

Pollák Kitti

A MAGYAR ÉS A FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYOZÁSÁNAK ÖSSZEHASONLÍTÓ VIZSGÁLATA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK JOGORVOSLATI RENDSZERÉRE¹

Comparative Analysis of the Hungarian and French Regulation of the General Rules of Administrative Procedures with a Special Regard on the Remedy Procedures

Dr. Pollák Kitti egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet, Pollak.Kitti@uni-nke.hu

A tanulmány a magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak aktuális rendelkezéseit veszi górcső alá, tekintettel arra, hogy Franciaországban 2016. január 1-jén hatályba lépett a Közigazgatási Eljárási Kódex, a Code des relations entre le public et l'administration, amely először szabályozza általános jelleggel a köz (elsősorban az ügyfelek) és a közigazgatás közötti kapcsolatokat. Ezáltal Franciaország is csatlakozott azon államok közé, amelyek kodifikált, lex generalis törvénykönyvvel rendelkeznek a közigazgatási eljárások tekintetében. 2018. január 1-jétől pedig Magyarországon hatályba lépett az új közigazgatási hatósági eljárási törvénykönyv, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény. Jelen tanulmány az imént említett francia és magyar közigazgatási eljárási jogszabályokat elemzi, átfogóan ismerteti azok felépítését. Ezt követően, tekintettel arra, hogy mind a magyar, mind a francia közigazgatási jogorvoslati rendszerben jelentős változások következtek be, részletesen összehasonlítjuk a magyar és a francia kérelemre induló jogorvoslati eljárások szabályozását, illetve továbbfejlesztésének lehetőségeit.

KULCSSZAVAK:

közigazgatási eljárásjog, jogorvoslati rendszer, Franciaország, Magyarország

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett Concha Győző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszerzői Egyetem felkérésére készült.

The objective of this paper includes a comparative analysis of the current codes of the administrative procedures in Hungary and in France. The actuality of this paper is that in France, the first Administrative Procedure Act called “Code des relations entre le public et l’administration” came into force on 1 January 2016. With this Code, France joined the group of countries that have a lex generalis regarding administrative procedures. In Hungary, also a completely new Code of the General Rules of Administrative Proceedings came into force on 1 January 2018. The paper presents the structures of these administrative procedure codes and comprehensively examines them. Finally, the paper focuses on the novelties of the Hungarian and French regulation of legal remedy system following administrative decisions.

KEYWORDS:

administrative procedure law, remedy procedures, France, Hungary

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az elmúlt években jelentős közigazgatási eljárási kodifikációs törekvéseknek lehetünk szemtanúi Európában: e tekintetben több évtizedes hiányosságát pótolta Franciaország és Magyarország is. Franciaországban 2016. január 1-jén hatályba lépett Közigazgatási Eljárási Kódex, a *Code des relations entre le public et l'administration* (a továbbiakban: CRPA), amely a köz (elsősorban az ügyfelek) és a közigazgatás közti kapcsolatokat hivatott szabályozni.² Magyarországon 2018. január 1-jén az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel (a továbbiakban: Ákr.) párhuzamosan hatályba lépett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.). Jelen tanulmány az imént említett francia és magyar közigazgatási eljárási jogszabályokat elemzi, külön figyelmet fordít a közigazgatási jogorvoslati rendszerben bekövetkezett magyar és francia változásokra.

Előljáróban megjegyzendő, hogy a tanulmány megírásakor külön nehézséget okozott az a tény, hogy Franciaországban a magyartól eltérő jelentéssel rendelkeznek egyes közigazgatási jogi alapfogalmak, így például a közigazgatási eljárás is. Franciaországban „*la procédure administrative*” alatt a szakirodalom főképp a közigazgatási bírósági eljárást érti.³ Ez az értelmezés igen logikus, hisz a francia közigazgatási eljárási jog döntően a közigazgatás bírósági, peres eljárással foglalkozik.⁴ Ha a magyar közigazgatási hatósági eljárás fogalmi megfelelőjét keressük,⁵ akkor az leginkább a „*la procédure administrative non contentieuse*” azaz a nem bírósági, közigazgatási eljárás részének feleltethető meg.⁶ A tanulmányban ez utóbbi értelemben használjuk a közigazgatási eljárás kifejezést.⁷

² A 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendelet: *Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration*.

³ BAILLEUL, David (2014): *Le procès administratif*. L.G.D.J. – Lextenso éditions; CHAPUS, René (2000): *La justice administrative: evolution et codification, Lecture du code de justice administrative. Revue Française de Droit Administratif*, No. 5. 929.

⁴ PATYI András (2007): *A közigazgatási eljárásjog Franciaországban*. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 701.

⁵ PATYI András (2012): *Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története*. In PATYI András szerk.: *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 21–34.

⁶ LANG, Agathe van – GONDOUIN, Geneviève – INSEGUET-BRISSET, Véronique (2011): *Dictionnaire de droit administrative*. Paris, Dalloz. 341–342.; GONOD, Pascale (2006): *La codification de la procédure administrative. Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 9. 489.; WALINE, Jean (2012): *Droit Administratif*. (24e édition). Édition Dalloz. 422–424.

⁷ A tanulmány a CRPA vonatkozásában főképp francia forrásokat dolgoz fel, tekintettel arra, hogy a magyar szakirodalom e témakörben igen hiányos. A CRPA-t magyarul röviden ismerteti: POLLÁK Kitti (2016): *KÉT. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex. Eljárásjogi Szemle*, 3. sz. 26–31. A francia közigazgatási eljárás kodifikációjának történetét magyarul röviden ismerteti: POLLÁK Kitti (2017): *Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 43–48.

2. ÚJ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI KÓDEXEK: A MAGYAR ÁKR. ÉS A FRANCIA CRPA

A CRPA a közigazgatás és a köz (főképp az ügyfél) közti kapcsolatokat részint szabályozó, egyes közigazgatási eljárási jogintézményeket kodifikáló törvénykönyv, amely arányaiiban hosszabb és tartalmában összetettebb, mint a magyar Ákr. Felépítését tekintve is a két jogszabály igen eltérő. A magyar Ákr. a közigazgatási hatósági eljárás valamennyi szakaszát részletesen szabályozza. Az Ákr. a következő fejezetekből áll: az I. fejezet Alapelvek és a törvény hatálya cím alatt egyrészt a közigazgatási hatósági eljárás alapelvei (jogszerűség elve, a hivatalbóliség elve, a hatékonyság elve, az ügyfélre vonatkozó alapelv, a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv) található. Jelentősen csökken az Ákr.-ben a korábbi szabályozáshoz⁸ képest az itt kodifikált alapelvek száma. Másrészt, az Ákr. hatálya tekintetében kiemelendő, hogy az Ákr. külön rögzíti, hogy alkalmazni kell nemcsak közigazgatási hatósági ügyekben, hanem a hatósági ellenőrzés során is. Ebből következik, hogy az Ákr. lezár egy hosszabb ideje fennálló dilemmát: a hatósági ellenőrzést nem tekinti közigazgatási hatósági ügynek.⁹ Az Ákr. szervi hatálya tekintetében megjegyzendő, hogy a korábbi szabályozással ellentétben az Ákr. már nem taxatív sorolja fel a közigazgatási hatóságokat, hanem általános megfogalmazással él. Az Ákr. személyi hatálya, az ügyfél fogalmában is lényeges változás történt: nevezetesen az, hogy az Ákr. közvetlen érintettséget követel meg; továbbá az Ákr. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.) meghatározott különös ügyfélfogalmat egyszerűsíti, csak az ex lege ügyfelek kategóriáját tartja fenn. A jogalkotó az Ákr. II. fejezet Alapvető rendelkezések cím alatt rögzíti azon jelentős jogintézményeket, amelyeket a közigazgatási hatósági eljárás valamennyi szakaszában alkalmazni kell, így például a kizárást. Itt található továbbá a hatáskör és az illetékesség szabályai is. Az Ákr. egyik igazi novuma az is, hogy külön fejezetben kerülnek szabályozásra a kérelemre induló eljárásokra és a hivatalból induló eljárásokra vonatkozó rendelkezések: az Ákr. III. fejezete a kérelemre induló hatósági eljárások részlet-szabályait tartalmazza. A kérelemre induló eljárásnak három típusa lehetséges: automatikus döntéshozatal, sommás eljárás és teljes eljárás. Az Ákr. IV. fejezet A hatóság döntései cím alatt rögzíti a hatóság döntéseinek felépítésére vonatkozó szabályokat, a döntés eltérő fajtáit, illetve a döntés véglegességére és közlésére vonatkozó rendelkezéseket. Az Ákr. V. fejezete a közigazgatási döntés speciális fajtáira: a hatósági bizonyítványra, a hatósági igazolványra és a hatósági nyilvántartásra vonatkozó részlet-szabályokat tartalmazza. Az Ákr. VI. fejezete a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályokat határozza meg, igen röviden. Az Ákr. VII. fejezete, egyben novuma, hogy a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó eltérő rendelkezéseket gyűjti össze. Az Ákr. VIII. fejezet Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai cím alatt az ideiglenes intézkedésre, a biztosítási intézkedésekre, a zár alá vételre és a lefoglalásra vonatkozó

⁸ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt.

⁹ E kérdéskör régire nyúlik vissza, az Áe. kodifikációja során is felmerült már. Lásd: HOLLÓ András – SZOBOSZLAI György (1979): Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 9. sz. 807.

szabályok találhatók. Az Ákr. IX. fejezete a jogorvoslati eljárások egyes fajtáit szabályozza a kérelemre, illetve a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokra vonatkozóan. Az Ákr. X. fejezete meghatározza a közigazgatási hatósági eljárás során felmerülő eljárási költségeket és ezek viselésére vonatkozó szabályokat. Az Ákr. XI. fejezet Végrehajtás cím alatt a jogalkotó a véglegessé vált közigazgatási döntés végrehajtására vonatkozó speciális szabályokat rögzíti. Az Ákr. XII. fejezete a záró rendelkezéseket tartalmazza.¹⁰

Az Ákr. fejezeteihez képest a CRPA könyvekből áll.¹¹ A CRPA felépítése hat részre oszlik: a Bevezető rendelkezésekre és 5 Könyvre. A Bevezető rendelkezésekben (*Dispositions préliminaires*) a CRPA személyi, szervei és tárgyi hatályának a definíciója található. A CRPA L. 100-1 cikke értelmében, a Kódex a köz és a közigazgatás közti kapcsolatokat speciális szabály hiányában szabályozza. A CRPA-t a törvénykönyvben található eltérő rendelkezés hiányában a közigazgatás és az alkalmazottai közti viszonyban is alkalmazni kell.¹² A CRPA tehát a magyar szabályozástól eltérően másodlagos jelleggel érvényesül, továbbá nemcsak a közigazgatási külső eljárások során, hanem egyes esetekben a közigazgatási belső eljárásokban is alkalmazni kell. A CRPA kodifikációja során a francia jogalkotó sokáig nem döntött a CRPA személyi hatályának terminológiai meghatározása tekintetében. A Magyarországon használt ügyfél, azaz *client* kifejezés kevésbé ismert és nem igazán alkalmazott fogalom Franciaországban.¹³ Végül a köz (public) kifejezés mellett döntött a jogalkotó, amelyet már korábbi jogszabályok címében is alkalmaztak, így például az 1978. július 17-i 78-753. számú, a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló törvényben.¹⁴ A CRPA L. 100-3 cikk 2. pontja a következőképp definiálja a köz fogalmát: *köz: „a) minden természetes személy, b) minden magánjogi jogi személy kivéve, azon jogi személyek körét, akik közszolgáltatást látnak el, ha e feladatukat végzik.”*¹⁵ A CRPA szervei hatálya a közigazgatás

¹⁰ Ákr. vonatkozásában lásd többek közt: PETRIK Ferenc szerk. (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata, A közigazgatási eljárás szabályai I.* Budapest, HVG-ORAC; BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.* Budapest, NKE; Az Ákr. újdonságait összegzi: HAJAS Barabás (2017): Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 6. sz. 293–302.

¹¹ Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózatának (ReNEUAL) tagjai 2014-ben egy összetett jogszabálytervezetet dolgoztak ki *Európai Unió Közigazgatási Eljárási Modell-szabályok (ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure)* címen. A modellszabályok hatása részint tetten érhető a CRPA-n: nemcsak formailag (szerkezeti felépítését tekintve a CRPA és a modellszabályok is Könyvekre tagozódnak), hanem tartalmilag is, így például egyes alapelvek szabályozása vonatkozásában (jogszerűség elve). Lásd részletesen: *Yale Law School, Conference on Comparative Administrative Law* (2016). Konferencia: C.H. HOFMANN, Herwig – SCHNEIDER, Jens-Peter: *Administrative Law Reform in the EU: the ReNEUAL Project*. Early Draft. 34. Elérhető: www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_hofmann_schneider_reneual.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 30.)

¹² CRPA L. 100-1 alapján. Ez számos esetben előfordul, így például CRPA L. 112-2 cikk.

¹³ Megemlítés szintjén megjelenik: CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas – TOURBE, Maxime (2016): *Droit administratif*. (15e édition). Paris, Dalloz–Sirey. 32.; QUIN, Claude (1995): *L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers*. In QUIN, Claude dir.: *L'Administration de l'équipement et ses usagers*. Paris, La documentation française. 30–31.

¹⁴ *Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*.

¹⁵ Saját fordítás: CRPA Bevezető rendelkezések 3. cikk 2. pont

(*administration*), amelyet a CRPA L. 100-3 cikk 1. pontja a következőképp határoz meg: „[K]özigazgatás: az állam igazgatási szervei, a területi közösségek, ezek közintézményei és azon közjogi vagy magánjogi szervezetek és személyek köre, akik közszolgáltatást látnak el, ebbe beletartozik a szociális biztonság szervezetei is.”¹⁶ A Bevezető rendelkezésekben továbbá egy igen rövid alapelvi felsorolás található. A CRPA alapelveként deklarálja a jogszerűség elvét, a pártatlanság követelményét, a vallási szempontú semlegesség elvének tisztelgetben tartását, az egyenlőség elvét, az egyenlő bánásmód elvét és azt, hogy a közigazgatás a „köz” érdekében cselekszik. Ezt követően, a CRPA I. Könyve, a Közigazgatási kapcsolatok (*Les échanges avec l'administration*) cím alatt szabályozza egyrészt a kérelem fogalmát és az ezzel kapcsolatos jogintézményeket, így például a kérelmek átvételi elismervényére vonatkozó szabályokat (L.112-3), másrészt az észrevételek megtételére vonatkozó jog gyakorlását előzetes kontraktórius eljárások során, harmadrészt a közigazgatási döntésekben való együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket.¹⁷ A CRPA II. Könyve, a Közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok (*Les actes unilatéraux pris par l'administration*) cím alatt tartalmazza a döntés indokolásának és aláírásának (I. cím), a közigazgatási aktusok hatálybalépésének (II. cím), a hallgatással hozott döntésnek (III. cím) és a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezésének (IV. cím) részletszabályait.¹⁸ A CRPA III. Könyve a Közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználása (*L'accès aux documents administratifs et la reutilisation des informations publiques*), cím alatt meghatározza 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 (*Commission d'accès aux documents administratifs*, rövidítve: CADA, IV. cím) vonatkozó szabályokat.¹⁹ A CRPA IV. Könyve, a Közigazgatással lévő vitarendezés (*Le règlement des différends avec l'administration*) cím alatt jóformán felsorolás szintjén jelennek meg a közigazgatási döntéssel szembeni kérelemre induló jogorvoslati lehetőségek. A CRPA V. Könyve (*Dispositions relatives à l'outre-mer*) a CRPA azon rendelkezéseit sorolja fel, amelyeket Franciaország tengerentúli területein is alkalmazni kell. A francia Alkotmány XII. része Területi közösségekről szóló cím alatt kimondja, hogy: „A Köztársaság területi közösségei a községek, a megyék, a régiók, a sajátos jogállású területek és a 74. cikk által

¹⁶ Egyes esetekben a CRPA-t kell alkalmazni más szervek eljárása során is. Lásd: CRPA L. 120-1. cikk

¹⁷ Lásd többek közt: NIQUÉGE, Sylvain (2011): Les demandes adressées à l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 27, No. 6. 1165.; BACHINI, Bruno – TROUILLY, Pascal (2016): Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 32, No. 1. 23. BON, Pierre (2016): L'association du public aux décisions prises par l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 32, No. 1. 27.

¹⁸ Lásd többek közt: SEILLER, Bertrand (2004): L'entrée en vigueur des actes unilatéraux. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 27. 1463.; EVEILLARD, Gweltaz (2016): L'adoption des actes administratifs unilatéraux. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 40.; OUM OUM, Joseph Franck (2011): La motivation de la requalification des demandes par l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 89.; EVEILLARD, Gweltaz (2015): La codification du retrait et d l'abrogation des actes administratifs unilatéraux. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 44. 2474.

¹⁹ Lásd többek közt: LALLET, Alexandre – THIELLAY, Jean-Philippe (2008): La Commission d'accès aux documents administratifs en trente ans. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 26. 1415.

szabályozott tengeren túli területek.²⁰ Franciaország tengerentúli területei egyrészt az Alkotmány 73. cikke alatt szabályozott tengerentúli megyék és régiók (*départements et régions d'outre-mer*: azaz Guadeloupe, Réunion, Mayotte, Guyana és Martinique); másrészt az Alkotmány 74. cikke által meghatározott Tengerentúli területek (*les collectivités d'outre-mer*, ide sorolható: St.-Barthélemy, St.-Martin, St. Pierre és Miquelon, Wallis et Futuna Szigetek és Francia Polinézia). Sui generis terület Új-Kaledónia, amelynek helyzetét a Francia Alkotmány XIII. címe rendezi. Sajátos jogállású terület továbbá a Francia Déli és Antarktisi területek. E területeken alkalmazandó CRPA-szabályokat a CRPA V. Könyve rögzíti, amely a törvénykönyv szabályainak egyharmada.²¹

Megállapítható, hogy a magyar Ákr. és a francia CRPA számos jogintézményt hasonló módon szabályoz, így például a kérelemre és az áttételre vonatkozó rendelkezéseket (Ákr. 17. §-ban, és III. fejezetben, míg e szabályok a CRPA I. Könyvének I. címében találhatók). Mindkét jogszabályban a jogorvoslati eljárásokat külön rész (Ákr. IX. fejezete és a CRPA IV. Könyve) határozza meg. A CRPA azonban részletesebb, mint az Ákr. és nemcsak a közigazgatás külső, hanem a belső eljárásokra vonatkozó normákat is tartalmazó jogszabály. A CRPA továbbá számos olyan jogintézményt is kodifikál, amelynek az Ákr.-ben nincs párja, ilyen például a Közigazgatási Dokumentumok Hozzáférési Bizottsága. Mindennek ellenére a CRPA inkább jogintézményekre fókuszáló rendelkezéseket tartalmazó jogforrás, amely nem a közigazgatási hatósági eljárás folyamatát szabályozza. Az Ákr. szabályai ezzel ellentétben a közigazgatási hatósági eljárás folyamatára és a döntés meghozatalára összpontosítanak.

3. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK JOGORVOSLATI RENDSZERE

Az Ákr. IX. fejezete Jogorvoslat cím alatt, míg a CRPA IV. Könyve Közigazgatással lévő vitarendezés (*Le règlement des différends avec l'administration*) cím alatt határozza meg a közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerét. A jogorvoslati eljárások a közigazgatás jogi szempontú kontrolljának eszközei,²² a közigazgatási hatósági eljárás és az annak során meghozott döntés meghatározott eljárás alapján történő felülvizsgálatát jelenti, a feltárt hiba orvoslása érdekében a döntés felülbírálatának, azaz megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogával.²³

²⁰ A francia Alkotmány 72. cikke alapján.

Felhasználtuk a Francia Alkotmány magyar fordításait: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv; ÁDÁM Péter (2007): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina. 205–230.; HEKA László szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.

²¹ ROUSSEL, Florian (2016): Un code également innovant dans sa partie outre-mer. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 69.

²² Lásd részletesen: VARGA Zs. András (2018): *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*. Budapest, Dialóg Campus.

²³ PATYI (2012): *i. m.* 135–136.

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XXVIII. cikkének (7) bekezdése rögzíti a jogorvoslathoz való jogot a következőképp: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A jogorvoslathoz való jog megvalósulását a közigazgatási hatósági eljárásban a kérelemre induló jogorvoslati eljárások biztosítják. Az Ákr.-ben azonban kétféle jogorvoslati eljárás található: a kérelemre induló jogorvoslati eljárások és a hivatalból induló jogorvoslati eljárások. Álláspontunk szerint a korábban a Ket.-ben használt kifejezésbeli különbség egyértelműbbé tette azt, hogy jogorvoslat a kérelemre induló jogorvoslati eljárások, míg a döntés-felülvizsgálati eljárások hivatalból indulnak. Tekintettel arra, hogy a CRPA az Ákr.-rel ellentétben IV. fejezetében csak a kérelemre indítható jogorvoslati eljárásokat határozza meg,²⁴ illetve az Ákr.-ben a hivatalból induló jogorvoslati eljárások tekintetében a korábbi szabályozáshoz képest jelentős változás nem következett be, jelen tanulmány a kérelemre induló jogorvoslati eljárások francia és magyar szabályozására fókuszál.

Az Ákr.-ben a kérelemre induló jogorvoslati eljárások szabályozásában a korábbiakhoz képest kardinális változások következtek be. Egyrészt a korábbi négy kérelemre induló jogorvoslati eljárásból kettő nem kerül nevesítésre az Ákr.-ben, e két jogorvoslati eljárás az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás.²⁵ Az Ákr. legjelentősebb módosítása azonban az, hogy a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan, a jogállamiság elvének inkább megfelelő, a közigazgatási szervezeten kívüli jogorvoslati eljárást, a közigazgatási pert tekinti általános jogorvoslati eszköznek; a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat, a fellebbezés helyett.²⁶ A közigazgatási per részletszabályait a Kp. tartalmazza. Az Ákr. csak a legfontosabb, a közigazgatási hatósági eljárás szempontjából jelentős kérdéseket és az Ákr. és a Kp. közötti kapcsolódási pontokat rögzíti. Az Ákr. jelentősen módosította a másik kérelemre induló jogorvoslati eljárás, a fellebbezés szabályait is. Az Ákr. jogorvoslati rendszerében fellebbezésnek kizárólag akkor van helye, ha azt az Ákr. vagy az ágazati törvény kifejezetten megengedi. Az Ákr. meghatározza pontosan azon elsőfokú határozatok körét, amelyek vonatkozásában fellebbezésnek van helye, így ha a határozatot – a járási hivatal vezetője vagy a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. Az Ákr. azonban a Ket.-tel ellentétben nem tartalmazza a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság meghatározására vonatkozó rendelkezéseket. E szabályt minden eljárásban az adott ágazati jogszabály határozza meg. Végül kiemelendő, hogy az Ákr. értelmében fellebbezés esetén kiegészítő bizonyítást minden esetben a fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóságnak kell lefolytatni: új eljárásra utasításnak nincs helye.²⁷

²⁴ Ezt a CRPA II. Könyv IV. címe részint tartalmazza: a döntés visszavonását, illetve hatályon kívül helyezését, amelyet a közigazgatás maga is kezdeményezhet.

²⁵ Lásd: Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása, 103–104.

²⁶ Lásd: Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása, 105.

²⁷ A magyar jogorvoslati rendszer vonatkozásában e fejezet korábbi publikációk összegzését, bővítését tartalmazza, megállapításait veszi alapul, így különösen: POLLÁK Kitti (2018): A jogorvoslatok rendszertani szerepe, A kérelemre induló jogorvoslati eljárások. In BOROS–DARÁK szerk.: *i. m.* 224–234.; POLLÁK Kitti – BEKECS Andrea (2018): Jogorvoslat. In FAZEKAS János szerk.: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr.*

A CRPA IV. Könyve, Közigazgatással lévő vitarendezés szabályai (*Le règlement des différends avec l'administration*) cím alatt háromféle vitarendezési fajtát nevesít, amelyet három cím alatt rögzít. A CRPA IV. Könyv I. címe alatt a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások (*recours administratifs*) szerepelnek.²⁸ A CRPA L. 410-1 cikke a következőképp határozza meg a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás fogalmát: „[A] közigazgatásnak címzett jogorvoslati kérelem, amelyben a közigazgatási döntés által kialakult vita rendezését kérik.” E jogorvoslati eljárásnak három típusa ismert: az első az úgynevezett *recours gracieux*. Ebben az esetben a jogorvoslati kérelem címzettje maga a döntést hozó szerv. A másik fajtája a *recours hiérarchique*, ilyenkor a jogorvoslati kérelem címzettje a döntést hozó hatóság hierarchiában felette lévő szerve (L. 410-1 cikk alapján). A CRPA igazi nívója e jogorvoslati eljárások kodifikálása, hisz a CRPA előtt a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások részletszabályait egyetlen jogszabály sem tartalmazta.²⁹ Kiemelendő e jogorvoslati eljárások tekintetében, hogy a CRPA-ban az elsőfokú eljárás vonatkozásában rögzített hallgatás beleegyezés szabály³⁰ alóli kivételek: abban az esetben, ha a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság két hónapon át hallgat a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásra vonatkozó kérelem tárgyában, akkor az elutasító döntésnek minősül (L. 411-7 cikk alapján). A harmadik bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárás típusa a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárás (*Recours administratifs préalable obligatoires*, francia rövidítése: RAPO).³¹ A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárást kötelező igénybe venni közigazgatási bírósági jogorvoslati eljárást megelőzően, ha azt jogszabály előírja. Gyakorlatilag a magyar fellebbezés a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárásnak (*Recours administratifs préalable obligatoires*) feleltethető meg.³² A CRPA IV. Könyv II. cím az alternatív, nem bírósági vitarendezési módokat felsorolásszerűen tartalmazza. Az I. fejezetben a nem bírósági eljárások során igénybe vehető mediáció (*médiation*) és a békéltetés (*conciliation*) található. A CRPA IV. Könyv II. cím II. fejezete pedig a bírósági eljárások

szertint. Budapest, NKE. 108–132.; POLLÁK, Kitti (2017): Quo Vadis: Codification of Administrative Procedure Rules in Hungary and in France. In NEMEC, Juraj: 25th NISPAcee Annual Conference: Innovation Governance in the Public Sector. Kazan, Bratislava, NISPAcee. 1–8.

²⁸ Lásd részletesen: JEANNARD, Sébastien (2013): *Le recours administratif dans le système juridique français*. Paris, L.G.D.J.; DENIZEAU, Charlotte (2016): Les recours administratifs en France. In AUBY, Jean Bernard dir. – PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*. Bruxelles, Bruylant. 773–783.; SEILLER, Bertrand (2015): Le règlement des différends avec l'administration. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 44. 2474.

²⁹ STAHL, Jacques-Henri dir. (2016): *Code des relations entre le public et l'administration*. Paris, Dalloz. 262.

³⁰ Lásd: CRPA II. Könyv 3. címét.

³¹ A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárások vonatkozásában lásd: SCHRAMECK, Olivier (2008): Les recours administratifs préalable obligatoires est un investissement tendable pour l'Administration (Rapport du groupe de travail du CE). *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 30. 1628.; PISSALOUX, Jean Luc (2005): Une expérience réussie: le recours administratifs préalable des militaires. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 19. 1042.; PRÉVÉDOUROU, Eugénie (1996): *Les recours administratifs obligatoire: Étude comparée des droits allemand et français*. Paris, L.G.D.J.

³² Az Ákr. 114. § (1) bekezdése kimondja, hogy fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták.

során igénybe vehető mediációt (*médiation*) és békéltelést (*conciliation*) mint vitarendezési lehetőséget határozza meg.³³ Végül e cím alatt nevesítésre kerül, mint alternatív vitarendezési módot az egyezés (*transaction*)³⁴ és az ombudsmanhoz (*Défenseur des droits-hoz*) fordulás lehetősége is.³⁵ A CRPA IV. Könyv III. címe a bírósági jogorvoslati eljárás lehetőségeit (*Recours juridictionnels*): a közigazgatási pert (*recours contentieux*) és a választottbírói eljárást (*arbitrage*) említi meg.³⁶ A közigazgatási perre tehát mind a CRPA, mind az Ákr. csak utal, részletszabályait nem határozza meg, hanem az a magyar Kp.-ben és a francia *Code de justice administrative*-ban található.

4. ÖSSZEGRZÉS

Összegzésképp kiemelendő, hogy mára már mind Franciaország, mind Magyarország rendelkezik a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait legalább részint tartalmazó jogszabállyal. A francia CRPA és a magyar Ákr. annyiban hasonlóságot mutat, hogy számos jogintézményt hasonlóképp kodifikál, azonban mind a szabályozás középpontjában, mind a szabályozás módszerében jelentős eltérés mutatható ki. Míg a magyar Ákr. a közigazgatási döntés meghozatalára mint folyamatra tekint és szabályozása is ezt tükrözi, addig a francia CRPA egyes, a közigazgatás és a köz (adott esetben ügyfél) közti kapcsolatokat kodifikáló, jogintézmények összességét tartalmazó norma. Megjegyzendő továbbá, hogy a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségek tekintetében a magyar szabályozás mind a kérelemre, mind a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat tartalmazza; a CRPA IV. Könyvében azonban csak az előbbi lehethető fel. Kiemelendő az is, hogy a magyar Ákr. a kérelemre induló, közigazgatási belső jogorvoslati eljárás, a fellebbezés szabályait igen részletesen kodifikálja; a CRPA azonban – habár ebbe az irányba nagy előrelépést tesz, hisz korábban semmilyen mértékben nem szabályozták e jogorvoslati eszközt – részleteiben nem rendelkezett róla. Az alternatív vitarendezési módok vonatkozásában ellenben a francia szabályozás előremutatóbb, mint a magyar: a CRPA taxatívén már legalább rendszerezi az alternatív vitarendezési módokat, a magyar Ákr. e lehetőségekre nem is utal. E lehetőségek alkalmazásának elősegítésére mind Franciaországban, mind Magyarországon javasolt lenne akár egy helyen, átfogó szabályozás kodifikálása.³⁷

³³ Lásd: LE GARS, Jean Marie (2008): La conciliation par le juge administratif. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 27. 1468.; MONNIER, Sophie (2015): Le médiateur, nouvelle figure du droit public. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 6. 1175.

³⁴ KENFACK, Hugues (2004): Vent de faveur sur la transaction. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 5. 242.

³⁵ Lásd ezzel kapcsolatban: BOUSTA, Rhita (2017): A Défenseur des droits, un „ombudsmanqué”. In *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*. Paris, IRJS éditions. 721–735.

³⁶ Lásd: LEMAIRE, Sophie – JARROSSON, Charles – RICHER, Laurent (2008): Pour un projet viable de l'arbitrage en droit administratif. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 12. 617; GAUDEMET, Yves – LAPP, Christophe – STEIMER, Anne (2011): Les personnes publiques et l'arbitrage international. Paris, Recueil Dalloz. 2552.

³⁷ Ezen alternatív eszközök hiányos szabályozására a szakirodalom régóta rámutatott. Lásd: SZENTE Zoltán (2002): Az „alternatív eljárások” szabályozásának lehetőségei az új közigazgatási eljárási törvénykönyvben (I. rész). *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 2. sz. 87–95.; VARGA Zs. András (2011): A közigazgatás feletti kontrolleszközök

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁDÁM Péter (2007): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina.
2. BACHINI, Bruno – TROUILLY, Pascal (2016): Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 32, No. 1. 23–26.
3. BAILLEUL, David (2014): *Le procès administratif*. L.G.D.J. – Lextenso éditions.
4. BON, Pierre (2016): L'association du public aux décisions prises par l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 32, No. 1. 27–34.
5. BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE.
6. BOUSTA, Rhita (2017): A Défenseur des droits, un „ombudsmanqué”. In *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*. Paris, IRJS éditions. 721–735.
7. CHAPUS, René (2000): La justice administrative: evolution et codification, Lecture du code de justice administrative. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 5.
8. CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas – TOURBE, Maxime (2016): *Droit administratif*. (15e édition). Paris, Dalloz–Sirey.
9. DENIZEAU, Charlotte (2016): Les recours administratifs en France. In AUBY, Jean Bernard dir. – PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*. Bruxelles, Bruylant. 773–783.
10. EVEILLARD, Gweltaz (2015): La codification du retrait et d l'abrogation des actes administratifs unilatéraux. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 44.
11. EVEILLARD, Gweltaz (2016): L'adoption des actes administratifs unilatéraux. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1.
12. GAUDEMET, Yves – LAPP, Christophe – STEIMER, Anne (2011): Les personnes publiques et l'arbitrage international. Paris, Recueil Dalloz.
13. GONOD, Pascale (2006): La codification de la procédure administrative. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 9. 489–492.
14. HAJAS Barabás (2017): Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 6. sz. 293–302.
15. HEKA László szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.
16. HOLLÓ András – SZOBOSZLAI György (1979): Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 9. sz. 805–815.
17. JEANNARD, Sébastien (2013): *Le recours administratifs dans le système juridique français*. Paris, L.G.D.J.
18. KENFACK, Hugues (2004): Vent de faveur sur la transaction. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 5. 242–245.

általános áttekintése. *Jog – Állam – Politika*, 3. évf. Klnsz. 37–52.; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 89–90.

19. LALLET, Alexandre – THIELLAY, Jean-Philippe (2008): La Commission d'accès aux documents administratifs en trente ans. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 26. 1415–1420.
20. LANG, Agathe van – GONDOUIN, Geneviève – INSERGUET-BRISSET, Véronique (2011): *Dictionnaire de droit administrative*. Paris, Dalloz.
21. LE GARS, Jean Marie (2008): La conciliation par le juge administratif. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 27. 1468–1471.
22. LEMAIRE, Sophie – JARROSSON, Charles – RICHER, Laurent (2008): Pour un projet viable de l'arbitrage en droit administratif. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 12. 617–621.
23. MONNIER, Sophie (2015): Le médiateur, nouvelle figure du droit public. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 6. 1175–1183.
24. NIQUÉGE, Sylvain (2011): Les demandes adressées à l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 27, No. 6. 1165–1180.
25. OUM OUM, Joseph Franck (2011): La motivation de la requalification des demandes par l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 89–97.
26. PATYI András (2007): A közigazgatási eljárásjog Franciaországban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
27. PATYI András (2012): Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története. In PATYI András szerk.: *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 21–34.
28. PETRIK Ferenc szerk. (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata, A közigazgatási eljárás szabályai I*. Budapest, HVG-ORAC.
29. PISSALOUX, Jean Luc (2005): Une expérience réussie: le recours administratifs préalables des militaires. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 19. 1042–1051.
30. POLLÁK Kitti (2016): KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 3. sz. 26–31.
31. POLLÁK Kitti (2017): Quo Vadis: Codification of Administrative Procedure Rules in Hungary and in France. In NEMEC, Juraj: *25th NISPAcee Annual Conference: Innovation Governance in the Public Sector*. Kazan, Bratislava, NISPAcee. 1–8.
32. POLLÁK Kitti (2017): Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 43–48.
33. POLLÁK Kitti (2018): A jogorvoslatok rendszertani szerepe, A kérelemre induló jogorvoslati eljárások. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE. 224–234.
34. POLLÁK Kitti – BEKECS Andrea (2018): Jogorvoslat. In FAZEKAS János szerk.: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*. Budapest, NKE. 108–132.
35. PRÉVÉDOUROU, Eugénie (1996): *Les recours administratifs obligatoires: Étude comparée des droits allemand et français*. Paris, L.G.D.J.

36. QUIN, Claude (1995): L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers. In QUIN, Claude dir.: *L'Administration de l'équipement et ses usagers*. Paris, La documentation française. 30–31.
37. ROUSSEL, Florian (2016): Un code également innovant dans sa partie outre-mer. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 69–74.
38. SCHRAMECK, Olivier (2008): Les recours administratifs préalables obligatoires est un investissement tendtable pour l'Administration (Rapport du groupe de travail du CE). *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 30. 1628–1629.
39. SEILLER, Bertrand (2004): L'entrée en vigueur des actes unilatéraux. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 27. 1463–1468.
40. SEILLER, Bertrand (2015): Le règlement des différends avec l'administration. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 44. 2485–2490.
41. STAHL, Jacques-Henri dir. (2016): *Code des relations entre le public et l'administration*. Paris, Dalloz.
42. SZENTE Zoltán (2002): Az „alternatív eljárások” szabályozásának lehetőségei az új közigazgatási eljárási törvénykönyvben (I. rész). *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 2. sz. 87–95.
43. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv.
44. VARGA Zs. András (2011): A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése. *Jog – Állam – Politika*, 3. évf. Klnsz. 37–52.
45. VARGA Zs. András (2018): *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*. Budapest, Dialóg Campus.
46. WALINE, Jean (2012): *Droit Administratif*. (24e édition). Paris, Édition Dalloz.
47. Yale Law School, *Conference on Comparative Administrative Law* (2016). konferencia: C.H. HOFMANN, Herwig – SCHNEIDER, Jens-Peter: *Administrative Law Reform in the EU: the ReNEUAL Project*. Early Draft. 34. Elérhető: www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_hofmann_schneider_renewal.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 30.)

Jogi források:

1. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
3. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
4. A 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendeletet: Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration
5. Code des relations entre le public et l'administration
6. Constitution du 4 octobre 1958
7. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

Dr. Pollák Kitti a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet egyetemi tanársegédje, kúriai főtanácsadó, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar francia és angol mesterképzéseinek megbízott oktatója. Jogi egyetemi végzettségét igazoló oklevelét 2012-ben a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte summa cum laude minősítéssel. Ezzel egyidejűleg francia nyelvű Európai Unió joga mesterdiplomát (Master 1. de Droit Européen) kapott a Lyoni Egyetemtől. 2014-ben jogász-közgazdász-ként végzett a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karán. Franciául és angolul felsőfokon, olaszul és németül társalgási szinten beszél. Kutatási területei a közigazgatási eljárásjog, a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere, az Európai Unió és Franciaország közigazgatási eljárásjoga.