

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola**

**DR. POLLÁK KITTI**

**A MAGYAR ÉS A FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓ**

**ÖSSZEHASONLÍTÓ VIZSGÁLATA**

Doktori (PhD) értekezés

**TÉZISFÜZET**

**Témavezető:**  
**PROF. DR. PATYI András**  
Egyetemi tanár

**Budapest**  
**2019**

# 1. A KUTATÁS AKTUALITÁSA, TÉMÁJA, CÉLJA, HIPOTÉZISEI, KUTATÁSI KÉRDÉSEK

Franciaország egyike a közigazgatási „modellt-adó” államoknak, mégis a magyar szakirodalom az elmúlt évtizedekben a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikációt csak per tangentem elemezte. Erre tekintettel a disszertáció célja e hiányosság pótlása, a francia és a magyar közigazgatási hatósági eljárásjogra vonatkozó kodifikáció összehasonlító vizsgálata: alapvető közigazgatási fogalmak, történeti előzmények, egyes közigazgatási eljárási jogintézmények és a jogorvoslati rendszer átfogó elemzése, amelyek vonatkozásában a francia szabályozásból kiindulva, a magyar rendelkezésekkel összehasonlítva, de lege ferenda javaslatokat fogalmaz meg az értekezés. E kérdéskör elemzésének aktuálisát adja az is, hogy Magyarországon az Országgyűlés 2016. telén elfogadta az új közigazgatási hatósági eljárási törvényt, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.), míg Franciaországban 2016. január 1-jén hatályba lépett a Közigazgatási Eljárási Kódex, *Code des relations entre le public et l'administration* (a továbbiakban: CRPA), amely a francia nem bírósági közigazgatási eljárást, azaz „*procédure administrative non contentieuse*”-t hivatott átfogóan szabályozni.<sup>1</sup> A CRPA törvényi részét a 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendelet, míg a rendeleti részét a 2015. október 23-i 2015-1342 számú minisztertanácsi rendelet kodifikálta.

Az értekezés abból a hipotézisből indul ki, hogy a francia közigazgatási eljárások általános szabályainak történeti kodifikálása során számos olyan kérdéskör, eljárási jogintézmény, intézmény merült fel, amelynek részletes vizsgálata azért szükséges, mert átvételük – ezekhez hasonló magyar szabályozás megalkotása – a jogalkotó számára megfontolás tárgyát képezheti a magyar közigazgatási eljárás, így a közigazgatás versenyképességének fejlesztése érdekében. LŐRINCZ Lajossal egyetértve: „legnagyobb nyereség, amelyhez az összehasonlítás révén hozzájuthatunk, mégis az abban a köztudott megállapításban való meggyőződésünk, hogy a magyar közigazgatás fejlesztéséhez és korszerűsítéséhez a külföldi minták ismerete nélkülözhetetlen.”<sup>2</sup>

Az értekezés egyik alaptétele az, hogy a francia jogrendet mindenképp szükséges vizsgálat alá vonni. A közigazgatás fejlődésének első szakaszában a jogállamiság hagyománya rendkívül erős volt a kontinentális Európában. E hagyománynak két nagy hatású modellje alakult ki a német és a francia modell. A francia modellt követő országokban a közigazgatás hierarchizált, központosított, elszámoltatható, a köztisztviselők pedig magas szinten képzettek.<sup>3</sup> A francia közigazgatási jog fejlődése azonban eltér a német jogfejlődéstől, ennek oka TOMCSÁNYI Móric szavaival élve a francia néplélekben gyökeredzik.<sup>4</sup> Kiemelendő, hogy a francia közigazgatás egyes jellemzői (így különösen is a francia közigazgatási rendszer centralizáltsága,<sup>5</sup> az elnöki-

<sup>1</sup> A „*Code des relations entre le public et l'administration*” szó szerinti fordítása a „köz” és a közigazgatás közti kapcsolatok Kódexe. Az értekezés a „köz” kifejezés helyett a magyar nyelvben meghonosodott „ügyfelek” kifejezést használja, hiszen a CRPA az ügyfelek és a közigazgatás közötti kapcsolatokat is szabályozó kódex.

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

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

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

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

félprezidentális rendszer,<sup>6</sup> az Államtanács kiemelt speciális szerepe, a francia közigazgatási jog kevésbé formalizált korábbi jellege,<sup>7</sup> Franciaország területi jellemzői) kiemelt szerepet játszottak abban is, hogy a Közigazgatási Eljárási Kódex, a CRPA megalkotására egészen a XXI. századig várni kellett.<sup>8</sup>

Franciaország vitathatatlanul a közigazgatási jog, a *droit administratif* szülőhazája. AUBY, Jean-Bernard és CLUZEL-MÉTAYER, Lucie jegyzi meg, hogy a francia szerzők közt sincs azonban egységes álláspont a tekintetben, hogy a közigazgatási jog kezdeti időpontjának mely időszak jelölhető meg. Az általánosan elfogadott vélekedés az, hogy a közigazgatási jog történeti gyökerei a XVIII. század végén létrejövő Államtanácsához köthetők.<sup>9</sup> A XIX. században a francia közigazgatási jog szabályozása folyamatosan fejlődött.<sup>10</sup> A Hatásköri Bíróság az 1873-as Blanco-ügyben hozott ítéletében mondta ki, hogy a közigazgatással összefüggésben alkalmazandó jog speciális, a jogrendszer más részeitől elkülönült. E döntés alapozta meg a közigazgatási jog más jogterületekhez képest megnyilvánuló autonómiáját.<sup>11</sup> A francia közigazgatási jog fejlődése nagy hatással volt a mediterrán országok (így különösen Spanyolország, Olaszország) közigazgatási jogára is.<sup>12</sup> Mindemellett Franciaország a kodifikáció őshazája, ahol már a XIX. század elején olyan nagy jelentőségű törvénykönyvek születtek, mint a Code Civil, amely az egész európai jogfejlődésre hatott.<sup>13</sup> Megjegyzendő a kodifikációval kapcsolatosan az is, hogy az 1990-es évek végétől a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) igen kedvelt kodifikációs eszközzé vált, amellyel végül a Közigazgatási Eljárási Kódex (CRPA) is elfogadásra került.

Másrésről szükséges hangsúlyozni azt is, hogy Franciaország közigazgatásának, mint közjogi mintát adó országnak az elemzése a magyar és a külföldi összehasonlító közigazgatási munkákban is már a XIX. század végén, XX. század elején előtérbe került. GOODNOW, Frank J. *Comparative Administrative Law* című, 1893-ban megjelent első összehasonlító közigazgatási jogi munkájában, az angol-amerikai szabályozást követően a szerző a francia rendelkezéseket vizsgálta részletesen az adott jogintézmények vonatkozásában.<sup>14</sup> Az amerikai összehasonlító közigazgatási jogi szakirodalom gyakorta az angolszász jogrendszerek (Egyesült Királyság és Amerikai Egyesült Államok) közigazgatásának bemutatását követően a német szabályozást megelőzve a francia szabályozást ismerteti.<sup>15</sup> A francia nyelvű

---

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

<sup>7</sup> SAUNIER, Sébastien: *Caractères essentielles du droit français de la procédure administrative* in: AUBY – PERROUD (2016) 71-73.

<sup>8</sup> GAUDEMET, Yves: *Droit Administratif*, (21e édition), L.G.D.J., Issy-les Moulineaux, 2015. 23-48.

<sup>9</sup> AUBY, Jean-Bernard – CLUZEL- MÉTAYER, Lucie: *Administrative Law in France* in: SEERDEN, J.G.H. René: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis*, 3e Édition, Intersentia, Cambridge, 2012. 5.

<sup>10</sup> TRUCHET, Didier: *Droit Administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 2017. 11.

<sup>11</sup> A Hatásköri Bíróság döntése: *Arrêt du 8 février 1873, Blanco*; Lásd: CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas - TOURBE, Maxime: *Droit administratif*, (15e édition), Sirey, Dalloz, Paris, 2016. 17-18.

<sup>12</sup> *Bevezető* in: SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011) 26.

<sup>13</sup> ROBINEAU, Yves: *Droit administratif et codification (1)*, *Actualité juridique droit administratif*, 1995. 110-116.

<sup>14</sup> GOODNOW, Frank J.: *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*. 2 vols., Putnam, New York, 1893.

<sup>15</sup> Így például: JACOBINI, H.B. *An Introduction to Comparative Administrative Law*, 1991-ben megjelent munkája is. SEERDEN, J.G.H. René által szerkesztett, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis* című, 2012-ben megjelent összehasonlító műben pedig már elsőként a francia közigazgatás kerül részletes bemutatásra. Lásd: JACOBINI, H.B.: *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications Inc, New York, London, Rome, 1991.; AUBY, Jean-Bernard – CLUZEL-MÉTAYER, Lucie: *Administrative Law in France* in: SEERDEN (2012) 5-39.; MASSOT, Jean: *The powers and duties*

szakirodalomból kiemelendő a kutatási téma szempontjából 2016-ban megjelent, AUBY, Jean-Bernard és PERROUD, Thomas által szerkesztett, *Droit comparé de la procédure administrative* című az elmúlt évek egyik legnagyobb volumenű összehasonlító közigazgatási eljárásjogi munkája, amelyben a közigazgatási eljárás (közigazgatási bírósági és közigazgatási hatósági eljárás) francia jellemzői is részletesen, elkülönítve kerülnek bemutatásra.<sup>16</sup>

Ezzel párhuzamosan a XX. század első felében a magyar nyelvű összehasonlító közigazgatási munkák is részletesen vizsgálták a francia közigazgatási jogot.<sup>17</sup> A XX. század második felében a magyar szakirodalom már csak érintőlegesen foglalkozott a francia közigazgatással, különösen is a francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjával.<sup>18</sup> Az 1990-as éveket követően – főként TRÓCSÁNYI László elemzése után<sup>19</sup> – azonban egyre jobban eltűnt a magyar szakirodalomból a francia közigazgatási jog,<sup>20</sup> különösen is a francia közigazgatási eljárási jog és a közigazgatás bíráskodás alapkérdéseinek részletes, átfogó jellegű elemzése. A 2010 után született magyar összehasonlító közigazgatási munkák érintőlegesen, alig egy-egy oldalban vizsgálják ez utóbbi kérdéskört.<sup>21</sup>

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

Előre kell bocsátani azonban azt is, hogy számos kihívás mutatkozott a disszertáció megírása során. Egyike ennek maga a francia jogi terminológiának (annak 30-40 évvel ezelőtt használt kifejezéseinek, szerkezeteinek), a francia államnak és a francia jogi kultúrának az értelmezése. A francia kifejezések fordítása, magyar megfelelőjének megtalálása igazi erőpróbát jelentett

---

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

<sup>16</sup> SAUNIER, Sébastien: *Caractères essentielles du droit français de la procédure administrative* in: AUBY – PERROUD (2016) 71-85.

<sup>17</sup> Így például – a teljesség igénye nélkül – a francia közigazgatást különösen is a közigazgatási bíráskodást: GRUBER Lajos *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamenti sorsának történetére hazánkban*, Athenaeum, Budapest. 1877. 141-180.; CONCHA Győző: *Politika I.*, Grill Károly Könyvk., Budapest, 1905. 112 -126.; MARTONYI János: *A Közigazgatási bíráskodás mai rendszere Franciaországban*, Kecskemét Első Kecskeméti Hírlapkiadó & Ny. 1935.; MENCZER Károly: *A francia és olasz Államtanács szervezete és működése*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 23. kötet., Budapest 1937.; VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1940. 7-157.; MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 86-89. A külföldi hatások értékelését lásd: KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest 2014. 269-335.

<sup>18</sup>Az 1980-as években a francia közigazgatás struktúrája, a francia közzolgálati rendszer nem összehasonlító, hanem inkább leíró jelleggel került ismertetésre. Lásd: FERENCZY Endre: *A francia közigazgatás strukturájáról, Állam- és Jogtudomány* 1982. 2. sz. 250-269.; BALÁZS István: *A közzolgálat francia rendszeréről, Állam és Igazgatás*, 1988 1. sz. 36-47.

<sup>19</sup> Így különösen is: TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bíráskodás Franciaországban, Állam- és Igazgatás*, 1988. 8. sz. 755-765., TRÓCSÁNYI László: *Milyen közigazgatási bíráskodást?*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 44-53.

<sup>20</sup> A francia közigazgatás általános ismertetését lásd a 2000-es évekből: LŐRINCZ Lajos: *Franciaország közigazgatása* in: LŐRINCZ Lajos (szerk.) *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás, Unió Kiadó*, Budapest, 2006. 139-170. A 2000-es éveket követően, a francia közigazgatási szervezeti kérdésekre, a francia önkormányzati rendszerre fókuszál BALÁZS István. Lásd: BALÁZS István: *A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban, Állam- és Jogtudomány*, 2016. 2. sz. 16-39.

<sup>21</sup> LŐRINCZ Lajos: *Franciaország közigazgatása* in: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex Kiadó, Budapest, 2011. 139-170.; SABJANICS István: *A közigazgatási eljárás Franciaországban* in: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV.* Pázmány Press, Budapest. 2015. 86-87.

tekintettel arra, hogy a francia közigazgatási jog, a francia állam berendezkedése igen eltérő a magyartól. Azokban az esetekben, ahol nem értettünk egyet a korábbi magyar fordításokkal, indokolással együtt új kifejezés használatát javasoltuk. Megjegyezendő az is, hogy a kutatás alapvetően – Franciaország tekintetében – a francia szakirodalomra támaszkodik.

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

## 2. A KUTATÁS MÓDSZERE

A kutatás az összehasonlító jog, az összehasonlító közigazgatási jog eszköztárával dolgozik<sup>22</sup> és az összehasonlító jogi kutatási program főbb lépéseit szem előtt tartva elemezte a választott kutatási témát.<sup>23</sup> LŐRINCZ Lajos a közigazgatásban végzett összehasonlításnak leginkább két dimenzióját: a térbeli összehasonlítást és az időbeli összehasonlítást határozta meg.<sup>24</sup> Jelen munka mindkettő módszert együttesen alkalmazza és mikro összehasonlító munkaként azonosítható,<sup>25</sup> amely a magyar és a francia közigazgatási eljárási jog kodifikációjára koncentrál. A disszertáció nem az egyes országokra fókuszáló elemzés, hanem korszakonként emeli ki a közigazgatási hatósági eljárási jog kodifikációjának állapotát Magyarországon és Franciaországban és ezt hasonlítja össze. Ezáltal egyrészt pótolja azt a magyar szakirodalmi hiányosságot, amely a francia közigazgatási hatósági eljárási jog kodifikációjának elemzése tekintetében évtizedek óta fennáll. Másrészt, olyan jogintézményeket, intézményt, kodifikációs eszközt is részletesen vizsgál, amelynek magyar átvétele, ezekhez hasonló magyar szabályozás kialakítása megfontolás tárgyát képezheti a magyar jogalkotó számára. Habár egyes esetekben az elemzés elvégzését követően arra a következtetésre jutunk, hogy jelen magyar alkotmányos keretek közt hatékonysága ellenére sem vehető át az adott francia szabályozás (így például a törvényerejű kormányrendelet). Ez az eredmény is bizonyítja, hogy preconcepció-mentes összehasonlító munka történt, amely megkísérelte a jogösszehasonlítás negyedik szintjén elvégezni a kiválasztott kérdéskör vizsgálatát,<sup>26</sup> tudatosan törekedett a vizsgált kérdéskör lényegének a megközelítésére illetve annak megismerésének előmozdítására.<sup>27</sup>

Továbbá, az értekezés egyes részei így különösen is a második fejezete részint jogdogmatikai kutatásként is azonosítható.<sup>28</sup> Az értekezés második, harmadik, negyedik és ötödik fejezetében a történeti megközelítés is megjelenik. KÜPPER, Herbert szavaival egyetértve „[a] meglévő helyzet felméréséhez tartozik a múlt bevonása is. Csak akkor leszünk képesek megérteni a mai

<sup>22</sup> PÉTERI Zoltán: *Jogösszehasonlítás, Történeti, rendszertani és módszertani problémák*, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog – és Államtudományi Kara, Budapest, 2010. 154-168.

<sup>23</sup> FEKETE Balázs: *A jogösszehasonlítás magyar történetének és alkalmazásának alapkérdései* in: JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2015. 419-451.; FEKETE Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái, Kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.

<sup>24</sup> LŐRINCZ Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatásban* in: LŐRINCZ (2006) 7-8.

<sup>25</sup> GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV.* Pázmány Press, Budapest. 2015. 23.

<sup>26</sup> uo. 27-29.

<sup>27</sup> PÉTERI (2010) 132-133.

<sup>28</sup> SZABÓ Miklós – JAKAB András: *A jogdogmatikai kutatás* in: JAKAB – MENYHÁRD (2015) 51-79.

állapot valódi mibenlétét, ha tudjuk, hogyan jött létre.”<sup>29</sup> Az első időszak, amelytől a francia és magyar közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozására vonatkozó kodifikáció összehasonlítása elvégezhető az az 1980-as évek. Az ez előtti magyar közigazgatási eljárásjog fejlődését már több szerző részletesen ismertette, míg a francia kodifikációs törekvések e tekintetben az 1980-as évekig igen gyérek. A francia 1983. november 28-i 83-1025 számú köztársasági elnök által kiadott, minisztertanácsi rendelet (a továbbiakban: 1983-as minisztertanácsi rendelet) az első olyan francia jogszabály, amely már kifejezetten a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozására irányuló törekvés. Kiváló alapot biztosít tehát az összehasonlító munka elvégzéséhez, hisz Magyarországon 1981-ben került elfogadásra az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegről szóló 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.).

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

A kutatási módszertan kapcsán továbbá megjegyezendő, hogy az egyes fejezetek végén – ahol ez értelmezhető – de lege ferenda javaslatok kerülnek megfogalmazásra. A dolgozatban az empirikus kutatás szempontjából hangsúlyos szerepet kap a francia Államtanács és Alkotmánytanács döntéseinek feldolgozása is tekintettel arra, hogy Franciaországban sokáig a közigazgatási bíróságok így különösen is az Államtanács ítéleteiből lehetett következtetni, értelmezni a közigazgatási hatósági eljárási szabályokat.<sup>30</sup>

### 3. AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE

Az értekezés nyolc fejezetből épül fel. Az I. fejezet *Bevezető gondolatokat* követően, a II. fejezete a *Fogalmi alapvetések* címet viseli. A disszertáció e része az összehasonlító munka elvégzéséhez szükséges alapvető definíciókat így a közigazgatási eljárás és a kodifikáció fogalmát határozza meg. E fejezet továbbá részletesen vizsgálja a közigazgatási hatósági eljárásjogi kodifikációnak a célját, a nehézségeit, az előnyeit és a lehetséges kimeneteleit, mélységét. Rövid kitekintés keretében az Európai Unió e területen lévő kodifikációs törekvései is ismertetésre kerülnek. Végül elemzésre kerül az 1980-as évek előtti közigazgatási eljárásjogi kodifikáció fő csomópontjai is, hisz ez alapján tűnik ki, hogy a két ország mennyire eltérő pontról indult ki az eljárásjogi kodifikáció vonatkozásában.

A III. fejezetben *1980-as évek: Közigazgatási eljárásjogi kodifikációs törekvések térnyerése* cím alatt vizsgálatunk tárgyai az 1980-as években elfogadásra került közigazgatási hatósági eljárás szabályozására irányuló jogszabályok: a magyar Áe. és a francia 1983-as minisztertanácsi rendelet. A magyar szakirodalom nem ismertette részletesen ezt a rendeletet, így a disszertáció ezt is pótolni kívánja. Szükségesnek mutatkozott továbbá az e korszakban újra felállított francia Legfőbb Kodifikációs Bizottság jogállásának részletes elemzése is, amely mind a mai napig motorja általában a kodifikációnak, így a közigazgatási eljárásjogi kodifikációnak is. Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex, a CRPA is e Bizottság hathatós közreműködésével került megalkotásra.

---

<sup>29</sup> KÜPPER, Herbert: *Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása*, MTA Working Papers, 2014. 3. Elérhető: [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_59\\_Kupper.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

<sup>30</sup> Erre hívja fel a figyelmet BALÁZS István is. BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási eljárások*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 47.

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

A 2000-es évek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja tekintetében a korábbi évtizedhez képest már sikeresebbnek bizonyultak Magyarországon és Franciaországban is, hisz mindkét vizsgált államban egy-egy kiemelt jelentőséggel bíró, törvényi szintű jogszabály került elfogadásra. Magyarországon 2005. november 1-jén hatályba lépett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), míg Franciaországban megalkotásra került a 2000. április 12-én elfogadott az állampolgárokat a közigazgatással szemben megillető jogokról szóló törvény (a továbbiakban: Loi DCRA).<sup>31</sup> A 2000-es évek második felében viszont e közigazgatási eljárási törvények hiányosságai mind inkább előtérbe kerültek. E kérdésköröket vizsgálja az V. fejezet *2000-es évek: Eredményes (?) francia és magyar közigazgatási eljárási jogi kodifikációk* cím alatt.

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

Az értekezés VII. és egyben utolsó érdemi fejezete a *Jövőbeni kihívások: a francia és a magyar közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztési lehetőségei* címet viseli. Elsőként e fejezet a közigazgatási eljárás, jogorvoslati rendszer és a közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjait elemzi. Ezt követően, a magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárások jogorvoslati rendszerére és a közigazgatási bírászkodás egyes alapvető kérdéseire fókuszál. Osztjuk azon álláspontot, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és a közigazgatás bírászkodás szabályozásának csak együtt, egymásra tekintettel van értelme.<sup>32</sup> Jó, ügyfélbarát

<sup>31</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

<sup>32</sup> Ezt támasztja alá a jogalkotó azon törekvése, hogy egyszerre került e két tárgykör 2016-ban szabályozásra. A szakirodalomban is a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere és a közigazgatási bírászkodás alapvető kérdései együttesen kerülnek elemzésre. Lásd: ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész-ágyban*, ELTE Kiadó, Budapest, 2010., ROZSNYAI F. Krisztina, F.: *Külön, de mégis együtt: a közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog*. In: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the*

közigazgatási eljárást hatékony, specializált közigazgatási bírósági szervezetrendszer nélkül megvalósítani nem lehetséges. Öröndetesnek tartjuk azt, hogy részint a magyar jogalkotó pótolta több évtizedes adósságát és 2017-ben elfogadásra került a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, amely a közigazgatási per eljárási szabályait tartalmazza. Végül, e fejezet de lege ferenda javaslatokkal zárul a közigazgatási eljárások jogorvoslási rendszere vonatkozásában.

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

#### **4. AZ ÉRTEKEZÉS KÖVETKEZTETÉSEI, ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK, AJÁNLÁSOK**

A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának, fejlődésének és alapintézményeinek összehasonlító vizsgálata során elengedhetetlen a közigazgatási hatósági eljárás és kodifikáció fogalmának definiálása és értelmezése.

A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó fogalom azonban nem fedti egymást tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárás definíciójában a magyar szakirodalom a szabályozás középpontjába az egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátását, illetőleg érvényesítését állította. Ezzel szemben a francia fogalmi megfelelő már a közigazgatás és köz (különösen is az ügyfelek) közti kapcsolatokra fókuszál.

Franciaországban a közigazgatási eljárás (*procédure administrative*) magába foglalja a közigazgatási bírósági eljárást (*procédure administrative contentieuse*) illetve a nem bírósági közigazgatási eljárást (*procédure administrative non contentieuse*) is. E fogalmi összetettség arra vezethető vissza, hogy a francia közigazgatás elkülönült részét képezi a közigazgatási bíráskodás. Franciaországban a közigazgatás fölötti bíráskodást is közigazgatásnak tekintik (*juger l'administration, c'est encore administrer*).<sup>33</sup> Ha a jelenlegi magyar szakirodalom által meghatározott közigazgatási hatósági eljárás<sup>34</sup> francia fogalmi megfelelőjét keressük, akkor az leginkább a nem bírósági közigazgatási eljárás, azaz „*procédure administrative non contentieuse*” részének feleltethető meg.

Megjegyezendő, hogy a magyar szakirodalom többször a közigazgatási eljárás fogalmaként a közigazgatási hatósági eljárást (illetve adott korszakban az államigazgatási eljárást) definiálta, mindazonáltal a közigazgatási eljárás fogalma tágabb, mint a közigazgatási hatósági eljárásé.<sup>35</sup> A francia szakirodalom pedig a közigazgatási eljárás szabályozását gyakran a közigazgatási bírósági eljárás fogalmával azonosítja.<sup>36</sup>

---

*ReNEUAL Model Rules*), Pázmány Press, Budapest, 2015. 149-167., DARÁK Péter: Új közigazgatási perrendi elképzelések, *Új Magyar Közigazgatás*, 2016. 4. sz. 48-49.

<sup>33</sup> *Juger l'administration, c'est encore une fois administrer* in: DE PANSEY Henrion: *De l'autorité judiciaire en France*, t. II., Barrois, 1827, 311. Lásd továbbá: Hatásköri bíróság döntését: *Tribunal des conflits, 8 février 1873, N° 00012, L'arrêt Blanco*

<sup>34</sup> Lásd: PATYI András: *I. fejezet Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története* in: PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012. 21-34.

<sup>35</sup> SZAMEL Lajos: *Az államigazgatási eljárás* in: BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog, Általános rész*, Második kiadás, Tankönyvkiadó, Budapest, 1980. 356.

<sup>36</sup> Lásd többek közt: BAILLEUL, David: *Le procès administratif*, L.G.D.J., Issy-les-Moulineaux, 2014.; CHAPUS, René: *La justice administrative: evolution et codification*, Lecture du code de justice administrative, *Revue française de droit administratif*, 2000. 929 - 939.



Kiemelendő, hogy sokáig a francia szakirodalom nem használta a közigazgatási hatósági eljárás (*procédure administrative non contentieuse*) kifejezést<sup>37</sup> és csak a közigazgatási bírósági eljárás oldaláról definiálta a közigazgatási hatósági eljárás fogalmát. A 2010-es évekbeli közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó kodifikációs munkák következtében azonban egyre pontosabb és részletesebb definíció található a francia szakirodalomban a közigazgatási hatósági eljárásra, amely alatt érthető ma már mindazon szabályok összessége, amelyek egyoldalú közigazgatási aktusokat vagy közigazgatási szerződések létrehozatalát szabályozzák.<sup>38</sup> Franciaországban – ellentétben Magyarországgal – nem terjedt el az a nézet, hogy a közigazgatási hatósági döntések végrehajtása a közigazgatási hatósági eljárás részét képezné, így fogalmi elemként sem található meg a közigazgatási hatósági eljárás definíciójában.

A kodifikáció fogalmi meghatározásakor is eltérés mutatkozik a magyar és a francia definíció között. A magyar szakirodalomban KAMPIS György szavait kölcsönözve kodifikáció alatt érthető bármilyen szintű és terjedelmű jogszabálynak mind az előkészítése, mind a megalkotása,<sup>39</sup> amely során lehetőség nyílik új jogi norma megalkotására is, ezáltal akár nagyobb reformok véghezvitelére. A francia szakirodalom különbséget tesz fennálló jog kodifikációja (*codification à droit constant*) és nem-fennálló, azaz új szabályokat alkotó kodifikáció (*codification à droit non-constant*) között. Franciaországban főképp az előbbi kodifikáció figyelhető meg.<sup>40</sup> A CRPA azért is különleges kódex, mert nemcsak a már fennálló szabályokat gyűjtötte össze, hanem a bírói gyakorlat mellett, új rendelkezéseket is kodifikált.

A közigazgatási eljárásjog kodifikációjának célja, kihívásai, előnyei és lehetséges kimenetelei átfogó elemzésre került a disszertáció II.2. fejezetében. Megjegyzendő, hogy a közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációjának fogalma azonban mindig általános szabályokat feltételez. A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációjakor többféle célt kell szem előtt tartani többek közt a közigazgatás törvényszerűségének előmozdítását, a közérdek érvényesülését, a jó közigazgatás elősegítését, a jogbiztonság megteremtését, a jogszabályokhoz való hozzáférés elősegítését, az adott ágazatra vonatkozó szabályozás átláthatóvá tételét illetve a jogos egyéni érdekek a közérdek által megszabott korlátok közötti védelmét.<sup>41</sup> A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja során azonban számos nehézség is felmerül így különösen az a tény, hogy a francia és a magyar szakirodalom sokáig negligálta e kérdéskört; továbbá a kodifikációhoz szükséges megfelelő szintű politikai támogatottság, a személyi feltételek megteremtése is; számtalanféle közigazgatási eljárás keletkezik, hisz a közigazgatás a legkülönbözőbb életviszonyokkal kerül érintkezésbe, amelyek állandó fejlődésben vannak.<sup>42</sup> A francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak kodifikációja során kihívást jelentett a törvénykönyv személyi és területi hatályának (a francia tengerentúli területeire vonatkozó rendelkezéseknek) meghatározása is. Annak ellenére, hogy a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó

---

<sup>37</sup> Lásd például: HAURIU, Maurice: *Principes de Droit Public*, (1. édition), L.Larose 1910. 697.; VEDEL, Georges: *Droit Administratif*, (2. édition), Presses universitaires de France, Paris, 1961.

<sup>38</sup> GONDOUIN, Genevieve – INSERGUET-BRISSET, Veronique –VAN LANG, Agathe: *Dictionnaire de droit administratif* (6e édition), Sirey – Dictionnaires, Dalloz, Paris, 2011. 341-342., WALINE, Jean: *Droit Administratif* (24e édition), Dalloz, Paris, 2012. 422-424.

<sup>39</sup> KAMPIS György: *Kodifikáció – elmélet és gyakorlat*, Unió, Budapest, 1995. 15.

<sup>40</sup> BRAIBANT, Guy: Codification, Entretien avec le Président Braibant, *Revue française de droit administratif*, 2000.493-510., GAUDEMET (2015) 34-36.

<sup>41</sup> Lásd: CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 32-33., MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1926. 24-26.

<sup>42</sup> Lásd: VICZIÁN István: *A magyar közigazgatási eljárás alapvonalai*, Pallas Részvénytársaság Nyomdája, Budapest 1912. 1., BRAIBANT, Guy – ZARADNY, Aude: *L'action de la Commission supérieure de codification, Actualité juridique droit administratif*, 2004. 1856 - 1859.

kodifikációnak hazánkban és Franciaországban is számos ellenzője akadt,<sup>43</sup> a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak előnyei vitathatatlanok (így lehetőség nyílik egyes fogalmak tisztázására; az ügyfelek számára könnyebben hozzáférhetővé válnak az eljárási szabályok, amelyek meghatározzák az ügyféli jogokat, ezáltal azok védelmét is elősegítik; a közigazgatás aktusainak megalkotási folyamatában a transzparencia növelése; a közigazgatási eljárások racionalizálása is lehetővé válik).<sup>44</sup>

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó kodifikáció mélységének kérdéskörében az első – ma már csak elméleti jellegű – dilemma az, hogy lehetséges-e illetve szükséges-e a közigazgatási hatósági eljárások általános szabályainak megalkotása. E dilemma feloldásában Magyarországon a valódi fordulatot MAGYARY Zoltán és iskolája hozta.<sup>45</sup> Franciaországban viszonylag később, csak az 1960-as éveket követően került előtérbe a közigazgatási hatósági eljárások általános szabályainak elemzése.<sup>46</sup> Ezzel párhuzamosan a francia jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárás egyes mozzanatait – így például a döntések indokolásának kötelezettségét – is elkezdte kodifikálni.<sup>47</sup> Az 1980-as évek óta a francia szakirodalom kiemelte, hogy Franciaország egyike azon kevés kivételnek az Európai Unió tagállamai közt, amely nem rendelkezik közigazgatási hatósági eljárásjogi törvénykönyvvel, ennek megalkotása viszont szükséges.<sup>48</sup>

Megjegyezendő, hogy a közigazgatási hatósági eljárások kodifikációjának mértéke többféleképpen csoportosítható, amelyet az értekezés II. 2. 2. alfejezete részletez. Kiemelendő, hogy valódi modellváltásnak lehetünk szemtanúi Franciaország tekintetében, hisz a CRPA előtti francia közigazgatási eljárásjogi szabályozás a minimalista modellbe sorolható, a CRPA pedig már a maximalista modellt követő országok szabályozásához hasonlatos.<sup>49</sup>

Abban az esetben, hogyha nemcsak az Európai Unió tagállamainak közigazgatási eljárásjogát vizsgáljuk, hanem az egyes uniós tagállamok közigazgatási jogát, annak történeti gyökereit valamint a különböző társadalmi és a jogrendszerre is ható tényezőket vesszük górcső alá, akkor eltérő csoportosítást találunk a legújabb francia<sup>50</sup> és a magyar<sup>51</sup> szakirodalomban. Míg a francia szakirodalom a poszt-szocialista országokat integrálni próbálja a már korábban felállított

---

<sup>43</sup> Lásd többek közt: CONCHA (1905) 105.; EREKY István: *Közigazgatási jogi jegyzet*, Szent István Társulat szegedi fiókja, Szeged, 1931. 185.; ESZLÁRY Károly: *A magyar közigazgatási jog alapismeretei*, Ranschburg Gusztáv Bizománya, Budapest, 1936. 450.

<sup>44</sup> Lásd többek közt: MÁRFFY (1926) 250-251.; FRANC, Michel: Le rayonnement de la codification, *Actualité juridique droit administratif*, 2004. 1841.

<sup>45</sup> Lásd: VALLÓ József: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1942.

<sup>46</sup> Lásd többek közt: GUY, Isaac: *La procédure administrative non contentieuse*, L.G.D.J., Paris.1968., WIENER Céline: *Vers une codification de la procédure administrative: étude de science administrative comparée*, Presses universitaires de France, Paris, 1975.

<sup>47</sup> *Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public*

<sup>48</sup> GONOD, Pascale: Codification de la procédure administrative. La fin de « l'exception française » ?, *Actualité juridique droit administratif*, 2014. 395 - 400.

<sup>49</sup> Lásd: PEREIRA DA SILVA, Vasco: *Functions and Purposes of the Administrative Procedure: new problems and new solutions* in: Lisbon Meeting on Administrative Procedures, Functions and purposes of the administrative procedure: new problems and new solutions, Institute for Legal and Political Sciences (ICJP), Lisbon University Faculty of Law (FDUL), Lisbon, 2011. 69-80. Elérhető: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book\\_international\\_isbn.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_international_isbn.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. április 30.)

<sup>50</sup> Lásd különösen: FROMONT, Michel: *Droit administratif des États européens*, Presses Universitaires de France, Coll. Thémis, Paris, 2007.; ZILLER, Jacques: *Les droit administratifs nationaux: caractéristiques générales* in: AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2014. 743-745.

<sup>51</sup> SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011)

csoportokba, addig a magyar szakirodalom külön csoportot alkot a posztszocialista országoknak.

Az értekezés II. 2. 2. alpontjában részletezi továbbá az Európai Uniónak a közigazgatási eljárás területén lévő kodifikációs törekvéseit (így többek között az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkében nevesített megfelelő ügyintézéshez való jogot, az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalását a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról, Európai Unió Közigazgatási Eljárási Modell-szabályokat). Az Európai Unió mellett az Európa Tanács is jelentős hatást gyakorol az európai államok közigazgatási jogának, közigazgatási eljárásjogának formálására.<sup>52</sup> Mindazonáltal nem elfelejtendő, hogy a közigazgatási jog és a közigazgatási bírászkodás szabályozása az egyes európai államok autonómiája, de az elmúlt években egyre jelentősebb konvergenciák fedezhetőek fel a hatékony és egyenértékű jogvédelem uniós követelményének teljesítése végett.

Álláspontunk szerint, a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció egy soha le nem zárható folyamat. Az első időszak, amelytől a francia és magyar eljárásjogi kodifikáció összehasonlítása érdemben elvégezhető azok az 1980-as évek, hisz eddig az időszakig a francia közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikálására irányuló törekvések szórványosan jelentek csak meg. Sem a magyar,<sup>53</sup> sem a francia<sup>54</sup> szakirodalomban nem létezik egységes álláspont a tekintetben, hogy mely időszakra tehető a közigazgatási eljárási jogi szabályok kialakulása. Az értekezés II.3. fejezetében az 1980-as éveket megelőző francia és magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikáció legfontosabb mérföldkövei kiemelésre kerülnek, amely alapján kimutatható, hogy az 1980-as éveket megelőzően mind a közigazgatási hatósági (adott korban államigazgatási) eljárás szabályozása, mind az erre irányuló tudomány által is támogatott igény magasabb szinten állt Magyarországon, mint Franciaországban. Mindazonáltal megjegyezendő, hogy a jogvédelem szintje, a közigazgatási bírászkodás évszázados léte okán messze magasabb volt Franciaországban, mint Magyarországon. Az 1980-as évekre Magyarországon jelentős reformokon ment át az 1957-ben született eljárási kódex, az Et.; a francia kodifikációs törekvések e tekintetben az 1980-as évekig igen gyérek. Az Et. jelentősége, felépítése, jellemzői, legjelentősebb eredményei, alkalmazása során felmerült dilemmák is bemutatásra kerülnek a disszertáció II. 3. fejezetében.

Az 1980-as években mind Magyarországon, mind pedig Franciaországban elfogadásra került a közigazgatási eljárás szabályozására irányuló jogszabály: a magyar Ae. és a francia 1983-as minisztertanácsi rendelet.<sup>55</sup> A magyar Ae. az Et.-t inkorporálta és az Et. hiányosságait próbálta korrigálni, de a súlyosabb hiányosság – a bírósági felülvizsgálat szűk köre – korrigálására nem került sor, sőt kevesebb ügyben lehetett bírósághoz fordulni, mint korábban. A francia szabályozás célja pedig egy a Közigazgatás és a Közigazgatást igénybe vevők közti kapcsolatról szóló Charta megalkotása volt. Sajnálatos mód a cél habár nemes volt, az eredmény a kitűzött célt nem teljesítette: a francia 1983-as minisztertanácsi rendelet alig pár rendelkezést tartalmazott a közigazgatási hatósági eljárás alapintézményei vonatkozásában. Az 1983-as minisztertanácsi rendelet II. fejezetében található hat cikk vonatkozott csak a közigazgatási hatósági eljárásra, amelyben a közigazgatás és az ügyfél kapcsolatára vonatkozó, olyan alapvető szabályok kerültek meghatározásra, mint az áttétel intézménye, a hiánypótlás lehetősége. Az 1983-as minisztertanácsi rendelet hiányosságai ellenére is joggal nevezhető a

---

<sup>52</sup> Lásd: az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról illetve az Európa Tanács Miniszteri Bizottság (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról.

<sup>53</sup> PATYI (2012) 40.

<sup>54</sup> AUBY – CLUZEL-MÉTAYER (2012) 5.

<sup>55</sup> *Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers*

közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályok kodifikációjának első francia kísérletének. Az 1983-as minisztertanácsi rendelet II. fejezetének nagy részét (4-8. §) a 2001. június 6-i 2001-492. számú minisztertanácsi rendelet helyezte hatályon kívül.<sup>56</sup>

A magyar és a francia közigazgatás eljárási kodifikáció az 1980-as években tehát igen eltérő képet mutatott. Álláspontunk szerint, ha az eljárásjogi kodifikációra folyamatként tekintünk a fejlődés az 1980-as években Magyarországon technikailag, kodifikációs szempontból előrébb tartott, mint Franciaországban. Magyarországon az államigazgatási eljárás általános szabályait törvény (az Áe.) átfogóan tartalmazta. Franciaországban ezzel szemben nem törvényi szintű rendelkezésben, hanem a francia jogforrási hierarchiában a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó szint<sup>57</sup> alatt elhelyezkedő a köztársasági elnök által kiadott minisztertanácsi rendeletben került részint szabályozásra a közigazgatási hatósági eljárás egyes jogintézményei. Mindazonáltal habár technikailag valóban előrébb tartott Magyarország e kodifikációs folyamatban a közigazgatási eljárásjog lényege, létének fő oka az, hogy a közigazgatási eljárás jogi szabályok alapján folyják és e szabályok megsértése érdemben orvosolható legyen. Franciaországban ez pedig kódex megléte nélkül is egyértelműen érvényesült, magasabb szinten került művelésre, mint Magyarországon az 1980-as években.

Kiemelendő, hogy a kodifikáció hatékonyságának elősegítése érdekében az 1980-as évek végén, a Legfőbb Kodifikációs Bizottság (*Commission Supérieure de Codification*) a Törvények és Rendeletek Egyszerűsítéséért és Kodifikációjáért felelős Legfőbb Bizottság jogutódjaként,<sup>58</sup> az 1989. szeptember 12-i 89-647 számú miniszterelnöki rendelettel jött létre. A Legfőbb Kodifikációs Bizottság mind a mai napig központi szerepet játszik a francia törvénykönyvek, így a CRPA megalkotásában is,<sup>59</sup> ez indokolta a disszertációban bemutatását: összetételére, tagjaira vonatkozó rendelkezések és feladatainak részletes ismertetését. Elemzésünk során világossá vált a Legfőbb Kodifikációs Bizottság létének előnyei. Erre tekintettel javasoljuk Magyarországon egy a francia Legfőbb Kodifikációs Bizottsághoz hasonló, valamennyi jogterülethez tartozó kodifikációt elősegítő, állandóan működő, folyamatosan a jogszabályok fejlesztésére koncentráló, a minisztériumoktól elkülönülő intézmény létrehozatalát; amely egy kézben tartja, folyamatosan összegyűjti, rendszerezi, nyomon követi az egyes jogterületekhez tartozó jogszabályok állapotát, konkrét javaslatot tesz a szükséges kodifikáció és módosítások tekintetében, koordinálja a jogszabályok módosításának folyamatát. Erre nagy szükség lett volna az Áe., a Ket. és az Ákr. megalkotása

---

<sup>56</sup> *Décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives*

<sup>57</sup> A francia jogforrási hierarchia mind a mai napig legegyszerűbben egy piramisként ábrázolható: az egyes, azonos szinten álló normák összessége külön-külön szinteket úgynevezett blokkokat (*blocs*) alkot. A következő blokkok különböztethetőek meg fentről lefelé haladva: alkotmányos normákból álló alkotmányos tömb (*bloc de constitutionnalité*); a nemzetközi és az Európai Unió normáit tartalmazó tömb (*bloc de conventionnalité*), a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb (*bloc de légalité*), az általános jogelveket tartalmazó tömb (*principes généraux de droit*, melyet a francia szakirodalom PGD-ként rövidít), a rendeleteket tartalmazó tömb és végül az egyéb közigazgatási aktusok (*actes administratifs*) szintje.

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

<sup>58</sup> A Törvények és Rendeletek Egyszerűsítéséért és Kodifikációjáért felelős Legfőbb Bizottság (*Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires*) 1948-ban jött létre. Az először igen jelentős és hasznos munkát végző Bizottság, az V. Köztársaság idejére elvesztette kezdeti lendületét, aktivitását. Lásd: ALLAND, Denis – RIALS, Stéphane (dir.): *Dictionnaire de la culture juridique*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003. 222.

<sup>59</sup> Az 1990-2000 években az egyes törvénykönyvek kodifikációja mind a Legfőbb Kodifikációs Bizottság égisze alatt jött létre. Lásd: KOUBI, Geneviève: Retour à la programmation des codes, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 17, 22 Avril, 2013. 2115.

során is, így elkerülhető vagy legalábbis csökkenthető lenne a „saláta-törvények” megalkotása, a jogszabályok hatálybalépés előtti módosítása.<sup>60</sup>

Az 1990-es években a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció sem Magyarországon, sem Franciaországban nem szerepelt elsődleges prioritásként. Az 1989-es rendszerváltozás után a magyar Kormánynak számos más kérdést kellett megoldania. Egyetlen sajnálatos tény az, hogy habár ekkor kitűnő lehetőség lett volna a közigazgatási perek speciális eljárási szabályait önálló törvénybe foglalni és szervezetileg is elkülönült közigazgatási bíróságokat létrehozni, erre nem került sor ebben az évtizedben Magyarországon.

Az Áe. hiányosságai<sup>61</sup> az 1990-es évek közepére mind jobban megjelentek, ezzel párhuzamosan a magyar szakirodalom egyre inkább sürgette a jogalkotót egy új közigazgatási hatósági eljárási törvény megalkotására. Franciaországban a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó kodifikációs törekvések az 1990-es években egy igen nagyszabású terv részeként jelentek meg: a Közigazgatási Törvénykönyv megalkotásában. A Közigazgatási Törvénykönyv eredeti koncepciója alapján a Törvénykönyv I. könyve a törvényi szintű általános szabályokat tartalmazta volna. Az I. könyv 1. részében a közigazgatás és az ügyfél közti kapcsolatok, az I. könyv. 2. részében a közigazgatás szervezetrendszere került volna átfogó szabályozásra. Ehhez kapcsolódtak volna a rendeleti szintű szabályok a Törvénykönyv II. könyvében.

Az 1990-es években elnevezésbeli változás is megfigyelhető a francia szakirodalomban a közigazgatási hatósági eljárás kodifikációja tekintetében. Az 1980-as években a Közigazgatás és a közigazgatást igénybe vevők közti kapcsolatról szóló Charta elnevezés alatt található a közigazgatás és az ügyfél közti viszonyok kodifikációjára vonatkozó törekvések; az 1990-2000-es években ez már a Közigazgatási Törvénykönyv részeként jelenik meg.

A Közigazgatási Törvénykönyv az eredeti elképzelés szerint nem került megalkotásra. Franciaországban e tekintetben a kodifikáció egészen a CRPA megalkotásáig nem járt sikerrel. Az 1990-es években terjedt el Franciaországban a törvényerejű kormányrendeletek használata, amely igen kedvelt kodifikációs eszköz mind a mai napig. A törvényerejű kormányrendeletek részletes elemzése a disszertációban azért mutatkozott szükségesnek, mert az új francia Közigazgatási Eljárási Kódexet, a CRPA-t is végül törvényerejű kormányrendelettel kodifikálta a francia jogalkotó. A törvényerejű kormányrendeletek jogforrási hierarchiában elfoglalt helye azonban számos dilemmát vet fel. Ennek megértéséhez szükséges a francia jogforrási hierarchia ismerete is. E kérdéskört a magyar szakirodalom nem ismerteti részletesen illetve az egyes jogforrásokat nem következetesen fordít;<sup>62</sup> a disszertáció IV. 2. alfejezete ezt az elemzést is pótolja és az alábbi javaslatokat fogalmazza meg: az *ordonnance*-t törvényerejű kormányrendeletnek<sup>63</sup> érdemes fordítani tekintettel arra, hogy Magyarországon nem túl szerencsés az *ordonnance*-t törvényerejű rendeletként nevezni, mert így névbeli egyezőség áll fenn a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa által alkotott jogforrással. Az *ordonnance* kormányrendeletként való fordítása pedig nem adja vissza megfelelően az *ordonnance* jogforrási hierarchiában betöltött szerepét. Továbbá rendelet (*réglement*) alatt Franciaországban egyrészt a *décret*, azaz a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök által hozott rendeletet; másrészt, az *arrêté* alatt a miniszter, a prefektus vagy a polgármester által hozott rendeletet kell érteni. Erre tekintettel a rendelet alkotójának nevét szükséges lenne

<sup>60</sup> Felmerülhet kérdésként bennünk, hogy a törvények hatálybalépése előtti módosítása mennyire szolgálja az állampolgárok érdekét és mennyire tesz eleget a jobbiztonság követelményének. Lásd ezzel kapcsolatosan: 8/2003. (III. 14.) AB. határozatot

<sup>61</sup> Lásd többek közt: KILÉNYI Géza: A közigazgatási eljárásjog átfogó tudományos elemzése, *Magyar Közigazgatás* 2000. 3.sz. 132-133

<sup>62</sup> Lásd: francia Alkotmány szövegét in: HEKA László (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Complex Wolters Kluwer, Budapest, 2016. 343.

<sup>63</sup> ÁDÁM (2007) 216.

megjeleníteni a francia jogforrások magyar fordításában, enélkül nem értelmezhető a rendeletek közti hierarchia.<sup>64</sup> A francia jogforrási hierarchiára vonatkozó elemzés alapján, a francia törvényerejű kormányrendeletet viszonylag egyszerűen alkotmányos keretek közt nem hisszük megvalósíthatónak. Megfontolandó lehet azonban annak átvétele, ahogy a döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusokat a CRPA csoportosítja: egyedi aktusokra, szabályozó aktusokra és sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntésekre. A sem nem szabályozó – sem nem egyedi döntés alatt értjük az olyan egyoldalú közigazgatási aktusokat, amelyek egy már létező szabályt alkalmaznak egy speciális helyzetben mindezt úgy, hogy nem határozzák meg a címzettek körét ilyen például Franciaországban a kisajátítási eljárás során hozott közhasznúsági nyilatkozat (*déclaration d'utilité publique*).<sup>65</sup>

A 2000-es évek elején mind Franciaországban, mind Magyarországon hasonló célú, de eltérő mélységű közigazgatási hatósági eljárási törvények születtek. A magyar Ket. 2005. november 1-jén lépett hatályba és a közigazgatási hatósági eljárás átfogó szabályozását – néhol talán túl – részletesen tartalmazta. A Ket. kodifikáció nehézségeit mutatja az is, hogy a törvény a vacatio legis ideje alatt – a legsúlyosabb hibák korrigálása végett – módosításra került a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény XII. fejezete által. A Ket. számos új jogintézményt kodifikált, amelyen már az európai hatások is tetten érhetőek.<sup>66</sup> A Ket. hatálybalépését követően, Kodifikációs Bizottsága helyébe a Közigazgatási Eljárási Szakértő Bizottság lépett, amely többek közt a Ket. felülvizsgálatát tűzte ki célul a Ket. hatálybalépését követő években. E Bizottság viszont megszüntetésre került, amikor a Ket. felülvizsgálatának feladatát az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium átvette. A Ket. hatálybalépést követő öt éven belül a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény átfogóan módosította a Ket.-et.

Franciaországban a 2000-es évek elején hatályba lépett a Loi DCRA, amely a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó egyes jogintézményeket tartalmazta. A magyar szakirodalomban a Loi DCRA általában már nevesítésre kerül, mint a francia közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó általánosabb hatályú és jellegű jogszabály.<sup>67</sup> Részben osztjuk ezt az álláspontot. Tény, hogy a Loi DCRA valóban rendelkezik általános jellegű és a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó szabályokkal; de e rendelkezések a Loi DCRA-ban, összesen kilenc cikkben találhatóak. Igaz a Loi DCRA olyan jelentős közigazgatási eljárásjogi jogintézményeket kodifikált, mint például: a kérelemre és annak előterjesztésére vonatkozó szabályok illetve a közigazgatás hallgatását érintő rendelkezések.

A 2000-es évek végére mind Franciaországban, mind Magyarországon egyre jobban érzékelhetővé vált a 2000-es évek elején elfogadott törvények hiányosságai.<sup>68</sup> Kiemelendő – a

<sup>64</sup> STIRN, Bernard : Le droit administratif vu par le juge administratif, *Actualité juridique droit administratif*, 2013. 93-103.

<sup>65</sup> CHRÉTIEN – CHIFFLOT – TOURBE (2016) 200.

<sup>66</sup> Így például a nemzetközi jogsegélyt, a hatósági közvetítőt, a közigazgatási szerződést, a bírói kontroll kiterjesztését a végzésekre is, újrafelvételi eljárás bevezetését, semmisségi okok kiterjesztését.

<sup>67</sup> SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011) 261.

<sup>68</sup> A Ket. sebei közül csak néhányat emelt ki a disszertáció így azt, hogy a 2010-es évekre a Ket. kezdte elveszteni elsődleges és általános jellegét, a Ket.-ben való eligazodás nehezzé vált, a Ket. felépítését tekintve egyes helyein hiányzott a logikai koherencia így például a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása megelőzte a kérelem fogalmát, az alapelvi katalógus felülvizsgálata szükségessé vált, etc.

A 2000-es évek végére Franciaországban is egyre jobban érzékelhetővé vált a Loi DCRA alkalmazásával kapcsolatos dilemmák így például a törvény személyi hatálya vonatkozásában való bizonytalanság, a törvény tárgyának heterogenitása, a joggyakorlat egységesítésének hiánya, a bizonyítás kérdéskörére vonatkozó szabályozás elmaradása, etc. Lásd: A disszertáció V.2. alfejezetet

Loi DCRA hiányosságai ellenére is – azonban az, hogy a 2000-es évektől Franciaországban már nem rendeleti szintű szabályozás tartalmazta a közigazgatási hatósági eljárás egyes jogintézményeire vonatkozó általános szabályokat, hanem – Magyarországhoz hasonlóan – törvényi szintű jogszabály (Loi DCRA) rögzítette e normákat.

A 2010-es években kodifikációs hullámnak lehettünk szemtanúi mind Franciaországban, mind Magyarországon. Magyarországon a Ket. hiányosságait ekkorra már több száz módosítása se tudta pótolni, megérett az idő egy új közigazgatási eljárási törvény (az Ákr.) kodifikálására. Franciaországban pedig mind a szakirodalom, mind az Államtanács, mind a Minisztertanács támogatta a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak átfogó szabályozását.

A magyar Ákr. és a francia CRPA létrejöttének körülményeit ismerteti az értekezés VI.1. alfejezete. Részletes elemzésre került az értekezés VI. fejezetben továbbá az új eljárási törvénykönyvek címe, hatálya, tartalma, hasonlóságai és hiányosságai. Kiemelendő, hogy a francia CRPA már nevében hordozza hatályát, a magyar Ákr. címe számos kérdést vet fel.<sup>69</sup> Megjegyzendő továbbá, hogy a CRPA hatálya nemcsak a köz és a közigazgatás közti kapcsolatokra terjed ki, hanem a közigazgatás és a közigazgatásban dolgozók közti kapcsolatokra is. Az Ákr.-ben is fellelhető azonban olyan jogintézmény, amely nem a közigazgatási hatóság és az ügyfél közti jogviszonyba tartozik, hanem közigazgatás szervezetrendszerén belüli eljárási lépéseket szabályoz, így például a megkeresés jogintézménye. Nem tartjuk indokoltnak, hogy a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályinak kódexében e jogintézmény szabályozásra kerüljön.

A francia CRPA tartalma, felépítése az értekezés VI. 3. alfejezetében részletesebb ismertetésre kerül, mint a magyar Ákr., tekintettel arra, hogy e Kódexet átfogóan a magyar szakirodalom még nem elemezte. A CRPA Bevezető rendelkezésekből és öt könyvből áll. A Bevezető rendelkezésekben meghatározásra kerül a Törvénykönyv személyi, szervi és tárgyi hatálya és néhány fontosabb alapelv, amelyet a köz és a közigazgatás kapcsolata során tiszteletben kell tartani. Az I. Könyv a Közigazgatással lévő kapcsolatok cím alatt minden olyan cselekmény kerül szabályozásra, amely a közigazgatási döntéshozatali eljárást megelőzi így például: a kérelem fogalma és előterjesztésének lehetősége, egyes rendelkezések a határidők vonatkozásában, áttétel jogintézménye, az észrevételek megtételére vonatkozó jog gyakorlása, a közigazgatási döntésekben a közszel való együttműködés szabályai. A II. Könyv a Közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok szabályait tartalmazza, külön cím alatt kerül meghatározásra a döntés indokolására és aláírására, a közigazgatási aktusok hatálybalépésére, a hallgatással hozott döntésre és a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezésére vonatkozó részletszabályok. A francia közigazgatási hatósági eljárás – a magyarhoz hasonlóan – indulhat az ügyfél kérelemre és hivatalból is, e szabály azonban *expressis verbis* nem szerepel a CRPA-ban, de e Könyv részletszabályaiból levezethető. A CRPA II. könyve az Ákr.-hez hasonlóan a közigazgatási hatósági eljárás időrendjében halad, így rögzíti a szabályokat. A CRPA főszabályként kimondja, hogy ha egy döntés vonatkozásában a közigazgatás két hónapon keresztül hallgat, akkor az beleegyezésnek minősül (L. 231-1. cikk). A CRPA tehát – szakítva a Loi DCRA szabályaival – a hallgatás-beleegyezés szabályát kodifikálta. A CRPA III. könyvében a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználásáról szóló szabályok találhatóak illetve a Közigazgatási dokumentumok hozzáférési Bizottságára vonatkozó fontosabb rendelkezések is itt kerültek rögzítésre. A CRPA IV. könyve a Közigazgatással lévő vitarendezés címszó alatt felsorolja a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségeket. A CRPA IV. könyv I. címében a közigazgatási jogorvoslatok (*recours administratifs*) kerülnek szabályozásra így a közigazgatási belső jogorvoslati lehetőségek és a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli,

---

<sup>69</sup>Az általános és a közigazgatási szavakra vonatkozó dilemmák tekintetében lásd a disszertáció VI. 2. fejezetét.

közigazgatási jogorvoslati eljárások (RAPO). A CRPA IV. könyv II. címében az alternatív, nem bírósági vitarendezési módok így például a mediáció és az ombudsmanhoz (*Défenseur des droits*-hoz) fordulás lehetősége kerül meghatározásra, míg a CRPA IV. könyv III. címe nevesíti a bírósági jogorvoslati eljárás lehetőségeit: a közigazgatási pert illetve a választottbírói eljárást. A CRPA V. könyve Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában rögzíti az alkalmazandó CRPA-beli szabályokat.

Megállapítható, hogy habár a francia CRPA és a magyar Ákr. a közigazgatási eljárás általános szabályainak kodifikációjára irányult, tartalmuk tekintetében igen jelentős eltérés mutatható ki. A CRPA a közigazgatási jogviszonyokat, a közigazgatás és az ügyfél („köz”) közötti kapcsolatokat szabályozó, egyes jogintézményeket rögzítő gyűjtemény, az Ákr. viszont a közigazgatási hatósági ügyre és a közigazgatási döntés meghozatalára fókuszál, a közigazgatási eljárás valamennyi szakaszát szabályozni próbálja. A CRPA a magyar szabályozástól eltérően másodlagos jelleggel érvényesül. A CRPA-t akkor kell alkalmazni, ha nincs speciális rendelkezés az adott közigazgatási jogviszonyra. Természetesen a két jogszabály számos hasonló jogintézményt tartalmaz, amelyet néhol még hasonló módon is kodifikál így például a kérelemre, az áttételre, a hatóság saját hatáskörében lévő döntés módosítására és visszavonására vonatkozó szabályok. A CRPA legnagyobb hiányossága talán az, hogy nem valódi közigazgatási hatósági eljárási törvénykönyv, nem a közigazgatási hatósági eljárás lépéseit határozza meg, hanem csak egyes mozzanatait emeli ki. A CRPA a közigazgatási döntés végrehajtásának szabályait nem tartalmazza, hisz ehhez bírósági döntés szükséges Franciaországban.

Az értekezés VI. fejezete a teljesség igénye nélkül javasolja továbbá egy-egy a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásával kapcsolatos kardinális kérdés felülvizsgálatát, így megfontolandónak tartjuk annak átgondolását, hogy a bírósági végrehajtásról szóló törvényben kerüljön szabályozásra a közigazgatási döntések végrehajtására vonatkozó rendelkezések, tekintettel arra, hogy az Ákr. meghatároz egy általános végrehajtást foganatosító szervet (az állami adóhatóságot), amely eljárásában azonban az Ákr.-t nem kell alkalmazni.

A CRPA igazi nóvuma, amely a magyar szabályozásból majd teljes mértékben hiányzik az az, hogy a Kódex minden egyes könyve elején pontos fogalom meghatározást ad, ezzel is segítve a jogalkalmazókat. A magyar Ákr.-ben is érdemes lenne egyes definíciók meghatározása illetve kiegészítése így például közigazgatási hatósági eljárás fogalmának meghatározása vagy például a kérelem definíciójának kiegészítése a jogorvoslati kérelmekkel. A fogalmak egységesítése viszont szükséges lenne a CRPA-ban így különösen a közigazgatási aktus és a döntés szavak tekintetében.

Kiemelendő az is, hogy a CRPA igen egyszerűen szabályozza a hallgatás intézményét: a hallgatás főszabály szerint beleegyezést jelent, a kivételeket pedig a Törvénykönyv felsorolja [CRPA II. könyv 3. cím]. A magyar szabályozás azonban különbséget tesz jogszerű és jogszerűtlen hallgatás közt, amelyet eltérő helyeken szabályoz az Ákr.-ben. Megfontolandó lenne annak módosítása az ügyek gyorsabb eldöntése érdekében, hogy jogszerűtlen hallgatás a felügyeleti szerv helyett rögtön bírósághoz lehessen fordulni. Ezzel összefüggésben a függő hatályú döntésre vonatkozó szabályozással három alapvető problémánk van: egyrészt az ügyfelek részéről nem tartjuk megfelelőnek, mert az ügyfelek általában nehezen értelmzik e hatósági döntést. Másrészt, az ügyintéző oldaláról, ha eljárási határidőn belül meghozza döntését, akkor a függő hatályú döntés gyakorlatilag többletmunkát jelent. Harmadrészt, a függő hatályú végzésekkel kapcsolatosan további problémánk, hogy a függő hatályú döntés alapvető célja az érdemi döntés szerepének átvétele. A függő hatályú végzésben azonban a közigazgatási hatóság nem rendelkezik a legfontosabb kérdéskörrel a kérelmezett jog gyakorlásáról, mégis joghatást vált ki e döntés: az érdemi döntés helyét veheti át a függő hatályú



végzés ügy, hogy a kérelmezett jog gyakorlásáról továbbra sincs döntés. Érdeemes lenne az Ákr.-ben külön cím alatt együtt szabályozni mindkét esetkört a közigazgatás hallgatása vonatkozásában: egyszerűbb szabályozás megalkotásával, a függő hatályú döntés hiányosságaira tekintettel, annak újraszabályozásával.

A disszertáció részletesen ismerteti még egy kérdéskört, a döntés indokolásának szabályozását. A francia CRPA azon döntéseket sorolja fel, amelyeknek részletes indokolást kell tartalmaznia (különösen is a kérelmet elutasító, az ügyfélnek hátrányt okozó döntések eseteit [CRPA L. 211-2]). A magyar Ákr. azokat a döntések feltételeit határozza meg, amelyek esetében a jogorvoslatról való tájékoztatás mellőzhető, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható [Ákr. 81. § (2) bekezdés]. Érdeemes lenne ide sorolni a sommás eljárás során hozott döntések eseteit is, hiszen e döntések ellen vagy fellebbezésnek van helye, vagy ha ennek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el [Ákr. 42.§]. Így a részletes indokolás fellebbezés vagy teljes eljárás során pótolható. A CRPA tükrében a magyar Ákr. talán egyik legnagyobb hiányossága, hogy továbbra is első generációs eljárási törvény, amelynek középpontjában nem a közigazgatás és a polgárok közti kapcsolatok állnak.

Összegezve megállapítható, hogy a 2010-es években mind Franciaország, mind Magyarország jelentős közigazgatási eljárási kodifikációs eredményeket ért el: a magyar Ákr. és harminc év után először, Franciaországban is elfogadásra került, egy a közigazgatási hatósági eljárást kodifikáló Törvénykönyv, a CRPA. A javasolt módosítások tükrében is kitűnik, hogy még számos kérdés merül fel, ezek közül is az egyik legégetőbb talán a megfelelő közigazgatási eljárási jogorvoslati rendszer kialakítása.

A közigazgatási hatósági eljárásra és a közigazgatás perre vonatkozó szabályokat álláspontunk szerint együtt és egyszerre érdemes szabályozni és felülvizsgálni. Kiemelendő, hogy a magyar és a francia közigazgatási eljárás, közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerének alkotmányos meghatározottsága igencsak eltérő: a magyar Alaptörvény *expressis verbis* kimondja a közigazgatási bíráskodás alapjait, a tisztesség ügyintézés követelményét és a jogorvoslatihoz való jogot. A francia Alkotmány azonban szó szerint ezeket az alapjogokat nem tartalmazza, de azok a francia Alkotmányból levezethetőek, tartalmukat az Alkotmánytanács részletesen meghatározta. A francia közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak vizsgálatakor szükséges azt is megjegyezni, hogy a francia jogrendszer szinte teljes mértékben megvalósította a jogrendszer dualizmusát: elkülöníthető a közigazgatási bírósági szervezetrendszer és a rendes bírósági szervezetrendszer.<sup>70</sup>

A magyar és a francia közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerének szabályozásának összehasonlítását követően a következőket tartjuk szükségesnek kiemelni:

A magyar közigazgatási hatósági eljárásban a jogorvoslati eljárások biztosítják, meglátásunk szerint korábban egyértelműbb volt a Ket.-ben alkalmazott kifejezések. Az Ákr. IX. fejezetének címében így a Jogorvoslat helyett megfontolandó lenne a Jogorvoslat<sup>71</sup> kifejezés használata, tekintettel arra, hogy e fogalom alatt a hibás döntés orvoslását értjük, akár ha arra az ügyfél (illetve az eljárás egyéb résztvevői) által indított jogorvoslati eljárások során, akár ha az hivatalból illetve az ügyész kezdeményezésére induló eljárás keretében kerül sor.

<sup>70</sup> DELVOLVÉ, Pierre álláspontja szerint nem kettő, hanem három bírósági szervezetrendszer működik Franciaországban. A harmadik, az alkotmánybírósági szervezetrendszer (*ordre constitutionnel*). Lásd: DELVOLVÉ, Pierre: Le Conseil d'État, cour suprême de l'ordre administratif, *Pouvoirs*, 2007. 4. sz. 51-60.

<sup>71</sup> RÁCZ Attila: *A törvényesség és a közigazgatás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990.163-169.

Az Ákr.-ben a hivatalból induló jogorvoslati eljárások tekintetében a korábbi szabályozáshoz képest lényegi módosítás nem történt. A CRPA a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat nem a CRPA IV. Könyvében, hanem II. Könyvében szabályozza.

Az Ákr. kérelemre induló jogorvoslati eljárások tekintetében azonban a korábbi szabályozáshoz képest számos, korszakalkotó újítást tartalmaz. Az Ákr. két kérelemre induló jogorvoslati eljárást nevesít: a közigazgatási pert és a fellebbezési eljárást. Az Ákr. rendszerében az elsődleges jogorvoslati eszköz a közigazgatási per. Az Ákr. indokolásában azonban az újrafelvételi eljárás kapcsán jelzésre kerül, hogy e jogorvoslati forma szabályozható.<sup>72</sup> Az Ákr. indokolása azonban nem rendelkezik jogi kötőerővel. Az Ákr. törvényi szövege nem mondja ki, hogy lehetőség van további kérelemre induló jogorvoslati eljárások megalkotására. Innentől kezdve kérdésként merül fel az, hogy más jogorvoslati eljárás kialakítására is lehetőség van. Érdemes lett volna álláspontunk szerint valamennyi lehetséges kérelemre induló jogorvoslati eljárást nevesíteni.

Megállapítható, hogy az Ákr. és a CRPA is részletesen tartalmazza a kérelemre induló, közigazgatási belső jogorvoslati eljárás, a fellebbezés szabályait. A magyar fellebbezés a francia megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárással (*recours administratifs préalables obligatoires*) azonosítható. A fellebbezés kapcsán a disszertációban két javaslatot fogalmaztunk meg: Az Ákr. 116. § (5) bekezdés a kivétel kivételét rögzítette. Megfontolandó lett volna pontosan megjelölni ezeket az eljárásokat az átláthatóság, egyértelműség végett. Továbbá a jogvégeztséggel nem rendelkező ügyfelek részére igen megtévesztőnek tartjuk azt, hogy a közigazgatási belső jogorvoslati eljárást is fellebbezésnek illetve a Kp. perorvoslatok közt található rendes perorvoslati lehetőséget is fellebbezésnek nevezi a jogalkotó. Érdemes lenne névbeli eltérés, akár jelzős szerkezettel való kialakítása, mint például közigazgatási fellebbezés és bírósági fellebbezés.

Az alternatív vitarendezési módok tekintetében kiemelendő, hogy a CRPA-ban felsorolás szintjén külön cím alatt e lehetőségek nevesítésre kerülnek.<sup>73</sup> Tekintettel arra, hogy az elmúlt években egyre inkább tért nyert az alternatív vitarendezési módok iránti szükséglet, javasolt lenne ennek átfogó kidolgozása, az Ákr.-ben is utalva e lehetőségekre.

A közigazgatáson kívüli jogorvoslati lehetőségekre, a közigazgatási perre mindkét eljárási törvény utal. A közigazgatási per részletszabályait a nemrég hatályba lépett, több évtizedes hiányosságot pótló Kp. tartalmazza Magyarországon. A francia Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve (*Code de Justice Administrative*) és a magyar Kp. felépítése sokban hasonlít egymásra, ám talán a legnagyobb különbség, hogy a francia Közigazgatási Bíraskodás Törvénykönyve a közigazgatási bírósági szervezetrendszerre vonatkozó szabályokat is részletezi. A Kp. gyakorlata még csak most alakul ki, de már számos dilemma – így például az elektronikus keresetlevéllel kapcsolatban, fogalmak használata, a kérelem visszautasítása kapcsán, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás vonatkozásában – felmerült alkalmazásával kapcsolatosan. Úgy hisszük, hogy a Kp. szabályainak felülvizsgálatára két-három év múlva mindenképp szükség lesz, mikorra a Kp. hiányosságai a joggyakorlatban is kimutatkoznak. A disszertáció erre tekintettel nem a Kp. fejlesztésére fókuszál, hanem egy másik régóta elmaradt adósságot kíván elemezni, amely évtizedek óta „mumusa” a magyar közigazgatási bíraskodás megvalósításának. Annak ellenére, hogy számos szerző másodlagos kérdésként nevesíti e kérdéskört,<sup>74</sup> álláspontunk szerint a

<sup>72</sup> Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása 103-104.

<sup>73</sup> Vö: SZENTE Zoltán: Az „alternatív eljárások” szabályozásának lehetőségei az új közigazgatási eljárási törvénykönyvben (I. rész), Magyar közigazgatás, 2002. 2. sz. 87-95.

<sup>74</sup> PETRIK Ferenc: A közigazgatási bíraskodás aktuális kérdései, *Birák Lapja*, 1993. 2.sz. 81-92., PATYI András: *Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda* in: VARGA ZS. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem – A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*, PPKÉ JÁK – KIM, Budapest, 2011. 52-55.; IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs

közigazgatási bíráskodás szervezetének átfogó reformja híján valódi közigazgatási bíráskodásról nem beszélhetünk. Ezzel mindmáig adós Magyarország.

A francia közigazgatási bíráskodás szervezetrendszerének részletes elemzését követően kiemelendő, hogy a francia modellhez hasonló közigazgatási bírósági szervezetrendszer felállítására már született javaslat (így például TOLDI Ferenc<sup>75</sup> által) és e modell teljes átvétele elméleti módon természetesen megvalósítható a mai Magyarországon is, habár ebben az esetben szükséges lenne jelentősen megváltoztatni az Alaptörvényt, a bírósági szervezetrendszert és az ország alkotmányos berendezkedését. Történetileg idegen és előzmény nélküli a francia közigazgatási bíráskodási szervezeti modell Magyarországon, így mindezen tények tudatában a francia közigazgatási bírósági szervezeti modell teljes átvételét nem javasoljuk.

Erre tekintettel a következő *de lege ferenda* javaslatokat tartjuk megvalósíthatónak a francia szabályozás és a jelen, magyar állapotok ismeretében: indokolt lenne a rendes bírósági szervezetrendszertől elkülönült, többszintű közigazgatási bíróságok létrehozása. A francia Államtanács vélemény-nyilvánítási szerepéből annyi átvétel mindenképp megfontolás tárgyát képezheti, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság véleményét kötelező lenne kikérni a közigazgatással kapcsolatos jogszabálytervezetek vonatkozásában, de hasonlóképp a francia megoldáshoz javasolt az, hogy véleménye nem kösse a jogalkotót. A rendes bíróságok és a közigazgatási bíróságok közti hatásköri összeütközés feloldását kétféleképp tartjuk megoldhatónak: a) az Alkotmánybíróság által b) Hatásköri Bíróság felállításával, amelynek tagjai a Kúria és a Közigazgatási Felsőbíróság tagjai lehetnének. Álláspontunk szerint az előbbi megoldás gazdaságosabb, hatékonyabb, és e megoldást követik más európai országok is így például: Ausztria. Szükséges továbbá, olyan speciális közigazgatási bírói előképzés megvalósítása is mint, amelyet a francia Ecole National d'Administration lát el. Érdeemesnek tartjuk annak átgondolását is, hogy egy-egy közigazgatási bíró egy-egy szakterületre specializálódjon, e specializáció már az előképzés során is megjelenjen.

Végül megjegyezendő, hogy 2018. december 12-i ülésnapján az Országgyűlés elfogadta a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt is. A fentebb tett *de lege ferenda* javaslatok részint megvalósításra kerültek e törvényekben. Mindazonáltal e törvényeket ért számos nemzetközi és hazai kritika után a Kormány 2019. május 30-án benyújtott T/6295 A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról című törvényjavaslatában az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállításának elhalasztását indítványozta. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvényt az Országgyűlés a 2019. július 2-i ülésnapján fogadta el. Jelenleg úgy tűnik a közigazgatási bíráskodás szervezetrendszerének rendezése újra „álomba szenderül, de remélhetőleg nem örök feledésbe merül.”

---

2013. 178-180.; IMRE Miklós (szerk.): *Közigazgatási bíráskodás*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007. 29-30.; ROZSNYAI (2010) 211-265.

<sup>75</sup> TOLDI Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 148. Lásd továbbá: PATYI (2002) 242-244.

## A SZERZŐ A TÉMÁBAN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI

- POLLÁK Kitti: A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának összehasonlító vizsgálata, különös tekintettel a közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerére, *PRO PUBLICO BONO: Magyar Közigazgatás, megjelenés alatt*
- POLLÁK Kitti: A törvényerejű kormányrendelet (ordonnance) szerepe a francia jogforrási hierarchiában, *PRO PUBLICO BONO: Magyar Közigazgatás, megjelenés alatt*
- BALOGH-BÉKESI Nóra-POLLÁK Kitti: The realisation of the constitutional principles, the right to good administration and the right to legal remedy, *Bratislava Law Review*, 2018.1. 46-57.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László: *Közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László: *A közigazgatási bíráskodás alapjai*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018.
- BOROS Anita – BALLA Zoltán – BALOGH-BÉKESI Nóra – ROTHERMEL Erika – POLLÁK Kitti – IVÁN Dániel – VÉRTESY László – HEGYESI Zoltán: *Gyakorlókönyv az általános közigazgatási rendtartáshoz 1000 kérdés – 1000 válasz: 1000 kérdés – 1000 válasz*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018.
- POLLÁK Kitti: *A fokozott védelmet igénylő személyekre vonatkozó szabályok* in: BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 85-90.
- POLLÁK Kitti: *Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás* in: BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018.191-197.
- POLLÁK Kitti: *A jogorvoslatok rendszertani szerepe, A kérelemre induló jogorvoslati eljárások* in: BOROS Anita - DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 224-234.
- POLLÁK Kitti – BEKECS Andrea: *Jogorvoslat* in: FAZEKAS János (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 108-132.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti: *General Principles of Administrative Procedure in the European Union, in Hungary and in France*, *PRO PUBLICO BONO: Magyar Közigazgatás; 2017/Special edition 3*, 18-39.
- BOROS Anita – HOFFMAN István – POLLÁK Kitti – SZAMEK Gabriella – SZEGEDI László – VÉRTESY László: *Ket. – Ákr. Megfeleltetési táblázat*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.
- POLLÁK Kitti: Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről, *Eljárásjogi Szemle*, 2017. 1. sz. 43-48.
- POLLÁK Kitti: A tényállás tisztázását megalapozó információgyűjtés és a vizsgálat: Általános szabályok az RN-Javaslatban, Az egyszerű információszolgáltatási felhívástól a nyilatkozattételre kötelezésig, *PRO PUBLICO BONO: Magyar Közigazgatás; 2017/2 Special Edition*, 84-88.
- POLLÁK Kitti: *A közigazgatási hatósági eljárás szabályai* in: Pócsi Anikó (szerk.) *Ügykezelői alapvizsga*, Dialóg Campus Kiadó; Budapest, 2017. 41-58.
- POLLÁK Kitti: *Quo Vadis: Codification of Administrative Procedure Rules in Hungary and in France* in: Juraj Nemec: *25th NISPAcee Annual Conference: Innovation Governance in the Public Sector*. Kazan, Russia, 2017.05.18-2017.05.20. Bratislava: NISPAcee, 2017. 1-8.
- PAULOVICS Anita – POLLÁK Kitti – ROZSNYAI Krisztina – TURKOVICS István: *Közigazgatási hatósági és bírósági eljárásjog*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016.

- PAULOVICS Anita – POLLÁK Kitti – ROZSNYAI Krisztina – TURKOVICS István: *Közigazgatási eljárások*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2016.
- POLLÁK Kitti: KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárás Kódex, *Eljárásjogi Szemle*, 2016. 3. sz. 43-48.
- POLLÁK Kitti: *Historical roots of article XXVIII, section 7 of the fundamental law of Hungary: On the right to seek legal remedy* in: Elemér BALOGH - Márton SÜLYÖK (szerk.): *Fundamental rights in Austria and Hungary*, Iurisperitus Bt., Szeged, 2015. 29-32.
- POLLÁK Kitti: *Judicial review of administrative decisions in Hungary* in: Stanislav Kadečka – Jiří Venclíček – Jiří Valdhans (szerk.): *ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS: IURIDICA* vol. 525., Brno: Masarykova Univerzita, 2015. 157-172.
- POLLÁK Kitti: *Directions for the regulation of legal remedies in the light of the Model Rules on EU Administrative Procedure* in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA ZS. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Pázmány Press, Budapest, 2015. 409-418.
- POLLÁK Kitti: *Jogorvoslat a közigazgatási hatósági eljárásban: fellebbezés és/vagy bírósági felülvizsgálat?* in: KERESZTES Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél 2015 / Spring Wind 2015* Konferenciakötet: III. kötet., Eger: Líceum Kiadó, 2015. 95-111.
- POLLÁK Kitti: *The evolution of the possibilities for legal remedy in Hungarian administrative procedures* in: Ladislav Vojaček, Pavel Salák, Jiří Valdhans (szerk.): *Dny práva 2013 = Days of Law 2013: VII. International Conference „Days of Law”*, Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Brno, 2014. 205-223.
- POLLÁK Kitti: *Achievement of the right to legal remedy in the Hungarian Administrative Procedures* in: Daniela Cickanova, Zuzana Illyova, Vladislav Micatek, Ondrej Ruzicka (szerk.): *Collection of Papers from the International Academic Conference Bratislava Legal Forum 2013.*, Bratislava: Comenius University in Bratislava, 2014. 121-131.

## **SZAKMAI ÖNÉLETRAJZ**

dr. Pollák Kitti 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 kapott a Lyoni Egyetemtől. 2014-ben jogász-közgazdászként végzett a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karán. Tanulmányai során több alkalommal tanult külföldön: egyetemi éve alatt egy évet Olaszországban, középiskolás éve alatt egy évet Franciaországban töltött. Franciául és angolul felsőfokon; olaszul, spanyolul és németül társalgási szinten beszél.

2015-től a Nemzeti Közszerológati Egyetem egyetemi tanársegéde és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar francia és angol mesterképzéseinek megbízott oktatója. 2016-tól több továbbképzési program felelőse az NKE Vezető és Továbbképzési Központban. 2019-től kúriai főtanácsadó.

Kutatási területe: a közigazgatási eljárásjog, a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere, az Európai Unió és Franciaország közigazgatási eljárásjoga. E tárgykörben közel harminc publikációja jelent meg. Számos nemzetközi konferencián adott elő így például a 25. NISPAcee Annual Conference, Oroszország; Bratislava Legal Forum 2018, Szlovákia. Több kutatói és oktatói ösztöndíjat is nyert így például: Campus Hungary Ösztöndíjat a francia École Nationale d'Administration-ba 2014-ben, 2015-ben a németországi Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law-ba. 2017 telén az orosz Lomonosov Moscow State University-n, 2018. tavaszán a francia Université Catholique de Lyon és a kínai Minzu University of China, 2019. tavaszán a finnországi University of Lapland egyetemen oktatott.