



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Pollák Kitti

Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga

Pollák Kitti
Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga

Vákát

Pollák Kitti

Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2023

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



Szakmai lektor
Patyi András

A kézirat lezárásának időpontja: 2022. augusztus 31.

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrektor: Csinta Áron
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-963-531-873-5 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-874-2 (ePDF) | ISBN 978-963-531-875-9 (ePub)

© A szerző, 2023
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

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

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

Bevezetés

A közigazgatás fejlődésének első szakaszában a jogállamiság hagyománya rendkívül erős volt a kontinentális Európában. E hagyománynak két nagy hatású modellje alakult ki: a német és a francia modell. A francia modellt követő országokban a közigazgatás hierarchizált, központosított, elszámoltatható, a köztisztviselők pedig magas szinten képzettek.¹ Franciaország a közigazgatási jog, a *droit administratif* szülőhazája. Jean-Bernard Auby és Lucie Cluzel-Métayer jegyzi meg, hogy a francia szerzők közt sincs azonban egységes álláspont a tekintetben, hogy a közigazgatási jog kezdeti időpontjának mely időszak jelölhető meg. Az általánosan elfogadott vélekedés az, hogy a közigazgatási jog történeti gyökerei a 18. század végén létrejövő Államtanácsokhoz köthetők.² A francia közigazgatási jog szabályozása folyamatosan fejlődött a 19. században.³ E jogfejlődés nagy hatással volt a mediterrán országok közigazgatási jogára is.⁴ Mindemellett Franciaország a kodifikáció őshazája, ahol már a 19. század elején olyan nagy jelentőségű törvénykönyvek születtek, mint a Code Civil, amely az egész európai jogfejlődésre hatott.⁵ Az 1990-es évek végétől a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) igen kedvelt kodifikációs eszközzé vált, amely által végül a 2016. január 1-jén hatályba lépő Közigazgatási eljárási kódexet, a *Code des relations entre le public et l'administration*-t (a továbbiakban: CRPA) is elfogadták.

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

Az amerikai összehasonlító közigazgatási jogi szakirodalom gyakorta az angolszász jogrendszerek (Egyesült Királyság és Amerikai Egyesült Államok) közigazgatásának bemutatását követően a német szabályozást megelőzve a francia rendelkezéseket ismerteti, így például H. B. Jacobini *An Introduction to Comparative Administrative Law* című, 1991-ben megjelent munkája is.⁷ A J. G. H. René Seerden által szerkesztett, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis* című, 2012-ben megjelent összehasonlító műben pedig már elsőként a francia közigazgatást mutatják be részletesen.⁸ Továbbá a Susan Rose-Ackerman

¹ SZAMEL et al. 2011: 26–27.

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

³ TRUCHET 2017: 11.

⁴ SZAMEL et al. 2011: 26.

⁵ ROBINEAU 1995: 110–116.

⁶ GOODNOW 1893.

⁷ JACOBINI 1991.

⁸ AUBY – CLUZEL-MÉTAYER 2012: 5–39.

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

A francia nyelvű szakirodalomból kiemelendő a 2016-ban megjelent, Jean-Bernard Auby és Thomas Perroud által szerkesztett, *Droit comparé de la procédure administrative* című, az elmúlt évek egyik legnagyobb volumenű összehasonlító közigazgatási eljárásjogi munkája, amelyben a közigazgatási eljárás (közigazgatási bírósági és nem bírósági, közigazgatási eljárás) francia jellemzőit is részletesen, elkülönítve mutatják be.¹⁰

Ezzel párhuzamosan a 20. század első felében a magyar nyelvű összehasonlító közigazgatási munkák is részletesen vizsgálták a francia közigazgatási jogot.¹¹ Így például – a teljesség igénye nélkül – a francia közigazgatást, különösen a közigazgatási bírászkodást Gruber Lajos *A közigazgatási bírászkodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban* című, 1877-ben megjelent munkája is részletesen elemzi.¹² A francia törvényszékek szervezetét és eljárását Lechner Ágoston *Közigazgatási jogi jegyzetek* című, 1885-ben kiadott jegyzetei részletesen bemutatják, hangsúlyozva azt, hogy: „Franciaország volt az első, amely a tulajdonképpeni közigazgatási bíróságokat felállította [...]”¹³ Concha Győző *Politika I.* című művében a 20. század elején a közigazgatási per sajátosságainál francia példákra utal.¹⁴ Ferenczy Árpád *A politika rendszere (alkotmány- és közigazgatástan)* című, 1905-ben kiadott munkájában a francia közigazgatási bírászkodási rendszert és a Hatásköri Bíróságot is megemlíti.¹⁵ Tomcsányi Móric *A magyar közigazgatási jog alapintézményei* című, 1926-ban kiadott művében említi meg a francia közjog új irányzatát, amely az egyéni jogvédelem fokozását és a közigazgatás demokratizálását célozza,¹⁶ illetve ismerteti a közigazgatási aktusok francia csoportosítását is.¹⁷ Márffy Ede *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog* című munkájában még az Államtanács döntéseit is idézi, így például a közigazgatási jogviszony meghatározása kapcsán.¹⁸ Ereky István *A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban*¹⁹ című munkája részletezi a francia közigazgatás és a közigazgatási jog jellemzőit, amelyeket a *Közigazgatás és önkormányzat* című művében is számtalanszor említ.²⁰ Martonyi János *A közigazgatási bírászkodás mai rendszere Franciaországban* című, 1935-ben kiadott munkájában hangsúlyozza, hogy a „közigazgatás elméletének kidolgozásában, az egyes jogintézmények dogmatikai kifejtésében a közigazgatástan nagyhirű francia tudósai – főleg az utolsó félszázadban – halhatatlan érdemeket szereztek”.²¹ Mártonffy Károly *A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati*

⁹ MASSOT 2013: 415–425.

¹⁰ SAUNIER 2016: 71–85.

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

¹² GRUBER 1877: 141–180.

¹³ LECHNER 1885: 220–223.

¹⁴ CONCHA 1905: 112–126.

¹⁵ FERENCZY 1905: 443–445.

¹⁶ TOMCSÁNYI 1926: 54–55.

¹⁷ TOMCSÁNYI 1926: 150–156.

¹⁸ MÁRFFY 1926: I. 12.

¹⁹ EREKY 1925.

²⁰ EREKY 1939.

²¹ MARTONYI 1935: 1.

közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata című, 1935-ben született munkája is tartalmaz a francia közszolgálati kiválasztási (szelekciós) rendszerre vonatkozó kitekintést.²² Menczer Károly fő műve *A francia és olasz Államtanács szervezete és működése* címmel 1937-ben jelent meg, amelyben a szerző görcső alá veszi a francia Államtanácsot.²³ Valló József *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban* című munkájában foglalkozik többek közt a francia közigazgatási jog sajátosságaival, a bírói gyakorlat szerepével a modern francia jog kialakításában.²⁴ Magyary Zoltán *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában* című, 1942-ben megjelent művében a közigazgatási jog külföldi fejlődésének ismertetését Franciaországgal kezdi.²⁵

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

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

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

²³ MENCZER 1937.

²⁴ VALLÓ 1940: 7–157.

²⁵ MAGYARY 1942: 86–89.

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

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

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

²⁹ SABJANICS 2015: 86–87.

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

³¹ LŐRINCZ 2011: 261.

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

Előre kell bocsátani azt, hogy számos kihívás mutatkozott a monográfia megírása során. Egyike ennek maga a francia jogi terminológiának (annak 30–40 évvel ezelőtt használt kifejezéseinek, szerkezeiteinek), a francia államnak és a francia jogi kultúrának az értelmezése.³³ A francia kifejezések fordítása, magyar megfelelőjének megtalálása igazi erőpróbát jelentett, tekintettel arra, hogy a francia közigazgatási jog, a francia állam berendezkedése igen eltérő a magyartól. Azokban az esetekben, ahol nem értettünk egyet a korábbi magyar fordításokkal, indokolással együtt új kifejezés használatát javasoltuk.

A kutatás az összehasonlító jog, az összehasonlító közigazgatási jog eszköztárával dolgozott.³⁴ A munka egyes részei jogdogmatikai kutatásként is azonosíthatók, míg más pontjain a történeti megközelítés is megjelenik. Herbert Küpper szavaival egyetértve „[a] meglévő helyzet felméréséhez tartozik a múlt bevonása is. Csak akkor leszünk képesek megérteni a mai állapot valódi mibenlétét, ha tudjuk, hogyan jött létre.”³⁵ Az empirikus kutatás szempontjából hangsúlyos szerepet kap a monográfiában a francia Államtanács és Alkotmánytanács döntéseinek feldolgozása is, tekintettel arra, hogy Franciaországban sokáig a közigazgatási bíróságok, így különösen is az Államtanács ítéleteiből lehetett következtetni, értelmezni a közigazgatási hatósági eljárási szabályokat.³⁶

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

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

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

³⁵ KÜPPER 2014: 3.

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

Franciaország közigazgatása dióhéjban

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

A közigazgatás fogalma

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

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

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

³⁸ VARGA 2017: 91.

³⁹ LŐRINCZ 2010: 19.

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

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

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

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

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

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

⁴² Lásd PÓKECZ KOVÁCS 2019: 67–182.

⁴³ SAUNIER 2016: 71–73.

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

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

⁴⁶ Lásd a francia közszolgálatra vonatkozó éves jelentést.

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

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

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

A főbb államhatalmi szervek

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

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

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

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

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

⁵⁰ DE MONTECLER 2014: 1634.

⁵¹ A Nemzeti Közszolgálati Intézet honlapja.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁰ Loi constitutionnelle N° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

⁶¹ Loi organique N° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

⁶² Décision N° 93 NOM du 1er mars 2022.

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

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

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

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

Az Alkotmány 16. cikke értelmében, „[a]mikor a Köztársaság intézményeit, a nemzeti függetlenséget, az ország területi épségét vagy a nemzetközi kötelezettségek végrehajtását súlyos és közvetlen veszély fenyegeti, és amikor megbénul az alkotmányos közhatalmi szervek szabályos működése, a köztársasági elnök – miután hivatalosan kikérte a miniszterelnök, a két házelnök, valamint az Alkotmánytanács véleményét – a körülményekkel összhangban meghozza a szükséges intézkedéseket”. A 2008-ban elfogadott alkotmánymódosítás a rendkívüli köztársasági elnöki jogkör gyakorlására határidőket szabott: a rendkívüli köztársasági elnöki jogkör gyakorlásának megkezdésétől számított harminc nappal a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, hatvan nemzetgyűlési képviselő vagy hatvan szenátor megkeresésére az Alkotmánytanács megvizsgálhatja, hogy a rendkívüli köztársasági elnöki jogkör gyakorlásának feltételei továbbra is fennállnak-e. A rendkívüli köztársasági elnöki jogkör gyakorlásának megkezdésétől számított 60 napot követően viszont az Alkotmánytanács hivatalból köteles e kérdéskört megvizsgálni.⁶³

⁶³ STOLLSTEINER 2021: 322–340.