968-ban jelent meg a svájci közigazgatási eljárásról szóló szövetségi törvény (a továbbiakban: CCHf),⁷³ és 1970-ben az új norvég (a továbbiakban: CNor. II.), máig hatályos kódex,⁷⁴ valamint az 1970-es régi bolgár közigazgatási eljárási törvény (a továbbiakban: CBg. I.),⁷⁵ továbbá 1971-ben a svéd 291. számú kódex (a továbbiakban: CSve.),⁷⁶ 1976-ban született a német (NSZK) VwVfG,⁷⁷ valamint az első portugál kódex (a továbbiakban: CP I.).⁷⁸ Az ötödik jugoszláv kódex (a továbbiakban: CYu. V.) 1978-ból való.⁷⁹ 1981-ben a magyar eljárási törvényt formailag újrakodifikálták, azaz módosították, kiegészítették és egységes szerkezetbe foglalták, így született meg az 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról (a továbbiakban: Áe.).⁸⁰ 1982-es a máig hatályos finn 598. számú törvény (a továbbiakban: CFin.), a dán pedig 1985-ös (a továbbiakban: CDK). 1991-ben született az osztrák eljárási törvény (a továbbiakban: AVG III.).⁸¹ 1989-ben je-

⁶⁹ TOLDI 1968, II. 1. utal a külön szabályozásra.

⁷⁰ TOLDI 1968, II. 49–183.

⁷¹ TOLDI 1968, II. 9–48. A csehszlovák kormányrendeleti szabályozásokat Braibant „szabályozásoknak,” Toldi a lengyel és a jugoszláv kódexszel együtt „átfogó szabályozásnak” mondja. Ez azért eléggé nagyvonalú szemlélet egy, a jogi hierarchia alsóbb fokán elhelyezkedő, ráadásul háromszor is rendeletként kiadott regulációval szemben. Braibant korrektil jelöli azonban a lengyel, jugoszláv és magyar szabályozásuknál törvény voltukat. BRAIBANT 1985–1986, 330.; TOLDI 1980, 169.

⁷² BRAIBANT 1985–1986, 329.

⁷³ BRAIBANT 1985–1986, 329.; OECD 2007, 289.

⁷⁴ OECD 2007, 288.

⁷⁵ TOLDI–RÁCZ 1978, 1–85.

⁷⁶ TAMÁS András (2011): Svédország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 564.

⁷⁷ OECD 2007, 288.

⁷⁸ OECD 2007, 288.

⁷⁹ TOLDI–RÁCZ 1978, 146–383.

⁸⁰ PATYI András szerk. (2007f): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 44–45. A törvény szövegére (az 1981. évi I. törvénytől az 1957. évi IV. törvényre történő utalással): TAMÁS Andrásné – HÁRSFALVI Rezsőné – KOMÁROMI Gábor összeáll. (1988): *Hatályos jogszabályok gyűjteménye 1945–1987 I. Törvények, országgyűlési határozatok, törvényerejű rendeletek, elnöki tanácsi határozatok*. Budapest, KJK. 79–88., 424. Patyi rámutat, hogy az 1957. évi IV. tv. (Et.) rövidítése közkeletű volt. Közel negyedszázadnyi tapasztalat után sajátos jogalkotási technikával, a módosításokkal és kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalt törvényt nem módosító, hanem önálló törvényként alkották újra, formailag tehát új törvény született. Az 1957-es Et. hatályban maradt részeire is csak 1981. évi I. törvényként (Áe.) lehetett hivatkozni. Az Áe. hivatalos rövidítésről az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény hatálybalépéséről és egyes jogszabályok módosításáról szóló 1981. évi 25. tvr. (a továbbiakban: Áe.reg.) rendelkezett. Lásd: PATYI András (2007c): A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon – vázlat. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 44. A tvr. szövegére: TAMÁSÉ–HÁRSFALVINÉ–KOMÁROMI 1988, 709.

⁸¹ BOROS 2010d, I. 97–109.

lent meg a Kínai Népköztársaság közigazgatási eljárási törvénye (a továbbiakban: CCn.),⁸² 1991-ben az olasz (a továbbiakban: Clt.),⁸³ és az 53. számú horvát közigazgatási eljárási törvény (a továbbiakban: CCro.),⁸⁴ 1992-ben a harmadik spanyol közigazgatási eljárási keret-törvény (a továbbiakban: BPA III.),⁸⁵ 1993-ban az észt törvényt alkották meg,⁸⁶ 1994-ben Japán (a továbbiakban: CJap.),⁸⁷ 1995-ben Mexikó (a továbbiakban: CMex.),⁸⁸ 1996-ban Dél-Korea (a továbbiakban: CRok.) alkotott eljárási törvényt.⁸⁹ 1998-ban Hollandia (a továbbiakban: CNl.),⁹⁰ 1999-ben Spanyolország a negyedik spanyol közigazgatási eljárási kerettörvény megalkotásával (a továbbiakban: BPA IV.),⁹¹ és Szlovénia (a továbbiakban: CSlov.),⁹² valamint Görögország hozott eljárási regulációt (a továbbiakban: CGR).⁹³ 2001-es a lett szabályozás (a továbbiakban: CLt.).⁹⁴ 2004-ben született meg az új cseh szabályozás (a továbbiakban: CCS II.),⁹⁵ akárcsak a magyar 2004. évi CXL. törvény a hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.).⁹⁶ Ugyanekkor csatlakozott Románia a kódexszel rendelkező országok közé az 554-es számú közigazgatási eljárási

⁸² PAN, Guoping – MA, Limin (2010): *China's Laws*. Beijing, China International Press. 173. A kínai közigazgatás, közigazgatási jog, illetőleg közigazgatási eljárásjog kutatása nemcsak az esetleges nyelvi akadályok (például gyenge fordítások, nehézkes kollegiális kapcsolatok, nem könnyen kivitelezhető könyvtári kutatások) miatt problémás. Bár a világ legrégebbi folyamatosan fennálló (és alapvetően ókori alakjával azonos) kínai nemzet által vitt) államáról és közigazgatásról van szó, amely sokáig nem praktikus tudáson, hanem konfucianus filozófiai ismereteken és történeti krónikák, valamint versgyűjtemények recitálásán és gondolkodva elemzésén, továbbá az írástudás tanultságán nyugodott (ám amely az írásbeli versenyvizsga intézményét adta a világnak ugyanakkor), a közigazgatási jogot önálló jogágként csak három és fél évtizede kezeli. Az első tankönyv: WANG, Minzan – ZHANG, Shangzhuo (1983): *Xingzhengfa gaiyao*. Beijing, Publishing House of Law. Ez a kötet egyedül a lausanne-i Institut suisse de droit comparé könyvtárában található meg Kínán kívül, illetve pekingi kutatásaimnak köszönhetően fénymásolatban nálam. Az általunk könnyebben hozzáférhető nyugati nyelvű szakirodalmak közül a legújabb ugyan nem a kínai alapeljárást, hanem a bírósági eljárást, a közigazgatási pert vizsgálja: WANG, Wei (2017): *Le rôle contentieux administratif en Chine: un régulateur des pouvoirs publics*. In PERROUD, Thomas et al. eds. (2017): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de recherche juridique de la Sorbonne. 1049–1060.

⁸³ BRAIBANT 1985–1986, 128. rámutat arra, hogy négy tervezet volt korábban, a második világháború után: két parlamenti és két kormányzati. Az 1991-es (1999-ben módosított) olasz kódexre: OECD 2007, 228.

⁸⁴ DORDEVIĆ, Alexander (1999): (Croatian) general procedural codes and laws. In GALLIGAN, Denis J. – SMILOV, Daniel M.: *Administrative law in Central and Eastern Europe 1996–1998*. Budapest, CEU Press. 27., 46.; 17. vj.

⁸⁵ OECD 2007, 288.

⁸⁶ Koi Gyula (2011a): Észtország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 877–881.

⁸⁷ OECD 2007, 287.

⁸⁸ OECD 2007, 288.

⁸⁹ OECD 2007, 286.

⁹⁰ OECD 2007, 287.

⁹¹ OECD 2007, 288.

⁹² HALÁSZ Iván (2011c): Szlovénia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 802–803.

⁹³ OECD 2007, 287.

⁹⁴ Koi 2011c, 903.

⁹⁵ OECD 2007, 286.; HALÁSZ Iván (2011a): A Cseh Köztársaság közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 714–715.

⁹⁶ OECD 2007, 288.

törvény (a továbbiakban: CRom.) megalkotásával.⁹⁷ 2006-os a hatályos bolgár kódex.⁹⁸ Említendő a 2015. évi 39. harmadik spanyol törvény (a továbbiakban: PACAP).⁹⁹ 2016-ban Magyarországon megalkották az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.),¹⁰⁰ ekkor került sor a francia *Code des relations entre le public et l'administration*, a francia közigazgatási eljárási kódex (a továbbiakban: CRPA) megalkotására,¹⁰¹ amellyel egy egységes hatósági közigazgatási eljárási kódexe lett Franciaországnak, amely a részleges szabályozással rendelkező (kódex nélküli) országok közül kódexszel rendelkező orszaggá vált.

Az „ideális közigazgatási eljárási kódex” egy olyasfajta elképzelt iránytű, amely a közigazgatási eljárással foglalkozó jogtudósok fejében ott van (vagy legalábbis ott kellene lennie). Ez egy olyasfajta ideáltipikus kódex, amely nagyjából elképzelhető, de nem lehet tételekbe formulázottan leírni, és sorvezetőszerűen behasonlítni a világban éppen létező közigazgatási eljárási kódexekkel. (Nyilván nem minden országban azonos módon jelenik meg.) Persze nem lehet a közigazgatási eljárásokat és eljárásjogot a sajátos nemzeti megoldások nélkül megérteni, ezért ezeket érdemes mindig külön is vizsgálat alá venni. Ott, ahol van közigazgatási bíráskodás, számolni kell a döntvényjog nemcsak közigazgatási eljárást fejlesztő hatásával, hanem azzal az inspirációval is, amelyet a közigazgatás-tudományra nézve jelent.

Egy lehetséges tipizálás a közigazgatási eljárási szabályokra az alábbi, magunk ezt ismerjük legteljesebbnek. Ehhez hozzátenni aligha tudunk, ebből elvenni nincs okunk, némi változtatással így tehát *Patyi András* és *Boros Anita* érvrendszerét vesszük át a külső eljárások és belső eljárások igen adatgazdag felosztása nyomán.¹⁰²

Külső közigazgatási eljárásnak minősülnek a következők:

Ad a) A közigazgatási hatósági eljárások olyan eljárások, amelyek során a közigazgatási hatósági ügyekben közigazgatási hatóságok járnak el, és a közigazgatási szervezeten kívüli jogalanyok – ők lesznek az eljárás ügyfelei – számára állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket. Mindez azt jelenti, hogy az eljáró közigazgatási hatóság és az ügyfelek között hatósági eljárási jogviszony jön létre, amely alapján a hatóság döntést és közigazgatási anyagi jogi jogviszonyt keletkeztet, vagy a már meglévő anyagi jogi helyzetben idéz elő változást (például a hatóság elrendeli a nem jogszabályszerű felépítmény lebontását). Olyan eset

⁹⁷ SIPOS Katalin (2011b): Románia közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 831–832.

⁹⁸ SIPOS Katalin (2011a): Bulgária közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 859–862.

⁹⁹ PACAP (spanyol verzió). Forrás: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

¹⁰⁰ BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE. 11.

¹⁰¹ POLLÁK Kitti (2016): Ket. „francia módra” – az új francia közigazgatási eljárási kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 2. évf. 3. sz. 26–31.

¹⁰² A lentebbi, közigazgatási eljárások tipizálására vonatkozó fejtegetés egészére: PATYI 2007f, 23–29. illetve BOROS Anita (2018a): A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. (Elektronikus kiadvány.) Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 10–27., 12–13.

is előfordul, hogy a hatóság két ellenérdekű ügyfél jogvitáját kénytelen feloldani (ügynevezett kvázi judiciális eljárás), vagy éppen valamely jogellenes magatartás miatt valamilyen hátrányos jogkövetkezményt, azaz szankciót alkalmazni az ügyféllel szemben.¹⁰³ Ezeket a jogviszonyokat rendezi általános szinten az Ákr.

- Ad b) Emellett vannak olyan közigazgatási eljárások is, amelyek bár jellegüket tekintve illenének is az *a)* pontban felsorolt eljárások valamely típusába, azonban a jogalkotó úgy döntött, hogy azokat kiemeli az Ákr. hatálya alól. Az Ákr. ugyanis maga akként rendelkezik, hogy a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra,¹⁰⁴ a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra, az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra, a versenyfelügyeleti eljárásra, valamint a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra nem terjed ki a hatálya. Ezeket szokás *az Ákr. hatálya alól kivett eljárásoknak* nevezni.
- Ad c) Ismerünk olyan közigazgatási eljárásokat is, amelyek már nem illeszthetők az első pontban jelzett eljárások közé, noha azokat is közigazgatási szervek folytatják le, és valamilyen rajtuk kívüli jogalany számára állapítanak meg valamilyen jogot vagy kötelezettséget, azonban ezek a közigazgatási szervek vagy nem minősülnek hatóságoknak, vagy az adott döntést nem hatósági jogkörben hozzák meg (*nem hatóság által meghozott, illetve hatóság által meghozott nem hatósági döntések*). Ilyen például a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendeletben megfogalmazott szabályozás is. Ez a kormányrendelet alapján az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium jogorvoslati feladatai körében elbírálja többek között az irányító hatóság valamilyen támogatást megállapító döntése ellen benyújtott kifogásokat [12. § (1) bekezdés].
- Ad d) Vannak olyan esetek is, amikor a közigazgatáson kívüli jogalanyra ható eljárás eljárási szabályait már nem is jogszabály határozza meg: ilyen például az az eset, amikor az államháztartásról szóló törvény szerint *egyedi miniszteri döntés* alapján állapítanak meg egy sportcélú támogatást, és a támogatáshoz benyújtandó kérelmet és mellékleteit egy tájékoztatónak vagy felhívásnak nevezett dokumentum foglalja össze.

Ezeket nevezzük összefoglaló néven a közigazgatás külső eljárásainak.

¹⁰³ A lentebbi, közigazgatási eljárások tipizálására vonatkozó fejtegetés egészére: PATYI 2007f, 27.

¹⁰⁴ Lásd ehhez: CSERVÁK Csaba (2015a): A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem. 10–27.

Belső közigazgatási eljárások az alábbiak:

- Ad a) Számtalan eljárási szabályt határoznak meg *a különböző szervezetek belső szabályozói*: ezeknek számtalan formája ismeretes, de talán legtipikusabb a szervezeti és működési szabályzat, amelyben a szervezet belső működésére vonatkozó eljárási szabályok is megjelennek (például a vezető akadályoztatása esetén ki minősül aláírásra jogosultnak), de idesorolhatjuk a háttérintézményekkel összefüggő eljárásokat is.¹⁰⁵
- Ad b) A mai közigazgatásunkban számos testület, bizottság működik: ezeknek a testületeknek az eljárását a testület jellegétől függően különböző jogi szabályozók határozzák meg (*testületi és bizottsági eljárási szabályok és ügyrendek*). A nemzeti szabványosítással összefüggő közfeladatokat köztestületként ellátó Magyar Szabványügyi Testület eljárásának szabályait például a nemzeti szabványosításról az 1995. évi XXVIII. törvény határozza meg. Az Országos Doktori Tanács az ország egyetemi Doktori Tanácsainak elnökeiből álló testület, amelynek az eljárási szabályai az oktatásért felelős miniszter által jóváhagyott ügyrendben találhatók.
- Ad c) Sajátos eljárási szabályok érvényesülnek a *jogi normaalkotási eljárások* során is.
- Ad d) Hasonlóképpen szabályozott eljárás mentén járnak el *a különféle közfeladatot ellátó szervezetek* is, így például az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok, alapítványok a közfeladat-ellátással összefüggésben (például mettől meddig lehet tartózkodni egy vasútállomáson).
- Ad e) *Közigazgatási szerv dolog feletti (tulajdoni) rendelkezési joga*. A legtöbb közigazgatási szervnek van valamilyen dolog a használatában, tulajdonában, amelyek fölött rendelkezhetnek (például egy egyetem engedélyezheti egy egyesületnek, hogy székhelyét az egyetemre jelentse be a bírósági nyilvántartásba vételi eljáráshoz).
- Ad f) Végül ide kell sorolnunk a *közigazgatási pereket* is, amelyek szabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) határozza meg.¹⁰⁶

2. A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modelljei

2.1. A francia szabályozási modell¹⁰⁷

Számtalan helyen nem egyszer rögzített tény: a francia tudományosság sokat tett a közigazgatási jogi gondolkodás megerősítéséért (körülbelül ugyanannyit, mint a szintén tudományalapító németajkú szerzők). Ugyanez igaz a közigazgatási eljárásra (és a bíráskodásra).

¹⁰⁵ Az MTA történeti és hatályos, külső és belső szabályainak feldolgozására: Koi Gyula (2017): A Magyar Tudományos Akadémia szabályozása. Múlt és jelen kérdései. In JAKAB András – KÖRTVÉLYESI Zsolt szerk.: *A Magyar Tudományos Akadémia helyzete és reformlehetőségei*. Budapest, Osiris. 50–117.

¹⁰⁶ A csoportosításhoz különösen: PATYI 2007f, 27.

¹⁰⁷ Az alfejezet Koi Gyula írása.

Azonban nem mindenki kezeli azonos súllyal a témakört,¹⁰⁸ igaz ez amúgy nagyra becsült, nagy múltú, számos kiadást megért olyan francia tankönyvre,¹⁰⁹ amely bő terjedelemben világítja meg (az amúgy Mayer által alkotott) közigazgatási cselekmények (aktusok) tanát,¹¹⁰ valamint a közigazgatási bíraskodást,¹¹¹ de mit sem törődik a *procédure administrative non contentieuse*-zel,¹¹² amely a magyar közigazgatási hatósági eljárással azonos funkciójú, ám nem azonos a kétféle eljárás. A francia közigazgatási eljárásjog tehát vitás (azaz jogvitát tartalmazó), közigazgatási (bíróági) peres eljárásból (*procédure administrative contentieuse*), valamint közigazgatási hatósági eljárásból (fr. *procédure administrative non contentieuse*) áll alapvetően. Míg a francia közigazgatási peres eljárás a francia és nem francia szerzők figyelmét a közigazgatási jogtudomány kezdeteitől megragadta,¹¹³ a hatósági eljárás szabályozása sokáig problémás maradt.¹¹⁴ A korábbi időszakban ezért mind a francia, mind a szórványos hazai irodalom többnyire a közigazgatási bírósági eljárás szabályait (fr. *procédure administrative contentieuse*) ismerteti. Utóbbi kérdés jelen kötetnek nem tárgya, így csupán azokra az előkérdésekre térünk ki, amelyek a jelen szabályozási rezsim szempontjából érdekesek. A CRPA előtti francia szakirodalom kiemeli, hogy a francia közigazgatási hatósági eljárás (is) a bírói jogfejlesztés által, lépésről lépésre alakult ki. A közigazgatási bíraskodás letéteményese a francia Államtanács (fr. *Conseil d'État*) – amely mára egyébiránt egyszerre konzultatív testület és közigazgatási felsőbíróság. 1806-tól tették lehetővé az Államtanács számára, hogy a közigazgatás döntései elleni panaszokat megvizsgálja. Az ilyen irányú államtanácsai döntések bár csak döntési javaslatok voltak az államfő számára, valójában közvetlenül hatályosultak. Ezek a közigazgatási panaszok nyilván merőben eltérőek voltak

¹⁰⁸ Ennek tükrében meglepő, hogy a francia közigazgatási eljárás és közigazgatási eljárásjog elemzését az összehasonlító közigazgatás területén az angolszász munkák körében legelfogadottabb Chandler-féle könyv, illetve a német irodalomban talán legmegbecsültebb Gabriel és Kropp jegyezte könyv is nagyvonalúan figyelmen kívül hagyja. OWEN, Barry (2005): France. In CHANDLER, J. A.: Comparative Public Administration. London – New York, Routledge. 50–74.; GABRIEL, Oscar W. – KROPP, Sabine Hrsg. (2008): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Berlin, VS Verlag.

¹⁰⁹ WALINE, Marcel (1963): *Droit administratif*. Paris, Sirey.

¹¹⁰ WALINE 1963, 445–564.

¹¹¹ WALINE 1963, 141–277.

¹¹² Lásd a legnagyobb élő francia közigazgatási szerző tollából: DEBBASCH, Charles (1960): *Procédures administratives contentieuses et procédure civile. Étude de droit comparé interne I. La fixation du cadre de l'instance par les parties. L'instance en tant que limite*. Aix-en-Provence, La pensée universitaire.

¹¹³ Meglepő, hogy a franciáknál már olyan régi szerző, mint Alexandre Vivien is foglalkozott közigazgatási eljárásjogi kérdésekkel 1845-ös művében. Itt írja: „Dans les affaires administratives l'intérêt public réclame certaines facilités, certains tempéraments qui, sans altérer de droit, sont de nature à en modifier l'application.” „A közigazgatási perekben a közérdek bizonyos könnyítéseket, bizonyos mérsékléseket kíván, amelyek anélkül, hogy a jogot megsemmisítenék, képesek azt az alkalmazás során módosítani.” VIVIEN, Alexandre François (1845): *Études administratives*. Paris, Guillaumin. 141. Szerencsés utalni még Rudolf Gneist, illetve Lorenz Stein munkásságára, valamint Otto Mayer francia joggal foglalkozó műveire a német szerzők közül. Ezek francia vonatkozásait máig a legjobban foglalja össze: CONCHA Győző (1895–1905): *Politika I. Alkotmánytan. II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill. 100–108. A francia hatásköri bíraskodásra a korábbi magyar szakirodalomból: LUKÁCS György (1894): A hatásköri vita. In LUKÁCS György: *A francia közigazgatás szervezete*. Budapest, Lampel–Wodianer. 99–102.

¹¹⁴ 1910 és 1965 között az IIAS/IISA és az annak 1930-as megalapítása előtt is már létező közigazgatási jogi világkonferenciákon (amelyet 1930-tól máig az egyetlen közigazgatási világszervezet szervez) nem hangzott el az addig megtartott 14 kongresszuson francia hatósági eljárásjogi előadás a nagyszámú francia résztvevő ellenére sem. Institut français des Sciences Administratives (1969): *La recherche administratives en France*. Paris, Cujas–CNRS. 184–186.

a magánjogi keresetektől, tehát itt a közigazgatási aktus volt támadható az aktus hibája vagy méltányossági hivatkozás okán.¹¹⁵ Azonban a fent említett közvetlen hatályosulás néhány esetében mégis az államfő jóváhagyása elmaradt, így ezt a korszakot a mérsékelt vagy kvázi igazságszolgáltatás korának nevezték. Az 1872. május 24-i, az Államtanács újjászervezéséről szóló törvény (a továbbiakban: CÉr.) azonban megteremtette az Államtanács önálló közigazgatási bírósági jogkörét, amely döntését egyedül hozza bíróságszerűen szervezett osztálya (szekciója). 1800-tól a prefektusi tanácsokat is felruházták a közigazgatási jogvitás ügyek alsóbb szintű (fokú) intézésével, de a prefektusi tanácsok sokáig az aktív közigazgatás alárendeltségében működtek. 1926-ban ezeket a szerveket függetlenítték a prefektusoktól, és több megyére kiterjedő illetékességgel szervezték meg őket. 1953-ban általános hatáskörű közigazgatási jogszolgáltató szervvé tették ezeket azokban a jogvitás közigazgatási ügyekben, amelyek nem tartoznak kifejezetten valamely más jogszolgáltató szerv hatáskörébe. Ezt követően nevezték el őket közigazgatási bíróságoknak (fr. *tribunaux administratifs*). Jelenleg 33 ilyen bíróság működik, 27 az anyaországban, 6 a tengerentúli területeken.¹¹⁶ 1987-ben létrejöttek a közigazgatási bíróság és az Államtanács közötti szinten elhelyezkedő közigazgatási fellebbviteli bíróságok (fr. *cours d'administratives d'appel*), így a bírósági rendszer háromszintűvé vált. A CRPA megjelenéséig igaz volt a megállapítás, hogy a francia közigazgatási eljárás alapvetően a közigazgatási bíróságra irányult. Az átmeneti időszakban például a bizonyítás szabályait illetően az érintettek meghallgatásának követelménye és a döntések indokolásának szabályai voltak kiemeltebbek.¹¹⁷

Ugyanakkor meglehetősen nagy volt a hallgatás a francia közigazgatásban a magán-személyek közigazgatási döntéshozatalban történő részvétele vonatkozásában, tartva a részérdek elötrébe nyomulásától. Mindezekkel egyidejűleg a francia közigazgatási bírák kellő tapasztalata halmozódott fel ahhoz, hogy felismerjék az általuk felülvizsgált közigazgatási határozatok tartalmiságát anélkül, hogy eközben megkockáztatták volna a közigazgatási döntéshozatal megbénítását. A brit bírakkal szemben a francia bírákhoz rendkívül közel áll a közigazgatási határozatok tartalmisága, és emiatt szükségtelen mélységében kidolgozni, kodifikálni a közigazgatási hatósági eljárást.¹¹⁸ Mindezek kétség nélkül megmagyarázzák Ziller szerint, hogy miért szükségtelen az általánosság szintjén megalkotni a közigazgatási eljárási törvényt. Csupán részleges kodifikációk léteztek szerinte, főként az 1990-es évek végéről. Ilyen volt a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 1978-as törvény (a továbbiakban: ADA). Ez a szabályozás a közigazgatási titokkal és titokvédelemmel kapcsolatos elveket is szabályozta. Hasonló volt a szabadságjogok védelméről a számítástechnikai adatállományok (fájlok) alkalmazása során (1978) elnevezésű szabályozás (a továbbiakban: LPFI), valamint a közigazgatási aktusokkal kapcsolatos elvekkel foglalkozó 1979-es szabályozás (a továbbiakban: MAA). Ziller az általános közigazgatási eljárásjogi

¹¹⁵ LÖVÉTEI István (2000b): A közigazgatási eljárás és eljárásjog Franciaországban. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 29.

¹¹⁶ PATYI András (2007b): A közigazgatási eljárásjog Franciaországban. In PATYI András szerk. (2007): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 700.

¹¹⁷ PATYI 2007b, 700–701. BOROS Anita (2010g): *Bizonyítás Nyugat-Európa egyes államaiban*. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. I. 116–117.

¹¹⁸ ZILLER, Jacques (1993): Les codification de la procédure administrative non contentieuse. In ZILLER, Jacques: *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris, Montchrestien. 297–298.

kodifikáció magvának (fr. *embryon de codification de la procédure administrative générale*) tartja az 1983. november 28-i, a felhasználók és a közigazgatás közötti kapcsolatról szóló rendeletet (a továbbiakban: RAU). A felhasználók ez esetben az ügyfeleket, az igazgatottakat jelentik (az angolszászoknál: *clients*). A szabályozási tartalom (fr. *statut normatif*) alapján a reguláció önmagában Ziller szerint elégtelennek bizonyult az önálló szabályozás megteremtéséhez, de a tényleges jogalkotás (fr. *véritable codification*) alapjául főként az alapelvek (fr. *principes généraux*) voltak alkalmasak, ideértve részben még a helyi önkormányzati önállóság (fr. *libre administration des collectivités territoriales*) megalapozását is, ám számos szabályt nem tartalmazott. Ilyen például a közigazgatási belső utasítások alkalmazhatósága, végrehajthatósága (fr. *opposabilité à l'administration des circulaires publiées*), a közigazgatási határozatok elleni jogorvoslati lehetőség megjelölésének kötelezettsége (fr. *obligation d'indication des voies de recours contre les décisions administratives*), illetőleg a testületi döntésekre vonatkozó eljárási szabályok (fr. *éléments de procédure de décision pour les organes collégiaux*). Fontos ugyanakkor, hogy létezett az érdekeltnek meghallgatására vonatkozó eljárás (fr. *procédure des auditions des intérêts*).¹¹⁹ Pollák Kitti rámutat arra, hogy a RAU-t gyakorlatilag a később kidolgozott 1995-ös francia közigazgatási törvénykönyv-tervezet, a *Code de l'administration* (a továbbiakban: CLA) előfutárának, a kodifikációs folyamat részének kell tekinteni. Bár a CLA elnevezése szerint anyagi jogi tervezet, de valójában egyszerre lett volna alapelveket tartalmazó ügyféli kézikönyv és szervezeti, valamint eljárási szabályok összessége. Az I. könyv 1. része a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatokat, míg az I. könyv 2. része a közigazgatás szervezetrendszerét szabályozta volna. Ehhez kapcsolódtak volna a rendeleti szintű szabályok a törvénykönyv II. könyvében. A közigazgatási törvénykönyv az eredeti elképzelés szerint sosem készült el.¹²⁰ A 2000-es években a kodifikációs folyamat fontos eleme volt a 2000. április 12-én elfogadott, az állampolgárokat a közigazgatással szemben megillető jogokról szóló törvény (*Relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, a továbbiakban: DCRA).

Lőrincz Lajos a törvény elemzése kapcsán rámutat, hogy Franciaországnak 2011-ben nem volt általános közigazgatási eljárási törvénye, hanem a kérdéseket „szétszórtan szabályozza sok-sok törvény”, ám ezekhez képest a DCRA „általánosabb hatályú” volt. Az általános elvek (a közigazgatás szervei előtti állampolgári egyenlőség, a védelemhez való jog, a felsőbb szervek ellenőrzési joga az alsóbbak felett stb.) letéteményesének az Államtanácsot tartja, amelynek jogfejlesztése az általánosabb szabályok ellenére közigazgatási bírászkodásban nyilvánul meg. Kiemeli, hogy a francia közigazgatási eljárásjog összegzése – értelemszerűen a törvény hiányában, de megkockáztatom, hogy annak létében is sok vonatkozásban – a francia közigazgatási jogtudományra marad.¹²¹ A DCRA eltért a RAU 1983-as szabályaitól a tekintetben, hogy itt nem igénybevevők (fr. *usagers*), hanem

¹¹⁹ ZILLER 1993, 298.

¹²⁰ SCHWARTZ, Rémy (2004): *Le code de l'administration. Actualité Juridique Droit Administratif*, Vol. 49, No. 34. 1860–1862.; GONOD, Pascale (2006): *La codification de la procédure administrative. Actualité Juridique Droit Administratif*, Vol. 51, No. 9. 489–492. A CLA jelentőségére: POLLÁK 2016, 26. főszöveg és 21–22. lj. A tartalmi kérdésekre továbbá: POLLÁK Kitti (2017): *Történeti vázlat a francia eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. Eljárásjogi Szemle*, 3. évf. 1. sz. 43.

¹²¹ LŐRINCZ Lajos (2011): *Franciaország közigazgatása*. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 261.

az állampolgárok (fr. *citoyens*) az ügyféli kör. Mindez nem jelenti, hogy a nem francia állampolgárookra ne vonatkozott volna. Nemcsak jogokat szabályozott, hanem a hatóság-ügyfél kapcsolatot is. A törvény I. címe szabályozza a közigazgatás átláthatóságára és a jogszabályokhoz való hozzáférésre vonatkozó (fr. *Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit et la transparence*) szabályokat, míg a II. cím az állampolgárok és a közigazgatás kapcsolatainak javítását (fr. *Disposition relatives aux relations des citoyens avec les administrations*). Jelentős újítás, hogy az ügyféli határidőt nem akkor kell megtartottnak tekinteni, ha az adott kérelem a közigazgatási hatósághoz határidőn belül megérkezett, hanem a kérelem megküldésének időpontja számított (16. §), a mi felfogásunkban ez a francia közigazgatási eljárás tipikus karaktereleme. A II. cím II. fejezete (18–25. §) a közigazgatási hatóságok által hozott döntésekre (fr. *Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives*) vonatkozott. A DCRA egyes szabályai máig hatályban maradtak.¹²² Így például a jogorvoslati kérelmek (fr. *recours gracieux*), egyes eljárásfajták és keresettípusok, a felettes szervhez benyújtott panasz (fr. *recours hierarchique*), a hatáskörtúllépési kereset (fr. *recours en appréciation de légalité*), a közigazgatási aktus nemlétezésének megállapítása iránti kereset (legsúlyosabb törvénysértések esetén) (fr. *recours déclaration d'inexistence*), valamint a büntető jellegű speciális közigazgatási kereset (fr. *contentieux de la répression*).¹²³

Rátérve a kódex, a CRPA elemzésére,¹²⁴ szintén karakterelem, hogy a törvényi és a rendeleti szabályozás egy kódexen belül valósul meg, azaz meglátásom szerint kompozit kódexről van szó. A törvényi szabályokat L betű (fr. *loi*, azaz törvény), a rendeleti szabályokat R betű (fr. *réglement*, azaz rendelet) jelöli. A jogintézménynél először a törvényi, majd ezt követően a rendeleti szintű szabályozás olvasható. A CRPA 361 szakaszból áll.¹²⁵ A kódex nevében található *public* szó nézetem szerint nem közt, hanem közönséget jelent (kapcsolódva ahhoz, hogy itt nem csupán eljárásjogi, hanem közönség- vagy közkapcsolati kódexről beszélhetünk). A CRPA Bevezető rendelkezésekre, illetőleg öt tematikus könyvre oszlik. A Bevezető rendelkezések (fr. *Dispositions préliminaires*) körében a kódex kimondja alkalmazási körét: csak akkor alkalmazható, ha sajátos (különös) rendelkezések nincsenek az adott kérdésben, azaz önmaga másodlagos (szekunder) jellegét deklarálja. A törvénykönyv alapelveként határozza meg a jogszerűség követelményét, a pártatlanság elvét, a vallási szempontú semlegesség tiszteletben tartását, az egyenlőség elvét és az egyenlő bánásmód

¹²² POLLÁK 2017, 45.

¹²³ PATYI 2007b, 701–703.; SABJANICS István (2015b): *A közigazgatási eljárás Franciaországban*. In GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk.: *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV*. Budapest, Pázmány Press. 86–87.

¹²⁴ A kódex megalkotására: VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile (2014): Le projet d'un code des relations entre le public et les administration. *Actualité Juridique de Droit Administratif*, Vol. 69, No. 7. 402–405.; VIALETES, Maud – BARROIS DE SARIGNY, Cécile (2016): La fabrique d'un code. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 17, No. 1. 4–8., valamint magyarul: POLLÁK 2016, 26–31.

¹²⁵ POLLÁK 2016, 28. Szerinte a kódex 361 szakaszos hosszával „rövid.” Nos, a 19 000 szakaszból álló Poroszország általános jogszabályait tartalmazó *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten*-hez (a továbbiakban: ALR) képest nyilván rövid, de maradva a közigazgatási eljárási kódexeknél, Braibant a 292 szakaszból álló (800 rendelkezést tartalmazó) 1956-os jugoszláv kódexet (CYU III.) is „rendkívül hosszúnak” (fr. *extrêmement longue*) tartotta, a CRPA pedig még ennél is terjedelmesebb 20%-kal, azaz semmiképp sem nevezhető „rövid törvénynek,” hiszen a 189 szakaszból álló Ket.-nek is közel kétszerese. BRAIBANT 1985–1986, 331.

követelményét. A Bevezető rendelkezések körében rögzíti a törvény hatályát (személyi, szervi, valamint tárgyi hatályfajták).

Az I. Könyv a *Közigazgatási kapcsolatok* (fr. *Les échanges avec l'administration*) címet viseli. Az I. Könyv I. címe szabályoz minden olyan kérelmet és az ezzel kapcsolatos eljárást, amely az ügyféltől származhat. A II. cím az észrevételek megtételére vonatkozó jog gyakorlását tartalmazza. A kódex e körben szabályozza az előzetes kontradiktórius eljárást (fr. *procédure contradictoire préalable*). A III. cím pedig a közigazgatási döntésekben való együttműködés szabályait rögzíti. Idetartozik a helyi népszavazás (fr. *référéndum local*) és a helyi egyeztetés (fr. *consultation locale*) szabályainak rögzítése, a helyi önkormányzatiságot erősítendő.

A II. Könyv részletesen szól a közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok (fr. *les actes unilatéraux pris par l'administration*) szabályairól, itt gyakorlatilag az aktustan (egy része) kerül kodifikálásra. Egyebek mellett az indokolás és az aláírás (fr. *motivation; signature*) kérdéseinek (I. cím), a közigazgatási aktusok hatálybalépésének (II. cím), a hallgatással hozott döntés (fr. *silence valant acceptation*) kérdésének (III. cím) és a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezésének (IV. cím) részletszabályait tartalmazza. A jogalkotó itt kodifikál olyan jelentős elvet, mint az „aki hallgat, beleegyezni látszik” szabályát, és különbséget tesz az aktusok megsemmisítése és visszavonása közt is.

A III. Könyv a Közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználásáról szóló szabályokat (fr. *L'accès aux documents administratifs et la reutilisation des informations publiques*), így különösen a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés jogát (I. cím), a nyilvánosan elérhető információk további felhasználását (II. cím), az ezekért felelős személyek körét (III. cím), a Közigazgatási Dokumentumok Hozzáférési Bizottságára vonatkozó kérdéseket (fr. *Commission d'accès aux documents administratifs*) bontja ki (IV. cím). Tartalmilag e könyvbe épült be az 1978-as ADA.

A IV. Könyv a közigazgatási vitarendezést (fr. *Le règlement des différends avec l'administration*) szabályozza a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségekkel egyetemben. Az I. címben a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások (fr. *recours administratifs*) szerepelnek. A CRPA a korábbi francia jogi dogmatikához hasonlóan különbséget tesz a *recours gracieux* és *recours hiérarchique* között. A jogorvoslati kérelem címzettje az előbbi esetben maga a döntést hozó szerv, míg az utóbbiban a döntést hozó hatóság hierarchiában felette lévő szerve. A CRPA IV. Könyv I. címe a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások egy másik fajtáját, a megelőző, kötelező, közigazgatási jogorvoslati eljárásokat (fr. *Recours administratifs préalables obligatoires*) szabályozza. A II. cím az alternatív, nem bírósági vitarendezési módokat nevesíti, így például a mediációt vagy a jogok biztosához, azaz ombudsmanhoz (fr. *Défenseur des droits*) fordulás lehetőségét. A III. cím pedig megemlíti a bírósági jogorvoslati eljárás lehetőségét (fr. *Recours juridictionnels*).

Az V. Könyv (fr. *Dispositions relatives à l'outre-mer*) Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában rögzíti azokat a CRPA-szabályokat, amelyeket alkalmazni kell.¹²⁶ Pollák Kitti helyesen mutat rá a CRPA és az Európai Unió közigazgatási eljárási modelltörvénykönyvének (a továbbiakban: ReNEUAL) összefüggéseire, az EU-mintaszabályozás hatásaira a francia

¹²⁶ A CRPA elemzésének alapjául POLLÁK 2016, 29–30., valamint a CRPA szövege szolgált: CRPA. Forrás: www.legifrance.gouv.fr (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

kodifikációban.¹²⁷ (Bár tény, hogy maga a ReNEUAL túlmutat a tagállami, sőt a közigazgatási eljárási, illetve a közigazgatási hatósági eljárási kódexeken is).

2.2. A német és osztrák szabályozási modell¹²⁸

A közigazgatási eljárási modellek közül a kontinentális jogcsaládon belül a *német vagy germán modell* az egyik legmeghatározóbb, noha a szövetségi tagállami rendszer sajátos, a közigazgatási eljárásjogi szabályozásban is *kétszintű közigazgatási eljárási szabályrendszert* eredményez, azonban a viszonylag hamar kialakuló önálló közigazgatási eljárásjogi kódexek, valamint a közigazgatástól és a rendes bírósági szervezetrendszertől eljárási szabályozási oldalról is elkülönülő, *önálló közigazgatási bíróság* egy jellegzetes modell kialakulásához vezetett. A germán modell elsősorban a német és az osztrák eljárásjogra jellemző, de idesoroljuk még Svájc közigazgatási eljárásjogát is.

Terjedelmi korlátokra figyelemmel itt a német modell tekintetében csak a legjellegzetesebb karakterisztikai jegyekkel foglalkozunk:

Ad a) A *közigazgatási eljárási szabályok kodifikációja* tekintetében Európában Ausztria járt élen az AVG megalkotásával, és bár 1926-ban Tübingenben, majd 1931-ben Württembergben is elfogadták közigazgatási eljárásjogi törvényt, a német szövetségi közigazgatási eljárási törvény elfogadására néhány évtizeddel később került csak sor, *1976-ban* (VwVfG).

Az osztrák törvényt 1991-ben az eredeti általános kérdéseit átemelő új kódex váltotta fel, míg a – kisebb módosításokon átesett – német kódex mai napig hatályban van.

Ad b) A *szabályozás jellegét* tekintve a német modellhez tartozó államok eljárási kódexei nem egyedüli forrásai a közigazgatási eljárásjognak: bizonyos általános közigazgatási jogintézményeket önálló törvények szabályoznak. Ilyen mindkét államban például az elektronikus ügyintézésre vagy a végrehajtásra vonatkozó szabályok önálló törvényben való szabályozása. Emellett találkozhatunk alacsonyabb szintű, elsősorban rendeleti szintű közigazgatási eljárási kérdéseket szabályozó jogszabályokkal is. Érdemes röviden arra is utalnunk, hogy a német eljárási törvény mellett tartományi szintű közigazgatási eljárási törvények is ismeretesek, hiszen valamennyi tagállam önálló törvénykezési hatáskörrel rendelkezik a közigazgatási eljárásjog tárgyában. A szabályozás jellegzetességei között kell kiemelnünk azt is, hogy a germán modell államaiban önálló közigazgatási bíróság működik, önálló közigazgatási perrendi szabályokkal (Németországban ez a *Verwaltungsgerichtsordnung* – a továbbiakban: VwGO, míg Ausztriában a *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* – a továbbiakban: VwGVG). Mivel a germán modellben a bírósági eljárási szakasz nem tekinthető a közigazgatási eljárás részének, a közigazgatási eljárás szabályozása a közigazgatási szervek *aktuskibocsátásának* szabályait fogalmazza meg.

¹²⁷ POLLÁK 2016, 30.

¹²⁸ Az alfejezet Boros Anita írása.

- Ad c) A germán modell egyik sajátossága, hogy *igen markáns szerepük van az alkotmányos alapelveknek*. Ezek az alapelvek a német alaptörvényben, illetve az osztrák alkotmányban nevesítettek vagy az alkotmánybíróságok által részletesen kimunkáltak.¹²⁹
- Ad d) Szintén ennek a modellnek a sajátossága az egyszerű és az összetett eljárások eljárási szabályainak egymástól való elválasztása. Mindkét eljárásban érvényesül az egyszerűség és a gyorsaság alapelve, valamint az elektronikus ügyintézés eszközrendszerének alkalmazása. A VwVfG például külön rendelkezik¹³⁰ az általános vagy más néven nem formális (egyszerű) eljárásról (*das nicht-förmliche Verfahren*). Az ilyen eljárás nincs meghatározott formához kötve, hacsak törvény másként nem rendelkezik, vagyis az ilyen egyszerű megítélésű eljárásokban nincs szükség tárgyalás lefolytatására, valamint az eljárás végén kibocsátott döntés és annak közlése sem a jogszabályban meghatározott formai kötöttségek szerint történik.¹³¹ A hazai teljes eljáráshoz hasonló ügynevezett formális eljárás (*das förmliche Verfahren*) lefolytatására abban az esetben kerülhet sor, amennyiben jogszabály azt kifejezetten előírja.
- Ad e) Ebben a modellben a hazaihoz hasonlóan *három eljárási szakaszra tagolódik az eljárás*: alapeljárásra, jogorvoslati és végrehajtási szakaszra, de ahogyan említettük, a bírósági felülvizsgálat és a végrehajtás önálló törvényben szabályozott, ezért a közigazgatási eljárási szakaszra vonatkozó eljárási törvények részletesen kimunkált szabályokat tartalmaznak az eljárás és a döntés előkészítésére vonatkozóan, valamint a megfelelő döntéshez szükséges eljárási jogintézményekről.
- Ad f) A két eljárási törvény *tárgyi hatályát* tekintve érdemes röviden szólnunk a kivett eljárásokról is. A VwVfG hatálya nem terjed ki például a szövetségi vagy állami pénzügyi hatóságok adóigazgatási eljárására, a szociális ellátásokra vonatkozó törvényben foglalt eljárásokra vagy az iparjogvédelmi eljárásokra. Az AVG hatálya tekintetében érdemes említést tennünk a közigazgatási törvények hatálybalépéséhez szükséges rendelkezésekről szóló törvényről (*Gesamte Rechtsvorschrift für Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen* – a továbbiakban: EVG),¹³² amely meghatározza, hogy milyen típusú szervek eljárása esetében alkalmazható az AVG vagy annak valamely konkrét rendelkezése.
- Ad g) A német és az osztrák közigazgatási eljárási törvények *alapeljárási szakasza* számos ponton hasonlít a hazai közigazgatási eljárási szabályozáshoz. A német ügynevezett *Untersuchungsgrundsatz* és az osztrák *Ermittlungsverfahren* alapelvének megfelelően az alapeljárás elsődleges célja a tényállás megfelelő ala-

¹²⁹ DANWITZ, Thomas (1996): *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*. Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). 71.

¹³⁰ Lásd a VwVfG 10. §-át.

¹³¹ KNACK, Hans Joachim – HENNEKE, Hans-Günter (2014): *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*. Köln, Carl Heymanns Verlag. 239.

¹³² PATYI András (2006): *Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog)*. Forrás: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12478/file/Közigazgatás_európai_integrációja.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 06.) 12.

posszággal történő feltárása, hiszen csak az alapján lehetséges a jogszerű döntés meghozatala.¹³³ A bizonyítékokat a hazaihoz hasonló körben nevesíti mindkét törvény.¹³⁴ Itt érdemes sajátossággként kiemelni az esküvel megerősített nyilatkozatot a német közigazgatási eljárásjogban.¹³⁵ Ahogyan említettük, a *közigazgatási aktustan* a germán modell hangsúlyos kérdéskörét jelenti, ezért mindkét kódex foglalkozik a döntés megszövegezésének, indokolásának,¹³⁶ közlésének¹³⁷ szabályaival, illetve a döntés saját hatáskörben történő reparálásának kérdésével, noha a német kódex e tekintetben is részletesebb szabályozást tartalmaz, mint az osztrák. Sajátos, ám a germanista jogban elterjedt és viszonylag részletesen szabályozott jogintézmény a *közigazgatási szerződés*, amelyre vonatkozóan a VwVfG részletes szabályokat tartalmaz, és az ott nem részletezett kérdésekben a polgári törvénykönyv rendelkezései irányadók.

Ad h) A germán modell államainak *jogorvoslati rendszerében* kivételes szerepet játszanak a közigazgatási bíróságok. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatáson belüli jogorvoslatok ismeretlenek lennének. Mindkét törvény ismeri – noha az utóbbi időben már szűkebb alkalmazási körben – a *rendes fellebbezést és a döntés módosításának* különböző módzatait.¹³⁸

A szervezetileg és az eljárását tekintve is elkülönülő germán modellbe tartozó *közigazgatási bíróságok* szervezeti alapjait mindkét ország esetében alkotmányos szintű szabályozás jellemzi.

Noha a német közigazgatási bíráskodás során is kiemelkedő jelentősége van a közigazgatási tevékenység alkotmányos alapelveknek való megfelelésének, a közigazgatási bíróság elsődleges feladata a közigazgatás törvényes működésének biztosítása az alaptörvényben egyébként megfogalmazott hatékony jogvédelem¹³⁹ érdekében a közigazgatási bírósági eszközrendszer nyújtotta reparációs lehetőségek által.¹⁴⁰ Ebből következően a német közigazgatási bíróságok elsődleges szerepe a törvényesség biztosításában keresendő, és csak másodlagos az alapjogvédelmi funkciójuk.¹⁴¹ Németországban a kvázi általános közigazgatási bíróságok mellett bizonyos területeken különleges közigazgatási bíróságok is működnek. Ilyen például a katonai szolgálati bíróság vagy a szövetségi szabadalmi bíróság. A közigazgatási bíróság háromfokú: első fokon

¹³³ Vesd össze WIELINGER, Gerhart (2001): *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht*. Graz, Leykam. 59.

¹³⁴ Lásd BOROS Anita (2006a): Bizonyítás az osztrák közigazgatási eljárásban. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 9. sz. 531–541.

¹³⁵ Lásd BOROS Anita (2008b): Bizonyítás a német közigazgatási eljárásban. *Jogtudományi Közlöny*, 63. évf. 11. sz. 562–569.

¹³⁶ ZIEKOW, Jan (2013): *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Stuttgart, Kohlhammer. 265.

¹³⁷ DETTERBECK, Steffen (2018): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, H.C. Beck. 182.

¹³⁸ Lásd AVG 68. § (2) bekezdését, illetve a VwVfG 48–49.§-át, illetve NEUDÖRFLER Éva (2005): Jogorvoslat az osztrák közigazgatási eljárásban. *Magyar Jog*, 52. évf. 7. sz. 446.

¹³⁹ Lásd ehhez: VISEGRÁDY Antal (1997): A jog hatékonyságának kérdései a német és az osztrák jogtudományban. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 1. sz. 33.

¹⁴⁰ PATYI 2006, 9.

¹⁴¹ DARÁK Péter (2007): *A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK. Forrás: <https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/17611> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 03.)

az ötvenkét¹⁴² tagállami közigazgatási bíróság jár el (*die Verwaltungsgerichte*), majd másodfokon a tagállamok tizenöt¹⁴³ Felsőbb Közigazgatási Bírósága (*die Oberverwaltungsgerichte*) és végezetül a Szövetségi Közigazgatási Bíróság (*das Bundesverwaltungsgericht*).¹⁴⁴ A Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság előtt 2016-ban 1658 ügy indult, 2017-ben 1459, míg az elintézett ügyek száma 2016-ban 1664, 2017-ben 1407 volt. A folyamatban lévő eljárások száma 2016-ban 727, 2017-ben pedig 782 volt az év végén.¹⁴⁵ Az osztrák közigazgatási bírósági rendszerben az alkotmány (*Bundesverfassungsgesetz* – a továbbiakban: B-VG) szerint első fokon a tagállami közigazgatási bíróságok, bizonyos kivételes ügyekben a Szövetségi Közigazgatási Bíróság és a Szövetségi Pénzügyi Bíróság jár el, míg a másodfokú fórum minden esetben a Közigazgatási Bíróság. A bírósági szervezet alkotmányos elveit¹⁴⁶ szövetségi és tartományi jogszabályok egészítik ki. Az elsőfokú közigazgatási bíróságok előtti eljárásokat a közigazgatási bírósági eljárásról szóló törvény és – az adókkal és illetékekkel kapcsolatos eljárásokat – a szövetségi adótörvény szabályozza. 2016-ban a *Közigazgatási Bíróság* előtt megduplázódott a kereseti kérelmek száma és több mint 5100 új ügy indult, és 2100 volt folyamatban. Ez utóbbi 17%-os csökkenést mutat az előző évhez képest. A bíróságok eljárásának időtartama folyamatosan csökkent az elmúlt években: míg 2013-ban 16,7 hónapig tartott átlagosan egy közigazgatási per, addig 2015-ben már csak 8,9 hónapig, 2016-ban pedig 6,9 hónapig.¹⁴⁷

- Ad i) A közigazgatási eljárást lezáró harmadik nagy szakasz a *végrehajtási eljárás*. Ahogyan azt már korábban említettük, a német jogban a végrehajtás szabályait önálló közigazgatási végrehajtási törvény tartalmazza. A kötelezettséget megállapító közigazgatási aktus végrehajtásának fogatosítására az az első fokon eljáró közigazgatási hatóság jogosult, amely az aktust kibocsátotta. Az 1991-es osztrák közigazgatási végrehajtási törvény szerint a végrehajtás – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – a területi közigazgatási szervek feladata (*Bezirksverwaltungsbehörden*). A törvény meghatározza a végrehajtás előfeltételeit és az egyes végrehajtási módokat legfontosabb szabályait is.

¹⁴² Bundesverwaltungsgericht (2017): *Jahresbericht*. Forrás: www.bverwg.de/medien/pdf/jahresbericht_2017.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.) 7.

¹⁴³ Forrás: www.bverwg.de/medien/pdf/jahresbericht_2017.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.) 7.

¹⁴⁴ A germán modellhez tartozó országok közigazgatási bíráskodásának kialakulásához lásd STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 17. évf. 3. klsz. 42–45.; HAID Tibor (2010): A közigazgatási bíráskodás főbb modelljei. *Bolyai Szemle*, 19. évf. 1. sz. 147–166. Forrás: archiv.uni-nke.hu (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.); PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.

¹⁴⁵ Bundesverwaltungsgericht (2017): *Jahresbericht*. 24.

¹⁴⁶ A közigazgatási bíróságok hatáskörmegosztási, szervezeti szabályait és döntési jogosítványait a B-VG hetedik része szabályozza.

¹⁴⁷ Forrás: www.vwgh.gv.at/gerichtshof/taetigkeitsberichte/index.html (A letöltés dátuma: 2018. 05. 07.)

2.3. Az angolszász szabályozási modell¹⁴⁸

Az angolszász közigazgatási eljárás szabályozási modelljének felvázolásakor a kontinentális jogásznak le kell mondania a francia, illetőleg a német közigazgatási jogdogmatika biztos fogódzóiról, és ezek helyett egy eltérő jogi gondolkodással kell szembesülnie, ahol a közigazgatási jog 1885 előtt jószerével ismeretlen fogalomnak számított (bár nyilván a közigazgatás maga az államhoz tapadóan mindig is volt).¹⁴⁹ Valójában a közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog problémáival való erőteljesebb foglalkozás második világ-háború utáni jelenség.¹⁵⁰ Míg Britanniának és Új-Zélandnak nincsen eljárásjogi kódexe, addig az Egyesült Államok (a már említett APA keretjellegű szabályozás) és Ausztrália joga nyújt számunkra terepet (az eljárási kérdések egy hányadát is szabályozó 1978-as *Administrative Law Act* elnevezésű ausztrál közigazgatási anyagi, szubsztantív jogi törvénnyel – a továbbiakban: ALA). Azonban közigazgatási hatósági eljárási típusú kódexeket nem találunk.¹⁵¹ Az angolszász jogrendszer köztudottan nem római jogi alapon fejlődött. Az angol egyetemeken 1758-ig csak római és kánonjogot tanítottak. Érdekesség, hogy a hazai jogot először 1620-ban Svédországban, másodikként 1667-ben Magyarországon oktatták egyetemen. Az angliai egyetemeken is fontos volt a hazai jog oktatása. Mind a svéd, mind a magyar, mind az angol közjog történeti alapú alkotmány volt (az angol jogban ez meg is maradt). A jogászok képzése a gyakorlatban folyt (részben hasonlóan a magyar joggyakorlat-alapú *patvaria-rendszerhez*. Például a 19. századi angol nagybírák semmiféle formális egyetemi jogi képzésben nem részesültek. Az anyagi jogi normákkal (ang. *substantive law*) szemben jelentősebbé vált az eljárás és a bizonyítás joga (ang. *adjective law*). 1852-ig nagy volt a számos keresetforma jelentősége, de később ezek megszűntek. 1873 és 1875-ben a *Judicature Acts*, az angol bíráskodásról szóló törvények (a továbbiakban: JA) egyesítette a *common law-t* és az *equity law-t*.¹⁵² (Ezek mellett persze létezett a kodifikált

¹⁴⁸ Az alfejezet Koi Gyula írása.

¹⁴⁹ Erre a problémára vesd össze DICEY, Albert Venn (1915): *Introduction to the study of law of constitution*. London, MacMillan. 300., továbbá francia oldalról a *droit administratif*al történő összehasonlítás miatt: Koi, Gyula (2018): 'Upscale stranger.' The Administrative Law as a Phenomenon in the Anglo-Saxon Legal and Political Thought. In MOLNÁR, Károly Attila – PAP, Milán Eds. (2018): *State and Equality*. Budapest, Thomas Molnar Institute for Advanced Studies – Dialóg Campus. 117–128. Továbbá az angolszász közigazgatási jogtudományról: Koi Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszozlógatási és Tankönyv Kiadó. 97–114., 265–267.

¹⁵⁰ „Administrative law in the English-speaking jurisdiction is a post-war phenomenon.” JOSEPH, Philip A. (2001b): Judicial Review of Administrative and Executive Actions. In JOSEPH, Philip A.: *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*. Wellington, Brookers. 727.

¹⁵¹ Nagy-Britannia vonatkozásában e tétel ritka kimondására egy világos és beszédes példa Imre Miklós tollából: „Nagy-Britanniában – amint arra már korábban utaltunk – nincs olyan törvény, amely rögzítené a hatósági eljárás alapvető szabályait.” IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin (2011): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 142.

¹⁵² DAVID, René – JAUFFRET-SPINOSI, Camille – GORÉ, Marie (2016): *Les grands systèmes de droit contemporains*. Paris, Dalloz. 300–302.

statute law vagy *statutory law*).¹⁵³ Nagyjából a 19. századtól lehet számolni a kontinentális jogágak megjelenésével, bár a közigazgatási jog esetében ez jóval későbbi (egyések szerint 1926).¹⁵⁴

A *brit (angol) közigazgatási eljárásjog* megismeréséhez fontos látni, hogy a közigazgatási jogot az angol jogászok meglehetősen nehezen fogadták be.¹⁵⁵ Nem egy, amúgy közigazgatási jogásznak minősülő angolszász szerző üzött sportot abból, hogy milyen jelzőkkel, szóképekkel fejezze ki az angolszász jogrendszer távolságtartását, idegenkedését a közigazgatási jogtól. (Be kell látni, hogy a kontinentális jogban is – példának okáért hazánkban – adott ez a probléma, bár eltérő kontextusban: főként polgári jogászok, kisebb részben büntetőjogászok gerjesztik, ám szigorúan szóbeli megnyilvánulások útján. Az megint nem ide tartozó kérdés, hogy valójában a közigazgatási jogászok és a közigazgatást valamifajta „menedzsmenttudományként” felfogók között is „néma küzdelem” zajlik, amely esetében az eltérő igazgatási és jogi kultúrák nem jelentenek sem azonos terepet, sem egyenlő fegyverekkel megvívott csatákat.¹⁵⁶) *William Wade* szerint – jóindulatú értelmezésben – a közigazgatási jog „a jogcsalád serdületlen gyermeke” (ang. *backward child of the legal family*); sőt *J. L. Robson* egyenesen „a jogcsalád rút kiskacsájáról” (ang. *the ugly duckling of legal family*) szól. Ezek után csak abban reménykedhetünk, hogy – a mesékben legalábbis – a számkivetett rút kiskacsa a végén szépséges, ám mégis szerény modorú hatyúkirállyá cseperedik. Más, nevezetesen *Robin Cooke* 1960-ban azt kifogásolja, hogy a Halsbury-féle *Laws of England*¹⁵⁷ elnevezésű jogi gyűjteményben nincsen „közigazgatási jog” cím. Teszi mindezt abban az évben, mikor Új-Zélandon átnevezik az alkotmányjog (ang. *constitutional law*) tantárgyat alkotmány- és közigazgatási jog (ang. *constitutional and administrative law*) tantárggyá az LL.B.- és LL.M.-képzéseken (bár csupán *conjoint*

¹⁵³ A *statute law* egy megjelenési formája: *Statutes of United Kingdom 1929–1930*. s.l., s.a., s.n. 1–204. A brit hivatalos jogszabálygyűjtemény elektronikus formája, amely 1267-től tartalmazza a hatályos jogot. Forrás: legislation.gov.uk (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

A *statutory law* ragyogó összehasonlító polgári jogi alapú levezetése: Eörsi Gyula (1975): *Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok, és a jogfejlődés útjai*. Budapest, Akadémiai. 488–490.

¹⁵⁴ GARNER, James Finn (1974): *Administrative law*. London, Butterworths. 15.

¹⁵⁵ Egyes angol művek a közigazgatási eljárást napjainkban is politológiai alapon tárgyalják: BROWN, R. G. S. – STEEL, D. R. (1979): *The Administrative Process in Britain*. London, Methuen.

¹⁵⁶ Bizonyos értelemben sajnálatos az a kontinentális közigazgatási jogban gyakorlatilag 1930-tól napjainkig végbement, és igazságai, valamint jó szándéka ellenére is önmaga ellentétébe fordult folyamat, amely túlhangsúlyozta a közigazgatás-szociológia, az igazgatáspolitikát, a közigazgatási szervezés- és vezetéstan mindenhatóságát az „önállótlan” közigazgatási joggal szemben. Holott válság idején igencsak szükség van a közigazgatási jogra. Azonban – legalábbis Magyarországon – napjainkban boldog-boldogtalan az alkotmányjog emberi jogi doktrínáit óhajta kutatni, dogmatista tételes jogászaik lassan pedig utánpótlás nélkül maradnak. Válság idején pedig a fantáziatudományok és a politikai elkötelezettség alapján rekrutálódó jogi kutatási területek aligha visznek a megoldás irányába. Ezen pedig nem segít sem a jogtudomány index alapú mérése, sem a feminista-újmarxista jogtudomány, sem a jogdogmatika kutatásában is a nem jogászoktól kötelezővé tett interdiszciplinaritás és empiria, sem a jogtól idegen szociológiai, illetve végső eredményekben természetudományi alapú metodológiák hasztalan és örökös erőszakolása.

¹⁵⁷ *Halsbury's Laws of England*. Forrás: www.lexisnexis.co.uk (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.)

course gyanánt).¹⁵⁸ (Egyébiránt az angolszász tankönyvek nagy része is a *Constitutional and administrative law* címet viseli).¹⁵⁹ Mondjuk az *administrative lawlessness* földjén nincs okunk különösebb csodálkozásra.¹⁶⁰

A brit közigazgatási eljárásjogban sok dolog már elsőre ismerősnek tetszhetik a kontinentális jogász számára, ilyen, hogy van az angol jogban is közigazgatási aktustan.¹⁶¹ Felismerhető a bírósági rendszer is: Ziller talán túlértékelve körülbelül 2000-re, Imre nagy realitásérzékkel 94-re¹⁶² taksálja azokat a kifejezetten közigazgatási külön- vagy sajátos hatáskörű bíróságokat (törvényszékeket, tribunálokat) számszakilag, amelyek közigazgatási ügyeket is tárgyalnak (ang. *administrative, special or statutory tribunals*).¹⁶³ Azonban Braibant szintén külső, kontinentális megfigyelőként mutat rá arra, hogy a tribunálok nem minden esetben azonosak a kontinentális bíróságokkal.¹⁶⁴ Több általános jogintézmény azonban szokatlan, a kontinentális jogtól eltérő (gyakran latin) néven tárul elénk, bár a tartalmak körülbelül azonosak. Éppen ezért a különféle angol(szász) jogintézmények esetében nem tekintünk ki az egyes fogalmak sokágú jelentésére, hanem csak az eljárásjogi értelmüket világítjuk meg, ennek hiányában ugyanis a megértés foka erősen csökkenhet az angolszász jogdogmatika (ang. *legal doctrines*) erős hiányosságai okán. Nem kívánunk hosszas történeti visszatekintést adni, de érdemes utalni rá, hogy a közigazgatási jogszolgáltatást (szegényügyek, útügyek¹⁶⁵) a megyei szinten eljáró békebírák látták el, akik döntéseikért az angol jog hagyományos elvei szerint személyes felelősséggel tartoztak. 1888-tól ez a tevékenység átkerült a megyei tanácsokhoz. A 20. század tapasztalatai révén jöttek létre a közigazgatási döntőbizottságok, más néven törvényszékek vagy tribunálok (ang. *administrative tribunals*), amelyek a közigazgatási jogvédelem eszközeiként speciális jogi fórumrendszer kialakításának alapjául szolgáltak. Az erősen bírósági felülvizsgálatra (ang. *judicial review*) koncentráló angolszász közigazgatási jogban velük jelent meg a klasszikus eljárási modell: a felek kontradiktórius meghallgatása után a jogvitában az igazságszolgáltatás-szerűen eljáró fórum pártatlan pozícióban dönt. Ezekben az eljárástípusokban a *common law* és az *equity law* kiváló és tiszteletre méltóan régi jogintézményei, döntései nem jelenthettek kulcsot, így nem alakultak ki megfelelő eljárásjogi megoldások, a kifejlődőben lévő közigazgatási jog és eljárásjog kaotikussá vált. A közigazgatási eljárásjog kérdéseit 1957-ben a *Franks Committee* próbálta megoldani, ennek eredményeként jött létre az igazgatási döntőbizottságokról és a közmeghallgatásról szóló törvény ugyanebben az évben (ang. *Tribunals*

¹⁵⁸ JOSEPH 2001b, 731. említi a közigazgatási jogot illető különféle megnevezéseket. Csupán a húszas évektől kezdődően az Oxfordban és Cambridge-ben oktatott (kezdetben a jogrendszer általános megismerésére szolgáló tantárgy keretei között feltűnő) alkotmányjoggal együtt tűnik fel Britanniában a közigazgatási jog; majd az 1950-es évektől a közigazgatási jogot elkülönített formában (bár gyakran csupán választható tárgyként) oktatták, oktatják. KOI 2014, 109.

¹⁵⁹ Két – igen híres – kivétel Oxfordból: WADE, William – FORSYTH, Christopher (2000): *Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press. 1961-ben jelent meg először (akkor még csak William Wade munkájaként), és 2000-ben a nyolcadik kiadásnál tartott. CANE, Peter (1997): *An introduction to Administrative Law*. Oxford, Clarendon Press. Ez a könyv 1986-ban jelent meg először, 2011-ben az ötödik kiadásánál tartott.

¹⁶⁰ BRAIBANT 1985–1986, 335. jellemzi így az angol közigazgatási jogot.

¹⁶¹ ZILLER, Jacques (1993): *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris, Montchrestien. 295–296.

¹⁶² IMRE–KRISTÓ 2011, 143.

¹⁶³ ZILLER 1993, 441.

¹⁶⁴ BRAIBANT 1985–1986, 347.

¹⁶⁵ Az angol útügyek régi közigazgatási jellegére lásd fentebb a Laya kapcsán írtakat is.

and Inquiries Act; a továbbiakban: TIA), amelyet 1971-ben és 1992-ben módosítottak. A törvény rendszerezte a tribunálok szervezeti jogi kérdéseit, előírta a döntések indokolásának kötelezettségét, és megnyitotta a tribunálok döntése ellen a bírósági felülvizsgálat útját.¹⁶⁶ A fentebb említett TIA kapcsán *Braibant* arra is rámutat, hogy 1966-ban történt meg az 1957-es szabály teljessé tétele (fr. *complétée*) és módosítása. Az 1955-ben létrehozott *Sir Oliver Franks* vezette bizottság, amelynek munkáját a francia közigazgatási jogászprofesszor és államtanácsos *Maxime Letourneur* és az USA-beli *Bernard Schwartz* közigazgatási jogászprofesszor is segítette. A munka két évig tartott, és a bizottság hatkötetnyi jelentést tett le az asztalra. A TIA ennek volt tehát az eredménye. A bizottság, valamint a TIA nyomán létrejött *Tribunal Council* három elvet emelt ki: a nyitottság (ang. *openness*), a tisztességes eljárás (ang. *fairness*), illetve a pártatlanság (ang. *impartiality*) követelményeit. A kontradiktórius eljárás mellett hangsúlyozta az érdekelteket megillető meghallgatáshoz való jog (lat. *audi et alteram partem*) ősi követelményét is.¹⁶⁷ Az angol jogban számos felülvizsgálati forma van,¹⁶⁸ ezek közül egyesek korábbi klasszikus latin neveik helyett újakat kaptak.¹⁶⁹

Az angol közigazgatási eljárásjog jogintézményeire térve csak egyesek bemutatására van mód. Ezek rendre az alábbiak: maga a *judicial review*, az *ultra vires* elv, az *intra vires* elv, a *natural justice*, valamint az *estoppel*.

A *judicial review*¹⁷⁰ így önmagában jelenthet alkotmánybíráskodást is (az USA jogában), a mi esetünkben egészen pontosan – mint *Patyi* helyesen rámutat – a *judicial review of administrative action-ről* van szó, amely a közigazgatási aktus bírósági felülvizsgálatát jelenti. A fogalom tételes jogi megjelenésére csak 1977-ben került sor a bírói felülvizsgálat iránti kérelem (ang. *application for judicial review*) bevezetésével.¹⁷¹ *Joseph* minden alappal nevezi az utóbbi évek (ang. *until recent years*) (angolszász) közigazgatási jogi rendezőelvének (ang. *organizing principle*).¹⁷² Korábban a központi bíróságok számára az alsóbb fokú (bírói és igazgatási típusú) szervek, valamint magánjogi természetű döntéshozatali hatáskör feletti ellenőrzésre és felülvizsgálatra jogosított, míg mára egyre inkább

¹⁶⁶ LÖVÉTEI István (2000a): A közigazgatási eljárás és eljárásjog Angliában és az Egyesült Államokban. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió. 27. és BOROS Anita (2010f): Bizonyítás az angol jogrendszer közigazgatásában. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. 136–137.

¹⁶⁷ BRAIBANT 1985–1986, 338–339.

¹⁶⁸ CANE 1997, 62–88.

¹⁶⁹ Így lett a *mandamus*-ból *mandatory order*; a *prohibition*-ből *prohibiting order*; *certiorari*-ből pedig *quashing order*. Lásd KÜNNECKE, Martina (2010): *Tradition and change in Administrative Law. An Anglo-German comparison*. Berlin, Springer. 39.

¹⁷⁰ Említi: KINGDOM, John (2005): Britain. In CHANDLER, J. A.: *Comparative Public Administration*. London – New York, Routledge. 45. Kifejti: CANE 1997, 89–108.; JOSEPH 2001b, 726–787.

¹⁷¹ PATYI András (2007a): A közigazgatási eljárásjog Angliában. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 690. Az álláspont további nyelvi és irodalmi igazolása: GARNER, Bryan A. Ed. (2004): *Black's Law Dictionary*. St. Paul (Min.), Thomson. 864.

¹⁷² JOSEPH 2001b, 761.

csak közjogi és közigazgatási jogi jelentéskörben használatos.¹⁷³ Fontosnak tűnő, kisegítő doktrína az érvek előli elzárkózás tilalmának elve (ang. *closed mind*).¹⁷⁴

Az *ultra vires* elv¹⁷⁵ egy bonyolult, a parlamenti szupremácia, a helyi önkormányzatok és a bíraskodás körében is használt elv, amelynek itt csupán eljárásjogi értelmére utalunk. Az *ultra vires* hatalmon túlit (gyakorlatilag a szavak értelme szerint hatáskörtúllépést) jelent. Az úgynevezett eljárási *ultra vires* (negatív oldalról) azokat a döntéseket jelenti, amelyek meghozatala során valamely lényeges eljárási szabályt megsértettek, így e döntések a bíróság által megsemmisítendők vagy megváltoztatandók. Erre utal, hogy *Cane* nem *ultra vires* néven, hanem *invalidityként* tárgyalja.¹⁷⁶ Más (pozitív) oldalról az eljárási *ultra vires*en azokat az előírásokat értjük, amelyeket meg kell tartani (nem szabad megszegni) ahhoz, hogy a döntés érvényes (hibátlan), a bíróság által érvényében fenntartott maradjon. Ezeket az előírásokat döntően törvény, esetleg rendelet állapítja meg.¹⁷⁷ *Joseph* az *ultra vires* elvet a *beyond the powers* kifejezéssel fordítja, és az ítélkezési hiba (ang. *jurisdictional error*) körében tartja relevánsnak, szintén *Cane*-hez hasonlóan azonosítja az érvénytelenséggel (ang. *invalidity*). Az ítélkezési hiba a jellemzője az *ultra vires* aktusoknak, amelyeket érvénytelennek (ang. *void*),¹⁷⁸ semmisnek (ang. *null*),¹⁷⁹ illetve hibásnak (ang. *vitiated*)¹⁸⁰ mondanak. Másutt *Joseph* arra utal, hogy az *ultra vires* „átment,” azaz elmúlt (ang. *passing*), megszűnt (ang. *ceased*) a felülvizsgálat szervező elve lenni.¹⁸¹

A *natural justice*¹⁸² elve magyarul természetes igazságosságot jelent, azonosítják a *fairness-szel* is.¹⁸³ Két jelentős önálló alapelvet foglal magába a *natural justice*: egyfelől a tisztességes meghallgatáshoz való jogot (ang. *the right to a fair hearing*; lat. *audi alteram partem*), másfelől pedig az elfogultságot kizáró szabályt (ang. *the rule against bias*; lat. *nemo iudex in causa sua*). A meghallgatáshoz való jog az elnevezésénél jóval szélesebb kört ölel fel, valójában a megfelelő eljárási helyzethez (pozícióhoz) való jogot. A *duty to act fairly* szabálya értelmében a meghallgatástól távolabb álló előírások gyűjtőfogalma a *natural justice (fairness)* lett. A meghallgatáshoz való jog megilleti mindazt, akinek jogát vagy kötelezettségét az ügy érinti, és a döntés meghozatala előtt lehetőséget kell biztosítani számára az üggyel kapcsolatos álláspontja kifejtésére (ang. *to present his/her case*). Ne feledjük, ez az elv volt az 1889-es spanyol kódex egyik sarokpontja is, bár tény, hogy

¹⁷³ PATYI 2007a, 690–691.

¹⁷⁴ Ezt a kifejezést sem a rendelkezésünkre álló angolszász jogirodalom, sem a nyelvészeti irodalom nem ismeri. Vélhetően egy angolszász (USA) büntetőügyben, a *Parker v State of Texas* 545 S.W.2d 151 (1977) case-ben alakult ki. Forrás: <https://law.justia.com/cases/texas/court-of-criminal-appeals/1977/52537-3.html> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 01.) PATYI 2007a; SABJANICS István (2015a): A közigazgatási eljárás az Egyesült Királyságban. In GERENCSÉR Balázs Szaboles szerk.: *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV.* Budapest, Pázmány Press. 85. Az angolszász irodalomban hozzá: STOTT, David – FELIX, Alexandra (1999): *Principles of administrative law*. London, Cavendish. 121.

¹⁷⁵ Említi: CANE 1997, 62–63.; BOROS 2010f, 137–138.; KÜNNKE 2010, 128–130.; IMRE–KRISTÓ 2011, 143.; SABJANICS 2015a, 84.

¹⁷⁶ CANE 1997, 62–63.

¹⁷⁷ PATYI 2007a, 692.

¹⁷⁸ *Ridge v Baldwin* (1964) AC 40 (HL).

¹⁷⁹ *Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission* (1969) 2 AC 147 (HL).

¹⁸⁰ *Calvin v Carr* (1980) AC 574 (PC).

¹⁸¹ JOSEPH 2001b, 761–762.

¹⁸² CANE 1997, 137–138.; KÜNNKE 2010, 138–141.; IMRE–KRISTÓ 2011, 84.

¹⁸³ JOSEPH 2001a, 856.; PATYI 2007a, 693.; SABJANICS 2015a, 84.

részben az angol jogból származó elv. A meghallgatáshoz való jog összetevője a bizonyítékok, tényállási elemek (ang. *the evidence*) megismertetése. Lehetőséget kell biztosítani az érintettnek a cáfolatra. A megismerhetőség közérdekből korlátozható (adatvédelem). A meghallgatáshoz való jog másik összetevője a tényállás teljes körű felderítése a döntés meghozatala előtt. A meghallgatás nem szükségképpen szóbeli, csak akkor, ha a tanúk vallomásainak ütköztetése szükséges, egyébiránt a saját álláspont írásbeli kifejtése is elégséges. Elegendő (megfelelő) felkészülést, időt (időtartamot) kell biztosítani a meghallgatásra, a résztvevő álláspontja kellő előadására, kifejtésére, azaz az ügyfél értesítése az eljárásról kötelező. A tanúmeghallgatáson való ügyféli részvétel, valamint a tanúkhöz kérdés intézésének lehetősége a szóbeli eljárás esetén követelmény. Jogi képviselet a jogvitás eljárásban szükséges, illetőleg akkor, ha az ügyfél megélhetéséről van szó. Ugyan nincs általános részletes indokolási kötelezettség, de a bírói gyakorlat efelé hajlik, és egyes ügyfajtákban kötelező is a részletes indokolás. Ki kell térni a figyelembe vett (releváns), valamint figyelmen kívül hagyott (irreleváns) tényekre a döntés indokolása során. A tényállás tisztázását követően a döntés meghozatala előtt a felek jogosultak az ügy egészével kapcsolatban kifejtetni az álláspontjukat.¹⁸⁴ Abban az esetben, ha az elsőfokú eljárásban nem biztosították a meghallgatáshoz való jogot, a legtöbb esetben a másodfokú fair meghallgatás nem váltja ezt ki, hiszen ezt a jogot az eljárás minden szakaszában, illetve a bírósági szervezetrendszer valamennyi fokán biztosítani kell. Azonban, ha a bíróság úgy látja, hogy az ügyfél érdekei a másodfokú meghallgatáson kellő kielégítést nyertek, akkor eltekinthet a döntés megsemmisítésétől. (A kontinentális jogrendszerekben többnyire ez olyan súlyos eljárási hiba, amely a döntés megsemmisítését, illetve új eljárás lefolytatását vonná maga után).

E körben az elfogultsági szabályok négyfélék:

- az ügybeni közvetlen vagyoni érintettség (vagy érdekelttség);
- a kifejezett szakmai érintettség az adott ügyben döntést hozó részéről (például eljárás az eljárás korábbi szakaszában);
- személyes (hozzátartozói) érintettség;
- előítéletes viselkedés/elzárkózás az érvek elől (ang. *closed mind*) már akár a döntéshozatal előtt.

A természetes igazságosság fontos szabálya, hogy ennek tételeire csak az érintett személy hivatkozhat, a bíróság hivatalból vagy más eljárási résztvevő indítványára nem köteles figyelembe venni. A bírósági felülvizsgálat (ang. *judicial review*) a bíróság mérlegelése alapján, és nem alanyi jogon történik. A megfelelő érdekeltséget (ang. *sufficient interest*) igazolni kell, ennek hiányában a felülvizsgálati eljárás nem indítható meg.¹⁸⁵

Azonban van néhány olyan esetkör, amelyben a *natural justice* (*fairness*) nem alkalmazható:

- Ilyen, amikor a döntés nem végleges hatállyal hat ki a jogállapotra (ang. *decision did not finally determine rights*), tehát az úgynevezett előzetes döntések (ang. *preliminary decisions*) esetében.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Az ügy egészére vonatkozó álláspont kifejtésére: BOROS 2010f, 139.

¹⁸⁵ PATYI 2007a, 693–695.

¹⁸⁶ JOSEPH 2001a, 856.; ilyen eset a Wiseman v Borneman (1971) AC 297 (HL).

- Ilyen a törvényhozói szándék (ang. *legislative intention*) is. A parlament a természetes igazságosság (tisztességes eljárás) szabályainak alkalmazásától kifejezetten vagy jogszabályi rendelkezés alapján eltekint. Például a *Privy Council* által hozott rendelet (ang. *statute*) átfogó és részletes szabályozást vezet be, amely kimerítően szabályozza a követendő eljárást. Azonban ha a parlament elmulasztja az eljárási védelem (ang. *procedural protections*) szabályozását, a bíróságok nem fognak egykönnyen arra a jogalkotási/törvényhozói szándékre következtetni, hogy a jogalkotás a tisztességes (méltányos) eljárás (*procedural fairness*) kivezetésére (ang. *oust*) irányult volna. Mivel a Lordok Háza az *O'Reilly v Mackman* ügyben¹⁸⁷ utalt rá, hogy az eljárási jogvédelem „valamennyi civilizált jogrendszerben meglehetősen alapvető” (ang. *so fundamental to any civilised legal system*), ezért a parlamentnek kifejezetten utalnia kell (ang. *employ to express words*) egy olyan bíróság létrehozására (ang. *in order to constitute a tribunal*), amely figyelmen kívül hagyhatja a *natural justice* szabályait (ang. *which could disregard the rules of natural justice*).¹⁸⁸
- A következő esetkör a politikai irányvonal és a mérlegelési jogkör gyakorlása (ang. *policy and the exercise of discretion*). Nemzeti érdek körébe tartozó vagy (nemzet) biztonsági kérdés (ang. *national interest or security*) felülírhatja az elv alkalmazását.¹⁸⁹
- E körbe tartozik az azonnali cselekvés szükségessége (ang. *need for prompt action*). A *natural justice* felülírható (ang. *overridden*), ha a jogszabály azonnali intézkedési kötelezettséget (ang. *prompt action*) vagy egyszerűsített eljárást (ang. *streamlined procedure*) ír elő.¹⁹⁰
- Idetartozik a foglalkoztatás (ang. *employment*) kérdése. A *common law* a főnök-beosztott/tulajdonos-alkalmazott viszonyt (ang. *master-servant relationship*; tkp. úr-szolga viszony) olyanként kezeli, amelyben az érvényes elbocsátásnak (ang. *valid dismissal*) nem előfeltétele a tisztességes eljárás (ang. *procedural fairness*). Azonban 1973 óta a foglalkoztatottak védelmet élveznek az igazságtalan elbocsátással (ang. *unjustifiable dismissal*) szemben.¹⁹¹
- Szintén ilyen eset a parlamenti eljárás (ang. *parliamentary proceedings*). Történetileg az angol parlament ura volt önnön eljárásainak (ang. *have been master of their own procedures*) és formailag soha nem kötötték a természetes igazságosság elvei (ang. *never formally acceded to the requirements of natural justice*). Az angol alsóháznak, a képviselőháznak (ang. *House of Commons*), szó szerint a közrendűek házának megvolt a joga, hogy saját eljárásainak egyedüli bírója legyen (ang. *the Commons claimed the right to be sole judge of its own proceedings*), és szigorúan érvényesítette függetlenségét és tekintélyét (ang. *and vigorously asserted its independence and authority*). Joseph e körben az egyik legkiválóbb angol nagybír, William Blackstone eredetileg 1762-ben megjelent *Commentaries on the Laws of England* című mérőöldkövet jelentő művére utal. Szintén rá hivatkozik az alábbi állítást illetően: „A lex parlamenti történeti kisugárzása teszi a Házat saját ügyének

¹⁸⁷ O'Reilly v Mackman (1983) 2 AC 237.

¹⁸⁸ JOSEPH 2001a, 856–857.

¹⁸⁹ JOSEPH 2001a, 857.

¹⁹⁰ JOSEPH 2001a, 857–858.

¹⁹¹ JOSEPH 2001a, 858–859.

bírájává, ellentétben a tisztességes eljárásra és a természetes igazságokra vonatkozó modern magyarázatokkal.”¹⁹²

Az *estoppel*¹⁹³ elve szintén több mindent jelent (például a nemzetközi közjogban), de ezek külön vizsgálata csak összezavarná a világos magyarázatot jelen esetben. Az angolszász jogban önmagában is harmincféle jelzőjű *estoppel* ismeretes.¹⁹⁴ Általában olyasfajta jogi korlátozást jelent, amely megakadályozza, hogy valaki olyan igényt támasszon vagy jogot érvényesítsen, amelyet korábban egy kontradiktórius eljárás során már elismertek vagy megadtak számára, vagy igényét jogilag igazoltnak jelentették ki.¹⁹⁵ *Lord Coke*, Anglia nagybírája szerint az *Estoppe* (így, l betű nélkül) a francia *estoupe* szóból származik, mint az angol *stopped* (megállítás az értelme tehát), és *legal resultot* vagy *conclusionont* jelent.¹⁹⁶ A különféle *estoppelfajták* közül számunkra a *collateral estoppel*, valamint az *administrative collateral estoppel* érdekes. A *collateral estoppel* az ítélet kötőerejét jelenti (ang. *the binding effect of the judgement*), amely által a felek közötti későbbi ellentmondások elkerülhetőek, ha ugyanabban az ügyben a későbbiek során eltérő jogigényt (ang. *claim*) támasztanának. Az *administrative collateral estoppel* egy jogi személyiséggel (ang. *legal capacity*) rendelkező *agency* által hozott döntés (ang. *decision*) esetén merülhet fel.¹⁹⁷ Valójában *Cane* mutat rá arra, hogy az *estoppel* a *res iudicatát* jelenti.¹⁹⁸

Az *intra vires* elv részben az *ultra vires* elvhez kapcsolódik. Az *intra vires* kifejezés szó szerint hatalmon belülit jelent. Az *ultra vires* korábban a jogsértő döntéseket jelentette. Az *intra vires* döntések azok, amelyeket hatáskör birtokában (ang. *within scope of authority*) hoztak meg, és jogilag hatályosulnak (ang. *legally effective*), jogilag kötik az azt hozó szervet (ang. *legally binding on the body, which makes them*).¹⁹⁹

A törvényi eljárások (ang. *statutory procedures*), különös szabályok körében a jogalkotó gyakran biztosít fellebbezési lehetőséget (ang. *appeal*) a meghozott döntés ellen. A törvényi szabályok és a döntés megsemmisítése közötti kapcsolatot a bíróságok állítják fel, ők döntenek el, hogy a paramentnek az volt-e a szándéka, hogy annak megsértése érvénytelen döntést eredményezzen, vagy sem.²⁰⁰

Az *amerikai egyesült államokbeli szabályozás* és a brit (angol) szabályozás egymáshoz való viszonya érdekes kérdés.²⁰¹ Van olyan felfogás, amely inkább azt hangsúlyozza,

¹⁹² JOSEPH 2001a, 859–860.

¹⁹³ Említi: Koi Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közföldügyi és Tankönyv Kiadó. 297. Hasonló nyomvonalon halad az elv kifejezett említése nélkül: SÁBÁNICS 2015a, 83–85.

¹⁹⁴ GARNER 2004, 589–591.

¹⁹⁵ GARNER 2004, 589.

¹⁹⁶ GARNER 2004, 590.

¹⁹⁷ GARNER 2004, 279.

¹⁹⁸ CANE 1997, 228.

¹⁹⁹ CANE 1997, 228–229.

²⁰⁰ PATYI 2007a, 695.

²⁰¹ Az amerikai állam önmagában sajátosan fejlődött, erre lásd a két klasszikus feldolgozást: BRYCE, James (1898): *The American Commonwealth* I–II. New York, MacMillan. 724., 904.; MAGYARY Zoltán (1934): *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Észak-Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 302.

hogy az USA a közigazgatási eljárás szempontjából a brit (angol) utat követte,²⁰² mások pedig az eltéréseket emelik ki a két ország között.²⁰³ Nyilván nem feledhető, hogy a *common law* jogrendszerek egy gyökérből táplálkoznak, ugyanakkor a szabályozási karakterisztika vizsgálata a reguláció mikéntjét (és persze tartalmiságát) veszi alapul, mivel az USA közigazgatási eljárásjoga az Amerikai Egyesült Államok 1946-os szövetségi közigazgatási eljárási kerettörvényével (a továbbiakban: APA) szövetségi keretszabályozáson, a tagállami eljárási kódexeken, illetve az 1948-as *Model State Administrative Procedure Act* (a továbbiakban: MSPA) szabályain alapul szemben a kódex nélküli brit (angol) szabályozással. Az APA, a szövetségi eljárásjogi keretjogszabály a *New Deal* program kapcsán jött létre. Az USA új központi szervei (*agencies*) egy új állam kiépítését szolgálták.²⁰⁴ Mintegy 18 ilyen szerv jött létre a folyamat során: ezek részben szabályozó, részben döntéshozó, részben jogvitát megoldó (ang. *judicial*) feladatot láttak el mint független szervek (ang. *independent agencies*). A különféle vizsgálatok, jelentések vagy a jogalany jogait és kötelezettségeit szabályozzák (ang. *rulemaking*), vagy egyedi jogi döntéshozatalt (ang. *adjudication*) folytatnak. Az egyedi döntés lehet formális és informális közigazgatási döntéshozatal. A formális döntés a bírósági eljáráshoz hasonló meghallgatást, tanúbizonyítást, kötelező jegyzőkönyvvizetést és írásba foglalt formális döntést jelent. Az informális (formátlan) döntéshozatal ezzel szemben mellőzi a fentebbi eljárási eszközöket (főként a bíróságszerű meghallgatást), ehelyett a szervek megbeszélések és tárgyalások útján jutnak el a döntésig.²⁰⁵ Az APA a szövetségi szervek szabályozására terjed ki.²⁰⁶

Az APA jelentősége abban rejlik, hogy 50 szövetségi tagállam számára kell keretül szolgálnia, hiszen a tagállami közigazgatási szabályok különfélék. Nyilván ezek különbözősége történeti szükségszerűség. 1960-ig a tagállamok számára alkotott MSPA szabályait 12 tagállam fogadta el, majd azokat 1961-ben módosították. Az 1961-es módosított szabályokat vagy azok nagy részét a tagállamok fele fogadta csupán el.²⁰⁷ Az 1981-es módosításokhoz néhány tagállam igazította a szabályait. Jelentős a 2010-es módosítás is.²⁰⁸

Az APA négy fő célt kívánt megvalósítani:

Ad a) Minden szerv köteles tájékoztatni a közvéleményt.

Ad b) A szabályalkotó – jogalkotó – eljárásban minden szerv köteles biztosítani a közvélemény részvételét.

²⁰² LÖVÉTEI 2000a, 26.

²⁰³ PATYI András (2007e): Az Egyesült Államok szövetségi eljárásjogi kódexe (APA) és az ausztrál Közigazgatási jogi törvény. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 696–698.; BOROS Anita (2010e): Bizonyítás az Amerikai Egyesült Államok közigazgatásában. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. 140.

²⁰⁴ Az *agency* fogalma már a polgárháború időszakában is létezett.

²⁰⁵ PATYI 2007e, 696–697.

²⁰⁶ LÖVÉTEI 2000a, 26.

²⁰⁷ Arizona, Arkansas, Connecticut, District of Columbia, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Mexico, New York, North Carolina, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, South Dakota, Tennessee, Vermont, Washington, West Virginia, Wisconsin, Wyoming.

²⁰⁸ VÉRTESY, László (2013): The Model State Administrative Procedure Act in the USA. *De Iurisprudencia et Iure Publico*, 7. évf. 3. sz. 155–156. Forrás: www.dieip.hu (A letöltés dátuma: 2018. 06. 05.)

- Ad c) A szabályalkotó eljárásokra és a formális döntéshozatali eljárásra – a mi fogalmaink szerinti hatósági eljárásra – egységes és kötelező alapelvek (standardok) megállapítása.
- Ad d) A bírósági felülvizsgálat terjedelmének rögzítése.

Az APA hatályát általános, széles körű fogalommeghatározással állapították meg. Magában foglalja – a kontinentális jogban anyagi jognak számító – a közigazgatási szervezeti jogi szabályozást, a jogalkotási szabályokat, az adatvédelmi szabályokat, illetve a kontinentális jogban hatósági eljárásjognak nevezett szabályokat. Az USA szövetségi *agencyk* (akár más szerv alá tartoznak, akár nem, akár más szerv felügyelete alatt állnak, akár nem) tartoznak a hatálya alá, továbbá a *department* és annak szervezeti egységei, illetve a nekik alárendelt szervek (*executive agencies*). Kivételt képeznek ez alól a Kongresszus és a bíróságok, valamint az USA külbirtokait igazgató szervek.²⁰⁹ Az APA emellett külön szabályozza a közigazgatási eljárás egyes lépéseit – a bizonyítási eszközöket és módozatokat, a tényállástisztázás módozatait, a tényállás megállapítását, a döntési formákat, a más szerv általi felülvizsgálat és a bírósági felülvizsgálat módozatait.²¹⁰ Az USA alkotmánya által deklarált kellő, méltányos eljárás elve (ang. *due process of law*) a közigazgatási eljárás egyik fő követelménye.

Az ausztrál szabályozás mibenlétét csak röviden elemezzük. A British Commonwealth tagjaként a kontinensnyi ország sajátossága, hogy 1901-től nem történeti, hanem kartális alkotmánnyal rendelkezik. Szövetségi államként bírósági rendszere az USA szisztémájához hasonlít. A brit (angol) szabályozáshoz hasonlóan a korábban már említett, többször módosított 1978-as ALA célja a bírósági felülvizsgálat szabályozása és terjedelmének megállapítása.

Az ALA hatálya minden olyan döntésre kiterjed, amely egy adott személy jogaira kihat, illetve engedély vagy kiváltság (privilegium) megadása, megtagadása, megvonása, felfüggesztése vagy megváltoztatása ügyében dönt.

Döntésnek minősül az ilyesfajta hatáskör gyakorlásának megtagadása, illetve a döntés megtagadása (a nem döntés). Az indokolási kötelezettség kellő mértékben szabályozott.²¹¹

Ügyfélnek („érintett személynek”) tekinti a törvény az eljárás résztvevőit, és azt, akit közvetve vagy közvetlenül alapvető mértékben érint a meghozandó vagy meghozott döntés.²¹² Eljáró szervnek (tribunálnak) minősít a törvény minden olyan személyt vagy személyekből álló testületet, aki vagy amely nem minősül bíróságnak, vagy nem bíró az elnöke, de a döntéshozatal során a jog kifejezett rendelkezése nélkül is bíróságszerűen köteles eljárni

²⁰⁹ Legfelsőbb bírósági ítélet állapította meg, hogy az USA elnöke nem *agency* az APA értelmében (Franklin v Mass).

²¹⁰ PATYI 2007e, 697–698.; STRAUSS, Peter – RAKOFF, Todd – FARINA, Cynthia – METZGER, Gilian (2011): *Gellhorn and Byse's Administrative Law. Cases and Comments*. New York, Foundation Press. 15–1508. FORGÁCS, Anna (2015): Administrative rule-making based on the ReNEUAL Model Rules. In GERENCSE Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András: *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. 437–448.

²¹¹ 5. §. PATYI 2007e, 698. Vesd össze CANE, Peter – McDONALD, Leighton (2008): *Principles of administrative law. Legal regulation of governance*. Sydney, OUP Australia and New Zealand.; DOUGLAS, Roger – HEAD, Michael – YEE, Fui Ng – HYLAND, Margaret (2009): *Douglas and John's Administrative Law*. Sydney, Federation Press.

²¹² ALA 2. § (3) bekezdés.

abban az értelemben, hogy a *natural justice*-hoz kötve van.²¹³ A törvény megteremti emellett a bírói felülvizsgálat lehetőségét is.

Az új-zélandi szabályozás mibenléte sokban hasonlatos a brit (angol) szabályozáshoz. A legfontosabb jogi szabályok egyike az 1852-ből való alkotmány, amelyet 1947-ben és 1986-ban módosítottak. Kiemelendő az 1990-es *New Zealand Bill of Rights Act* is. Külön közigazgatási eljárási törvénye azonban az országnak nincsen. J. A. Robson az 1954-ben új-zélandi alkotmányról írott könyvében hivatkozott Sir Michael Myers, a *Council of Legal Education* tagjára, aki szerint a közigazgatási jog az elméleti jogászok (ang. *academicians*) kiagyálása (ang. *concoction*), amelyet nem ismer a bíróság (ang. *and was not known to the courts*).²¹⁴ A közigazgatási jog elveire Új-Zélandon igaz, hogy a közigazgatási cselekmények és a bírósági felülvizsgálat sajátosan alakul. A bírósági felülvizsgálat,²¹⁵ valamint a fellebbezés²¹⁶ szabályaira az angolszász jog egész tárháza áll rendelkezésre.

2.4. A visegrádi országok szabályozási modellje²¹⁷

A visegrádi országok (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia) közigazgatási eljárásai – a gyakran közös múlt, azonos modellek okán is – összefoglalásra érdemesek. (A hazai eljárásjogot itt természetesen nem vizsgáljuk külön.)

Az AVG kodifikálásának oka a Nemzetek Szövetségének²¹⁸ az a határozata volt, amely az Osztrák–Magyar Monarchia területén kialakult új államok számára előírta közigazgatásuk átfogó racionalizálását, ebbe illeszthető a közigazgatási eljárás rendjének kialakítása. Ezt a Genfben 1922. október 4-én Ausztria szanálása tárgyában kötött szerződés írta elő. Úgy tartják, hogy a bécsi jogi iskola cseh, lengyel, jugoszláv, valamint magyar jogtudósokra tett hatásaival is számolni kell.²¹⁹ A főként az elődállamok (konkrétan: az osztrák és magyar – K. Gy.) jogának kiiktatása is oka volt a csehszlovák, jugoszláv és lengyel jogegységesítési törekvéseknek.²²⁰ Az 1925-ös osztrák AVG hatott az 1927-es ukrán, illetve az 1928-as csehszlovák, lengyel, valamint jugoszláv kodifikációkra. Az 1928-as lengyel CPL, az osztrák

²¹³ ALA 2. § (3) bekezdés.

²¹⁴ JOSEPH 2001b, 728–729.

²¹⁵ A részletekre: JOSEPH 2001b, 726–787.

²¹⁶ JOSEPH 2001b, 939–1016.

²¹⁷ Az alfejezet Koi Gyula írása.

²¹⁸ A genfi székhelyű Nemzetek Szövetsége alapokmányát (ang. *The Covenant of League of Nations*, fr. *Pacte de la Société des Nations*) a magyar törvénytárba a trianoni békediktátummal iktatták be. (A törvény az első lapon gyászkeretben jelent meg.) Az első két számpár a törvény egésze, a második a francia és magyar, a harmadik az angol változat (a két kötet folyamatos számozású). Vessd össze: A törvény maga: 1921:XXXIII. törvénycikk Az Észak-Amerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Szíámmal, és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről. In 1921. évi törvények gyűjteménye I–II. Budapest, Tisza Testvérek. I. 501–736.; II. 737–1185.; I. 512–551.; II. 1136–1177.

²¹⁹ SZÜCS 1976, 119.; TOLDI 1980, 169.

²²⁰ TOLDI 1968, II. 5. A legnagyobb érintettsége a magyar jognak volt, lévén, hogy szlovák (felvidéki és kárpátaljai területek), szerb–horvát–szlovén (később jugoszláv), román, osztrák, olasz és lengyel kezekbe is került Magyarország földjéből.

modellre támaszkodott. A kódex 123 szakaszból állt. A tartalmát illetően magában foglalta az általános rendelkezéseket, a hatáskör és az illetékesség, valamint a kizárás szabályait, az érdekeltek és meghatalmazottak kérdését, a beadványok, a jegyzőkönyvek és feljegyzések, az idézés és kézbesítés, a határidő, az előkészítő eljárás, a bizonyítás, a döntés-előkészítés, a határozat, a fellebbevitel, az újrafelvétel és a határozatok hivatalból történő megváltoztatásának szabályait, díjakra és költségekre, a büntető rendelkezésekre és az átmeneti, valamint záró rendelkezésekre irányadó szabályokat.²²¹ Már 1928-ban volt önálló közigazgatási végrehajtási törvény, a CPLv. A két jogszabályt 1945 után, a második világháborút követően is alkalmazták. A szocialista viszonyok között úgy gondolták, hogy nem felel meg a kor ideológiai igényeinek a kódex,²²² így az 1960-as lengyel KPA jelentette az új megoldást, azonban szemben a közigazgatási eljárásról vagy közigazgatási eljárásrendről szóló 1967-es CCs I. csehszlovák, majd szlovák kódex állandóságával, a KPA-t gyakorlatilag évente módosították.²²³

Az eljárási kódex a közigazgatási szervek előtti eljárást szabályozza.

A kódex az alábbi alapelveket nevezi meg:

- a törvényesség elve;
- a tényállás tisztázása;
- a kitanítási kötelezettség;
- a közérdek és az állampolgárok méltányos érdekei szem előtt tartása;
- az állami szervek iránti bizalom erősítése, a polgárok jogtudatának növelése és
- a jogi kultúra emelése

tartozik ide.²²⁴

A KPA a közigazgatási szervek közé sorolja:

- a minisztériumot és az egyéb központi szervet;
- a területi és egyéb önkormányzatokat;
- a közigazgatás egyéb szerveit.

A közigazgatási eljárás fogalmát a KPA nem definiálja, az lényegében a törvény tárgyi hatályával azonos.

A kódex ismeri

- a szigorú (*sensu strictu*) értelemben vett döntéseket;
- az eljárási döntéseket;
- érdemi döntést és anyagi jogi döntéseket;
- egyéb döntéseket.²²⁵

²²¹ TOLDI 1968, II. 1.

²²² TOLDI 1968, II. 1–2.

²²³ PATYI András (2007d): A „visegrádi” országok eljárásjoga (Csehország, Szlovákia, Lengyelország). In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest, Dialóg Campus. 709.; BOROS Anita (2010j): *Lengyelország*. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I. A közigazgatási bizonyítás elmélete*. II. *A közigazgatási bizonyítás gyakorlata*. Budapest, Magyar Közlöny. I. 128. HALÁSZ Iván (2011b): *Lengyelország közigazgatása*. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 686.

²²⁴ HALÁSZ 2011c, 686–687.

²²⁵ PATYI 2007d, 710.

A bizonyítás terén a törvény az írásbeli bizonyítás elsődlegességét hirdeti. A jegyzőkönyvek tekintetében a rövidséget, a gondosan felvett bizonyítást támogatja. Bizonyítékok az irat (és az ellenőrzések során keletkezett irat), a tanúvallomás, a szakértői vélemény. A hivatalosan ismert és általában ismert (köztapasztalati) tények nem szorulnak bizonyításra. A kódex emellett rögzíti a tanúskodás abszolút és relatív akadályait is.²²⁶

A *cseh szabályozás* történeti gyökerei erősek. A történeti Csehország és Morvaország területén az osztrák szabályozás, Sziléziában a lengyel jog volt hatályban. Csehország és Szlovákia szabályozása a Csehszlovák korszakban azonos nyomvonalon haladt. 1918-ban Csehszlovákia elfogadta az úgynevezett recepciós normát, amely megtartotta az addig érvényben lévő jogszabályokat, majd 1920-ban elfogadták Csehszlovákia alkotmányát is.²²⁷ Az 1928-as RCsv. I. a politikai hatóságok feladatkörébe tartozó eljárásokról szólt, valójában azonban kormányrendeletként nem tekinthető törvényi szintűnek, gyakorlatilag nézetem szerint kódexnek sem, mivel csupán részleges szabályozást valósít meg, amely az AVG szabályaiból, és az ahhoz csatlakozó egyéb törvényekből, valamint az Osztrák–Magyar Monarchia Legfelső Közigazgatási Bírósága joggyakorlatából táplálkozott. Korábban említettük az 1955-ös kormányrendeleti (a továbbiakban: RCsv. II.), valamint az 1960-as, 91. számú kormányrendeleti szabályozást is a közigazgatási eljárásról (a továbbiakban: RCsv. III.).

A CCs. I., valamint a csak Csehországban hatályos CCs. II. törvény a közigazgatási eljárásrendről szólt. Az összes jogszabály egy általános szabályozást (lat. *lex generalis*) tartalmazott, így mindig voltak olyan partikuláris szabályok, amelyek a kódexben nem voltak fellelhetők.²²⁸ A szocialista szabályozásban 1968-ra minden érdekelt ország, így Csehszlovákia esetében is törvényi szintű lett a szabályozás.²²⁹ Ezzel kapcsolatban *Patyi* megjegyzi, hogy az 1967-es szabályozás formailag törvény volt, de valójában tartalmában és jellegében közelebb állt egy végrehajtó, törvény alatti jogszabályhoz.²³⁰ A CCs I. mintegy 30 oldalas, 85 §-ra terjedő szabályozás volt. A bevezető rendelkezések a törvény hatályát és az eljárás fő rendelkezéseit szabályozták. Külön szabályozás vonatkozott az igazgatási szervekre és az eljárásbeli ügyfelekre.²³¹ A harmadik cím szólt az eljárás lefolytatásáról,²³² így a határozathozatalról, a bizonyításról, a tanúra, az okiratra, a szakértőre, a szemlére, karakterszámként a becsületre tett nyilatkozatra és az előzetes kérdésekre vonatkozó szabályokról. Az eljárás menetének és céljainak biztosítására szolgált az idézés, az elővezetés, az előzetes intézkedés, a megkeresés, illetve az eljárás rendes menetét biztosító egyéb intézkedések. A határozatok felülvizsgálása körében az alábbiakat nevesítette a kódex:

- a fellebbezés;
- az eljárás újrafelvétele;
- a határozat felülvizsgálata fellebbezési eljáráson kívül;

²²⁶ BOROS 2010j, 129–130.

²²⁷ A történeti kérdésekre: NĚMEC, Vladimír (1978): Padesát let vývoje kodifikací obecného správního řízení v Československu. In *Právněhistorické studie XXII*. Praha, Akademie. 91–117.

²²⁸ PATYI 2007d, 704–705. Az 1928-as szabályozás tényét említi: HALÁSZ 2011b, 714.

²²⁹ TOLDI 1968, II. 5.

²³⁰ PATYI 2007d, 706–707.

²³¹ A hatáskör és illetékesség, az államigazgatási szerv dolgozóinak kizárása, az eljárásbeli ügyfelek és a képviselőkerült itt szabályozásra.

²³² Az áttétel, szóbeli tárgyalás, jegyzőkönyv, iratbetekintés, hirdetményi kézbesítés, határidők.

- eljárás az ügyési óvás tárgyában;
- az igazgatási szervek határozatainak bíróság előtti felülvizsgálata.

A határozat pénzbeli és nem pénzbeli teljesítések útján volt végrehajtható.²³³

Jelenleg Csehországban a 2004-es CCs II. a hatályos eljárásjogi szabályozás. Csak egyetérteni tudunk *Patyi Andrással* abban, hogy valójában ez a törvény a második önálló közigazgatási kódex jellegű szabályozás Csehországban.²³⁴ Fontos közigazgatás-elméleti sajátossága a cseh közigazgatási eljárásjognak, hogy a közigazgatási eljárásjog tágabb, valamint szűkebb értelmű meghatározását is ismeri. Tágabb értelemben közigazgatási eljárás minden olyan közigazgatási norma, amely bármiféle procedurális eljárási szabályt tartalmaz. Szűkebb értelemben pedig csak azok az eljárási szabályok, amelyek kizárólag a közigazgatási eljárást szabályozzák.²³⁵ A törvény csupán 2006. január 1-jén lépett hatályba, 184 szakaszból áll, és 8 fejezetre oszlik, amelyeknek 80%-a eljárási szabály. A bevezetőt a közigazgatási eljárás általános rendelkezései, majd a közjogi szerződések, az általános intézkedések, valamint a közös, átmeneti és záró rendelkezések követik. Az eljárási törvény a végrehajtó hatalom szerveit, a helyi-területi önkormányzatokat, más szerveket, valamint a közigazgatási jogkör gyakorlásával felruházott természetes és jogi személyeket nevezi meg közigazgatási szervekként. A CCs II. nem alkalmazandó a polgári jogi, kereskedelmi jogi és munkajogi jogviszonyokban, illetve a területi-helyi önkormányzatok közötti kapcsolatokban sem lehet alkalmazni a törvény szabályait.²³⁶ Érdekes karaktersvariáns, hogy a CCs II. a tárgyi hatályát egyszerre határozza meg pozitív és negatív módon.²³⁷ A törvény alapelveit a közigazgatási szervek kötelezettségeiként tételezi alapvetően, így kiemelten foglalkozik a törvényesség, illetőleg a joggyakorlás különféle elemeivel. Alapvető emellett a szubszidiaritás elve is. Alapvető jelleggel kimondja a kódex, hogy a közigazgatás mindig a törvényekkel és más jogszabályokkal (belső jog), a ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződésekkel (nemzetközi közjog) összhangban köteles eljárni, és a közérdek nem váltható fel (vagy ki) a magánérdekkel, és a hatáskörtúllépés is tilos. A jogbiztonságot, az arányosságot, az egyenlőséget és a hátrányos megkülönböztetés (diszkrimináció) tilalmát, a közigazgatás együttműködését az érintett felekkel szintén alapvető szinten²³⁸ rögzíti a kódex.²³⁹

A fentebb említett szubszidiaritás a tárgyi hatály tekintetében valósul meg pregnánsan, amikor is a törvény vagy egyes rendelkezései csak akkor alkalmazhatók, ha különös törvény más rendelkezést nem tartalmaz.

A CCs II. nem egységes (egyféle), hanem többféle döntést, határozatot és végzést ismer, mint a Ket., illetve az Ákr. Nehezen magyarázható jogalkotói hiba, hogy a benyújtott

²³³ TOLDI 1968, II. 9–48.; TOLDI–RÁCZ 1978, 86–145.

²³⁴ PATYI 2007d, 707.

²³⁵ PATYI 2007d, 708., továbbá: SKULOVÁ, Soňa (2017): *Správní právo procesní*. Praha, Eurolex. Nyilván ez a gondolkodás kevésbé számol azzal a helyzettel, amikor egy közigazgatási jogi normán belül egymás mellett van jelen anyagi jogi, eljárásjogi, esetlegesen pedig végrehajtási jogi rendelkezés. Ezeket nevezhetjük akár kompozit normáknak is, de akár – e logika szerint – tágabb értelemben közigazgatási eljárásjogi, anyagi jogi és végrehajtási jogi normáknak is.

²³⁶ HALÁSZ 2011b, 714.

²³⁷ PATYI 2007d, 708.

²³⁸ Az előbbieket alapvető jogelvek, az utóbbi speciálisan közigazgatási alapvető.

²³⁹ HALÁSZ 2011b, 714–715.; HENDRYCH, Dušan et al. (2016): *Správní právo. Obecná část*. Praha, Beck. 15–100.

törvényjavaslatban lévő döntés (cseh. *právní akt*) és határozat (cseh. *rozhodnutí*) megkülönböztetés a törvénybe nem kerül bele, az aktustani kifejezést ismeretlen okból elvetették. A végzések szabályozása nehézkes, ugyanis nem egy helyen, hanem szövegszerte utal a kódex a végzés kibocsátására.²⁴⁰

A bizonyítási rendszer főszabálya, hogy a hatóság szerzi be a bizonyítékokat, ám – amennyiben az eljárás célját nem veszélyezteti – engedélyezhető az ügyfél számára, hogy a bizonyítékokat maga szerezze be (karaktervariáns).

Az együttműködési kötelezettség is az ügyféli oldalon merül fel, az ügyfél köteles a hatósággal együttműködni és minden támogatást a közigazgatási szerv számára megadni.²⁴¹ A törvény külön szabályozza a bizonyítás folyamatát és a bizonyítékok bemutatását. A legtipikusabb bizonyíték (mint az egyes nemzeti közigazgatási eljárások legtöbbjében) itt is az okirat.²⁴² Kiemelendő azonban a CCs I. esetében is említett becsületbeli (vagy becsületre tett) nyilatkozat, vagyis kijelentés egy tényről büntetőjogi felelősség mellett (CCs II. 39. §). Az érdekelt ilyenkor köteles valós adatokat közölni és a nyilatkozat akkor engedélyezhető, ha más jogszabály ezt nem tiltja, vagy nem ütközik közérdekbe, vagy az ügyfélegyenlőséget nem sérti. A szakértői vélemény ezen a módon azonban nem helyettesíthető.²⁴³ A szemle körében a helyszíni szemle, illetve a szemletárgy bemutatása (felmutatása) kérdéséről is rendelkezik a kódex. A tanúvallomásra vonatkozó szabályok kiterjednek a tanúzási és valamástételi kötelezettségre, az igazmondási kötelezettségre, valamint a tanúzási akadályok rendszerére.

Bár a szakirodalom ismeri a rendes és rendkívüli jogorvoslatok közti különbséget, e szubtilis distinkciót a törvény mellőzi. A kódexben a fellebbezés (cseh. *odvolání* vagy *rozkład*), az újrafelvétel (cseh. *obnova řízení*) és a felülvizsgálati eljárás (cseh. *přezkumné řízení*) jelenik meg önálló jogorvoslatként.

A végrehajtás körében a pénzbeli és a nem pénzbeli teljesítés jogintézménye ismert, hasonlóan a CCs I. szabályaihoz.²⁴⁴

A *szlovák szabályozás* hasonlóan fejlődött a cseh (és a csehszlovák) szabályozáshoz. A mai Szlovákia (korábban: Felvidék, Felső-Magyarország) területén 1920-ig a magyar jogrend volt hatályban. A Lengyelországnál ismertetett általános történeti kérdések, illetve a csehszlovák fejlődés körében mondottak Szlovákia esetében is igazak.²⁴⁵ Az 1967-es CCs I. Szlovákiában is hatályban maradt (a 2004-es cseh kodifikációval ellentétben), ugyanakkor a szlovák törvényt – mint *Halász* megállapítja – 2002-ben és 2003-ban jelentősen módosították.²⁴⁶ *Patyi* rámutat, hogy a kódex létének első 39 évében azonban csak két átfogó módosítása volt,²⁴⁷ stabilitásához két dolog járult hozzá: egyrészt az, hogy alkalmazáskor kiterjesztő értelmezést (extenzív interpretációt) alkalmaztak, másrészt az, hogy

²⁴⁰ PATYI 2007d, 708.

²⁴¹ Ez nem tűnik túlságosan a szolgáltató közigazgatás szellemében megfogalmazott ügyfélbarát megoldásnak, ugyanakkor egyik változat sem elégséges önmagában ahhoz, hogy önálló szabályozás alapja legyen.

²⁴² BOROS 2010h, 135.

²⁴³ TOLDI 1968, II. 30.; TOLDI–RÁCS 1978, 113.

²⁴⁴ PATYI 2007d, 708–709.

²⁴⁵ PATYI 2007d, 705.; BOROS Anita (2010h): Csehország. In BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárás-jogban* I. A közigazgatási bizonyítás elmélete. II. A közigazgatási bizonyítás gyakorlata. Budapest, Magyar Közlöny. 131.; HALÁSZ 2011b, 775.

²⁴⁶ HALÁSZ 2011b, 775.

²⁴⁷ PATYI 2007d, 705.

a nagyszámú különös szabály miatt alkalmazása *ultima ratio* jelleggel történt. Mi a korábbi CCs I. rövidítést alkalmazzuk továbbra is, mivel az alapul fekvő szabályozás él tovább.²⁴⁸ A szlovák jogtudomány szerint csak az tekintendő közigazgatási eljárásnak, amely természetes vagy jogi személyek jogi körülményeinek egyedi (individuális) eldöntésére irányul individuális aktusok útján.²⁴⁹ A CCs I. mint kódex és a különös szabályok viszonyában a cseh CCs II. esetében is említett szubszidiaritás jellemző, ahol a *lex specialis derogat legi generali* elve érvényesül. A kódex és a különös eljárási szabályok viszonyára nézve három csoport különböztethető meg:

- Ha a különös anyagi jogszabály nem tartalmaz elkülönült szabályozást, és a kódex alkalmazását a különös szabály nem zárja ki, akkor a kódex szabályai az irányadóak.
- A különös anyagi jogszabály tartalmaz elkülönült szabályozást, ám az nem átfogó, és azokban a kérdésekben, amelyeket nem szabályoz, a kódex az irányadó.
- A különös anyagi jogszabály abszolút kizárja a kódex alkalmazását.²⁵⁰

A kódex alapelvei a következők:

- az eljárás résztvevőinek azonos jogai és kötelezettségei vannak az eljárás során;
- a törvényesség elve;
- a kitanítási kötelezettség (az eljárási szereplők jogairól és kötelességeiről történő felvilágosítás);
- a hatékony ügyintézés elve;²⁵¹
- a bizonyítás során a tényállás tisztázásának követelménye.

A szlovák bizonyítási rendszerben szokásos, hogy az ügyfelek vagy egyéb eljárási szereplők előzetesen, a határozathozatal előtt véleményezzék a bizonyítási eszközöket és a tényállás megállapításának módját. A törvény alapján bizonyíték a tanú meghallgatása, a szakértői vélemény, az irat és a szemle.²⁵²

A közigazgatási szerv a bizonyítékokat egyenként, valamint összességében is értékeli, saját meggyőződése és mérlegelése szerint. Az egyes bizonyítási eszközökre nézve eléggé részletes szabályokat tartalmaz, szemben a nyugat-európai kódexekkel – mutat rá *Boros*. A szakértő kérdésének szabályozását illetően egyedülálló karakterelem, hogy a szakértő kirendelését előíró határozattal szemben fellebbezéssel lehet élni. A szemle szerepe a magyar szabályozáshoz hasonló. Tárgyalást a szabályozás akkor enged, ha az ügy jellege ezt megkívánja.²⁵³ A becsületbeli nyilatkozat és az előzetes kérdés a korábbi szabályozással azonos.²⁵⁴

²⁴⁸ Az alapul fekvő eredeti, 1967-es szöveg két magyar nyelvű változatára: TOLDI 1968, II. 9–48.; TOLDI–RÁCZ 1978, 86–145.

²⁴⁹ SVOBODA, Jaromír (2004): *Slovník slovenského práva*. Bratislava, Poradca podnikateľa. 616.

²⁵⁰ PATYI 2007d, 705.

²⁵¹ HALÁSZ 2011b, 775–776.

²⁵² BOROS 2010h, 132.; HALÁSZ 2011b, 775.

²⁵³ BOROS 2010h, 133.

²⁵⁴ BOROS 2010h, 134.

A döntés fogalma a törvényben nem található meg. A jogtudósok megfogalmazása szerint a közigazgatási szerv természetes és jogi személyek jogairól és kötelességeiről, illetve az ügy érdemében határoz.²⁵⁵

A döntés kiadásának öt feltétele van:

- a közigazgatási szerv törvényi felhatalmazása;
- csak hatáskörrel rendelkező szerv dönthet;
- a döntés legyen összhangban az anyagi jogi normákkal;
- az előírt érvényességi és tartalmi kellékek megléte;
- testületi (kollektív) szerv esetében a megkövetelt határozatképesség és határozathozatali eljárás betartása.

A törvény a korábbiakhoz hasonlóan nem tesz különbséget a rendes és rendkívüli jogorvoslatok között: a rendes jogorvoslati eszköz (szlk. *odvolanie*), illetve annak különös válfaja (szlk. *rozklad*) csupán nevében és abban tér el a rendkívüli jogorvoslati eszköztől, hogy olyan határozat ellen lehet csak igénybe venni, amelyet olyan szerv (minisztérium, országos hatáskörű szerv) hozott, amelynek nincsen fölérendelt (instanciális) felettes szerve, ahová fordulni lehetne.

A hatósági végrehajtás is a korábbihoz hasonlós: a kódex a pénzbeli és nem pénzbeli végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket határozza meg.²⁵⁶

2.5. Eljárásjog az Európai Unióban²⁵⁷

2.5.1. A közigazgatási jog „európaizálódása”

Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (1) bekezdése kimondja: „Az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Ezen jogelv tiszteletben tartása mindkét oldal (értsd közösségi és tagállami) felelősségvállalásától függ, és szorosan kapcsolódik a szubszidiaritás és az arányosság elvének betartásához.²⁵⁸ Ennek oka az az alapelv, hogy az EU nem vonhat el tagállami jogköröket „alaposan” alátámasztott indokok nélkül, amelyek magukban foglalják a szükségesség és a kölcsönös előnyösség előmozdításának előfeltételeit is. Különösen igaz ez a közigazgatásra, a nemzeti politikai irányok végrehajtásának dimenziójára.²⁵⁹

Az elmúlt években az Európai Unió döntéshozóiban is megfogalmazódott a hatékony működés érdekében szükséges, egységes eljárásjogi szabályrendszer kialakításának gondolata. Ebben az alfejezetben áttekintjük az Unió közigazgatási eljárásjogi célkitűzéseit és a kodifikáció jelenlegi állásának jellemzőit. Tanulmányunk megírása során nagyban

²⁵⁵ SOBIHRAD, Jozef (2004): *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava, Iura Edition. 17.

²⁵⁶ PATYI 2007d, 707.

²⁵⁷ Az alfejezet Menyhárt Zsolt írása.

²⁵⁸ BOROS Anita (2011b): A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog európaizálódása. *Jogtudományi Közöny*, 66. évf. 3. sz. 175.

²⁵⁹ BOROS 2011b, 178.

támaszkodunk a téma szakértőinek – Varga Zs. András, Balázs István, Boros Anita és Torma András – eddigi tanulmányaira.

2.5.2. Az eljárási szabályok megjelenése az Európai Unióban és a szabályozás inkoherenciája

Az Európai Unió működése tekintetében talán a legfontosabb kérdés mindig az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök megosztása.²⁶⁰ Ezek a kérdések és az Unió működésének alapvető eljárási szabályai az alapítói szerződések szintjén szabályozottak,²⁶¹ és számos másodlagos jogforrás is tartalmaz eljárási természetű rendelkezéseket,²⁶² azonban „közigazgatási eljárásjogi értelemben nem beszélhetünk egy egységes, normatív szabályrendszerről, amely legalább azokat a minimális szabályokat tartalmazná, amelyeket az uniós közigazgatási szerveknek be kell tartaniuk”.²⁶³ Tehát nem létezik eljárásjogi kódex vagy olyan átfogó jogszabály, amely irányadó lehetne azoknak a közigazgatási szerveknek, amelyek az uniós jog közvetlen (azaz az uniós szervek általi) és a közvetett (vagyis a tagállami közigazgatási szervek útján realizálódó) végrehajtásáról kötelesek gondoskodni.²⁶⁴ Természetesen ezek az uniós szervek is valamilyen uniós normarendszer mentén működnek, azonban azok eltérő jogforrási szintű vagy éppen nem is normatív szabályozóban jelennek meg. Sőt számos olyan rendelkezéssel is találkozunk, amelyek lényeges közigazgatási eljárásjogi alapvető szabályokat fogalmaznak meg,²⁶⁵ és azokhoz igen kiterjedt bírói esetjog látott napvilágot az elmúlt évtizedekben. Ilyenek például az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézéshez való jogról szóló cikkei,²⁶⁶ a Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe²⁶⁷ vagy éppen a Bizottság Eljárási Szabályzata.²⁶⁸ Mindemellett arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a tagállamok és az Európai Unió folyamatos kölcsönhatása a közigazgatási eljárásjogok formálódását is jelenti.

Természetesen az uniós közigazgatási eljárásjog egységes normatív alapjainak hiányosságait az Európai Parlament is felismerte, és 2010-ben a Jogi Bizottsága útján egy hatástanulmány keretében világított rá a hiányosságokra különös tekintettel arra, hogy az Unió

²⁶⁰ TORMA András (2015): Az uniós jogalkotási hatáskörök típusai. In KALAS Tibor – TORMA András szerk.: *Európai közigazgatás*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 175.

²⁶¹ BOROS Anita (2014d): Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 1. évf. 58. sz. 7–8. Forrás: jog.tk.mta.hu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

²⁶² BOROS 2014d, 11.

²⁶³ BOROS Anita (2017): A közigazgatási eljárásjog uniós szinten. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. klsz. 8.

²⁶⁴ BOROS, Anita (2010g): Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary. *The Romanian Review of European Governance Studies*, Vol. 2, No. 4. 24.

²⁶⁵ BALOGH-BÉKESI Nóra (2015): A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 53–66.

²⁶⁶ BOROS Anita (2013b): Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europánizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közlemény*, 68. évf. 12. sz. 614.

²⁶⁷ Az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2013–2014) (2014/2254(INI)) 169. pont.

²⁶⁸ BOROS Anita (2015): Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogszabályok. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 31–52.

jogában eddig megfogalmazott eljárási rendelkezések túlzottan bonyolultak, számos eljárási kérdést valamilyen *soft law* szabályozóban fogalmaznak meg, amelyet kiszámíthatatlanul módosítanak az azt kibocsátó intézmények. Némely ágazatra jellemző, hogy párhuzamos, gyakran egymást átfedő szabályozási megoldásokat alkalmaznak.²⁶⁹

Ennek pedig az lett a következménye, hogy a Parlament oldaláról is megérlelődött egy egységes közigazgatási eljárási kódex elfogadásának gondolata.²⁷⁰

Az Európai Parlament 2013. január 15-én kibocsátotta azt az állásfoglalását (a továbbiakban: Állásfoglalás), amelyben arra kérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy az európai közigazgatási eljárásról szóló, rendeletre irányuló javaslatot.²⁷¹ Érdemes kiemelni, hogy egyes szerzők szerint ennek a rendeletnek a „közigazgatási jellege” a határozatban is megkérdőjelezhető, mert az az Unió minden szervének és intézményének eljárásáról szól. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.²⁷²

2.5.3. Az Unió közigazgatási eljárási kódexének alappillérei

A Parlament az Állásfoglalásában felhívta a Bizottság figyelmét különösen arra, hogy az Uniónak a megfelelő ügyintézésre vonatkozó meglévő szabályai és elvei igen sokféle jogforrásban elszórtan találhatók meg: az elsődleges jogban, az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatában, a másodlagos jogszabályokban, a nem kötelező erejű szabályokban és az uniós intézmények egyoldalú kötelezettségvállalásaiban. Emellett az Uniónak nincs koherens és átfogó, kodifikált közigazgatási jogi szabályrendszere, ami a polgárok számára megnehezíti az uniós jog értelmében fennálló közigazgatási jogaik megértését, ugyanakkor az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabály fokozná az Unió legitimitását, növelné a polgárok uniós igazgatásba vetett bizalmát és egyben erősítené a nemzeti közigazgatási jogszabályok spontán közeledését, ennek megfelelően pedig az integrációs folyamatot, előmozdíthatná az együttműködést és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti közigazgatások és az EU igazgatása között. Az EUMSZ 298. cikkében felállított célkitűzések megvalósítása érdekében elengedhetetlen egy megfelelően előkészített uniós eljárásjogi jogszabály kidolgozása.²⁷³

²⁶⁹ EU Közigazgatási Jogi Munkacsoport: *Az EU közigazgatási jogának jelenlegi állása és jövőbeli kilátásai*. (Munkadokumentum) Forrás: www.europarl.europa.eu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

²⁷⁰ ZILLER, Jacques (2011): *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects*. In Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects (León – Spain). Briefing Notes. Forrás: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2011/453215/IPOL-JURI_DV\(2011\)453215_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2011/453215/IPOL-JURI_DV(2011)453215_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 16.)

²⁷¹ Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INI)) Forrás: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

²⁷² Ezzel és a témakörrel kapcsolatban lásd; BALOGH-BÉKÉSI Nóra – BALÁZS István – BOROS Anita (2017): *Közigazgatási eljárási jog az Európai Unióban – ReNEUAL Modell Szabályok értékelése*. I. Könyv Általános rendelkezések. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2017/2. klsz. 20–61.

²⁷³ BOROS 2014d, 33–36.

A Parlament emellett ajánlásokat is megfogalmazott a Bizottság számára²⁷⁴ az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról, a rendelet és az ágazati eszközök közötti kapcsolatról, az általános elvekről, a közigazgatási eljárás kezdeményezéséről és legfontosabb szabályairól, a saját határozatok felülvizsgálatáról és kijavításáról, továbbá a rendelet formájáról és megismertetéséről.

Ezt követően számos tudományos és szakmai fórum foglalkozott az uniós eljárásjogi kódex lehetséges szabályozási metodikájával, azonban a Bizottság részéről lényeges előre lépésre nem került sor.²⁷⁵

Ennek eredménye végül az lett, hogy az Európai Parlament 2016. június 9-én egy újabb állásfoglalást fogadott el (a továbbiakban: Állásfoglalás II.), amely lényegében egy rendelettervezetet (a továbbiakban: Tervezet) is tartalmazott, és felhívta a Bizottságot arra, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot, amelyet felvesz a 2017. évi munkaprogramjába.

A Tervezet szerint a rendelet célja, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkében rögzített megfelelő ügyintézéshez való jogot nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálja, és annak hatálya az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak igazgatási tevékenységeire terjedne ki a jogalkotási eljárások, a bírósági eljárások és a közvetlenül a Szerződéseken alapuló nem jogalkotási aktusok, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy végrehajtási aktusok elfogadásához vezető eljárások kivételével. A Parlament azt is leszögezte, hogy a rendelet nem lenne alkalmazandó a tagállamok közigazgatására. Az általános és különös eljárási szabályok viszonyát tekintve a Tervezet akként foglalt állást, hogy annak ki kell egészítenie a már meglévő uniós jogi aktusokat, amelyek a rendelet vonatkozó rendelkezéseivel összhangban értelmezendők.

Az eljárási szabályok kapcsán a Tervezet leszögezi, hogy eljárást az uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére indíthat, azonban garanciális szabályként megjelenik az érintettek értesítésének kötelezettsége is az eljárás megindításáról. A közigazgatási eljárást az alapjául szolgáló esemény napját követő észszerű időn belül meg kell indítani. Az eljárás semmilyen esetben sem indítható meg az esemény napját követő 10 év eltelte után.

Emellett természetesen az eljárás kérelemre is indulhat, azonban a kérelmekre nem vonatkozhatnak szükségtelen formai követelmények. Az eljárás egyszerű és az érintettek jogait maradéktalanul támogató szabályainak garantálása érdekében a Tervezet számos eljárási jogosultságot is megfogalmaz. Így például a tájékoztatáshoz való jog (különös tekintettel az online tájékoztatásra), az elektronikus úton történő kommunikáció, a képviselőhöz való jog, a meghallgatáshoz való jog, az iratbetekintéshez való jog, a szerződések nyelveinek bármelyikének használatához való jog szabályait, valamint meghatározza a gondos és pártatlan vizsgálathoz fűződő kötelezettségre vonatkozó rendelkezéseket is a hatósági eljárási előírások keretében.

Nagyon fontos kiemelnünk, hogy a Tervezet előírásai szerint az írásban kibocsátott közigazgatási aktusok elfogadására és a közigazgatási eljárások lefolytatására észszerű határidőn belül és indokolatlan késedelem nélkül kerülhet csak sor, főszabály szerint

²⁷⁴ Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INI)). Forrás: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

²⁷⁵ Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózat például 2014-re kidolgozta az úgynevezett európai közigazgatási eljárási modellszabályokat, amelyek már egy jogszabálytervezetet és ahhoz kapcsolódó magyarázatot is tartalmaztak. Lásd erről részletesen: BOROS 2017.

a rendeletben meghatározott eljárási cselekményektől számított három hónapon belül. A határidőkön túl a Tervezet az aktusok tartalmára és felépítésére vonatkozóan is megfogalmaz rendelkezéseket, így többek között azt is, hogy azokat egyértelműen, egyszerűen és érthetően kell megszövegezni, indokolni kell, megfelelőképpen kell közölni, és tartalmazniuk kell a jogorvoslatokról való tájékoztatást is.

Csak említés szintjén utalnánk rá, hogy a hazai közigazgatási eljárási szabályokhoz hasonlóan az uniós eljárásjogi Tervezet is tartalmaz bizonyos önkorrekciós szabályokat is, így például meghatározza az aktusok kijavítására, helyesbítésére vagy visszavonására vonatkozó rendelkezéseket is.

2.6. A modellekből adódó következtetések²⁷⁶

A modellekből adódó következtetéseinket alapvetően befolyásolják a megválasztott modellek. A közigazgatás-tudományok, a közigazgatási jog és benne a közigazgatási eljárásjog kutatása függ a modellválasztás, a modellalkotás és a modellképzés mikéntjétől, azonban világos és kikristályosodott modellek itt, az összehasonlító közigazgatási jogban sincsenek (még akkor sem, ha nem is annyira zavaros a szemlélet, mint a többségében jogelmélet-kutatók által művelt általános jogösszehasonlításban belül).

Jelen esetben választott modelljeink részben a nagy kontinentális európai modell (francia és német–osztrák), a sajátosan fejlődött, nem jelentős múltú angolszász modell (brit / angol/, egyesült államokbeli, ausztrál, új-zélandi), a térség szempontjából fontos – egyébként nem egységes – visegrádi modell (cseh, lengyel, szlovák), illetve a jogközösség, az Európai Unió tervezett kódexe.

Számtalan témát lehetne itt érinteni, de a legfontosabb talán a szabályozás mikéntje, a szabályozási karakterisztikák jellegzetességei. A *francia* területen talán legjelentékenyebb a már három évtizede (vagy még régebb óta) érelődő váltás a kódex nélküli (csak egyes részszabályozások karakterizálta) szabályozásból igen cizellált, ám gyakorlat hiányában még nehezen értékelhető kódex, a 2016-os CRPA felé. A *német és az osztrák* mintaadó közigazgatási eljárásjogi szabályozás régi múltja, valamint kiegyensúlyozottsága nem hozott magával különösebb változásokat (az 1976-os német VwVfG, illetve az osztrák 1991-es AVG III.). Az *angolszász* szabályozás a sajátos precedensrendszerű *common law*, illetve az *equity law* és a *statute (statutory) law* modernizálódása és a bírói gyakorlat viszonylag későre jutott el a közigazgatási jog és ezzel együtt a közigazgatási eljárásjog önálló kutatásához. A brit (angol) szabályozásban a *judicial review*, az *ultra vires*, a *natural justice*, az *estoppel*, az *intra vires* mind-mind a bírósági felülvizsgálat abnormisan nagyra növekedett szerepének jelei a közigazgatási eljárásjog területén. Az eltérő, érdekes történetű elnevezések mögött kontinentális szemmel is gyakran ismerős elvek rejlenek (például az *administrative collateral estoppel* a *res iudicatát* jelenti). Mindehhez kódexmentes jogi környezet társul szemben az USA szabályozásával (APA 1946; MSPA 1948), ahol keret-szabályozás van szövetségi és tagállami szinten is. A többi ország alapvetően a modellen belül főleg az angol szabályozás jegyeit viseli magán, tehát a közigazgatási eljárás nagyrészt *judicial reviewként* van értelmezve.

²⁷⁶ Az alfejezet Koi Gyula írása.

A visegrádi országok, bár elől jártak a szocialista korszakban a közigazgatási eljárás kodifikálásában az osztrák mintára támaszkodva – ha olykor alacsony szabályozási szinten és alulteoretizált jogdogmatikai fegyvertárral is. A szocialista államokat és utódállamaikat vagy a kódex évenkénti toldozás-foldozása (Lengyelország, KPA, 1960) vagy a dogmatikailag gyenge kódex ritkább, de átfogóbb módosítása (Szlovákia, az 1967-es csehszlovák CCs I. továbbéltetése) jellemzi. Érdekesek e körben a különféle sajátos karakterelemek az itteni nemzeti szabályozásokban. Ugyanilyen példa a szocialista korszakban végbement nagy terjedelmű kódexek túlzott változékonysága (1928, 1930, 1956, 1965, 1978) is. Előfordul átmeneti rendszer is [az 1957-es lapidáris, de figyelemre méltóan jó alapállású és dogmatikájú Et. és az 1981-es Áe. viszonylagos tartóssága a szabályozás (főleg rendszerváltást követő) változékonysága ellenére, a 2004-es Ket. terjedelmes *Professorenrecht* szabályozásának elkopása a tárcaközi és egyéb harcokban, amelyet a 2016-os Ákr. váltott fel].

Felfogásunk némileg eltér ugyan a hazánkban bevettebb elvi állásponttól, amely az eljárástípusokat állítja középpontba (egyes közigazgatási ügycsoportok szabályozása; egyes ügycsoportokra részletes és különös eljárási szabályok az eljárás több vagy összes szakaszára; általános eljárási szabályok egyes (nem valamennyi) eljárási szakaszra; minden közigazgatási hatósági ügyben és az eljárás összes szakaszára alkalmazható általános eljárási szabályok).²⁷⁷ Nyilván a korábban említett ReNEUAL-tervezet ezen modellek egyikébe sem illeszthető bele eltérő koncepciója és szabályozási terjedelme okán.

A különféle modellek arra tanítanak minket, hogy az eltérő jogrendszerek ellenére *a problémák gyakran hasonlóak*. Ennek ellenére nem csak egyetlen megoldás létezik. Az egyes államoknak a megoldást maguknak kell megtalálni, bár az államok együttműködése nyilván jó irányban befolyásolja a folyamatokat. Nyilván a CRPA és az uniós eljárásjogi kódex tervezete sorsának változása új távlatokat nyithat. Külön is figyelni kell az USA megoldásaira. Nyugat-Európában, de szinte a világon mindenütt 1945 óta az államok a kódexmentes szabályozás felől a kódextípusú szabályozás felé mozdultak el (vesd össze a meglehetősen teljes idevonatkozó idővonalyszerű kronológiai felsorolást az 1.2. alfejezetben). Érdekes lehet emellett a kódex nélküli Oroszország, illetve az 1989 óta szabályozással rendelkező Kínai Népköztársaság tapasztalatai, és azok további sorsa.

²⁷⁷ BALÁZS István (2017): A közigazgatási hatósági eljárás kialakulásának folyamata és a nagy szabályozási rendszerek. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 45–48.; FAZEKAS Marianna szerk. (2013): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* III. Budapest, ELTE Eötvös. 134–135.; SZAMEL 2011a, 59–82.