

Pollák Kitti

## A TÖRVÉNYEREJŰ KORMÁNYRENDELET (ORDONNANCE) SZEREPE A FRANCIA JOGFORRÁSI HIERARCHIÁBAN<sup>1</sup>

*The Role of the “Ordonnance” in the Hierarchy of Legal Norms in France*

**Dr. Pollák Kitti** egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet, [Pollak.Kitti@uni-nke.hu](mailto:Pollak.Kitti@uni-nke.hu)

*Franciaországban az elmúlt években a törvényerejű kormányrendelet (ordonnance) az egyik legkedveltebb kodifikációs eszköz. A kormány jogalkotását és a rendeletek szerepét erősítő jogszabály jogforrási hierarchiában betöltött szerepe azonban mind a mai napig számos kérdést vet fel. Jelen tanulmány e dilemmákat átfogóan elemzi: először ismerteti a francia jogforrási hierarchia felépítését, tekintettel arra, hogy a francia jogforrási hierarchia igen összetett, részint eltér a magyartól. A tanulmány második része pedig górcső alá veszi a törvényerejű kormányrendeletet: fogalmát, fajtáit, célját, megalkotásának előfeltételeit és folyamatát, jogforrási hierarchiában lévő helyét, alkalmazásának gyakoriságát és előnyeit. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánytanács és az Államtanács kiemelt szerepet játszik a francia jogforrási hierarchia egyes elemeinek, azok jellemzőinek meghatározásában, így a törvényerejű kormányrendelet vonatkozásában is.*

**KULCSSZAVAK:**

Franciaország, jogforrási hierarchia, kodifikáció, törvényerejű kormányrendelet

*In the past years in France, the decree issued by the Council of Ministers (ordonnance) is one of the most popular codification tools, which strengthens the government’s legislation and the role of the decrees. Nevertheless, the role of this source of law in the hierarchy of legal norms has raised many questions. This paper comprehensively analyses these dilemmas: first, it describes the structure of the French hierarchy of legal norms, given that the French legal hierarchy is very complex and partly different from the Hungarian hierarchy of legal norms. The second part of the*

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

*study examines the decree issued by the Council of Ministers (ordonnance): its notion, its types, its purpose, its prerequisites, its process, its role in the hierarchy of legal norms, the frequency and benefits of its application. It should be noted that the Constitutional Council and the Conseil d'État play an important role in clarifying certain elements of the hierarchy of legal norms and their characteristics, including the decree issued by the Council of Ministers (ordonnance).*

**KEYWORDS:**

codification, France, hierarchy of legal norms, ordonnance

## 1. BEVEZETÉS

Franciaországban a 2000-es évek elejétől a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) az egyik leggyakrabban alkalmazott és leghatékonyabb kodifikációs eszköz,<sup>2</sup> például a 2016. január 1-jén hatályba lépett Közigazgatási Eljárási Kódex, a *Code des relations entre le public et l'administration* törvényi részét is törvényerejű kormányrendelet kodifikálta.<sup>3</sup> A törvényerejű kormányrendelet jogforrási hierarchiában betöltött szerepe azonban számos dilemmát vet fel. Jelen tanulmány e kérdéseket hivatott átfogóan elemezni, amely azonban a francia jogforrási hierarchia ismerete nélkül nehezen lenne elvégezhető. Erre tekintettel a tanulmány első része röviden áttekinti a francia jogforrási hierarchiát. Előre kell bocsátani, hogy a magyar szakirodalomban eltérő fordításokat találhatunk az egyes francia jogforrások megnevezése tekintetében, amelyek a francia jogforrási hierarchia ismerete nélkül önmagukban megtévesztők lehetnek, illetve a fordításokból helytelen következtetéseket vonhatunk le.<sup>4</sup>

## 2. A FRANCIA JOGFORRÁSI HIERARCHIA ALAPJAI

Hans Kelsen jogforrási hierarchiára vonatkozó tanait Franciaországban elsőként Charles Eisenmann vette át.<sup>5</sup> A francia jogforrási hierarchia mind a mai napig legegyszerűbben egy piramisként ábrázolható: az egyes, azonos szinten álló normák összessége külön-külön szinteket, úgynevezett tömböket, blokkokat alkot. Felülről lefelé haladva a következő blokkok különböztethetők meg: alkotmányos normákat tartalmazó tömb (*bloc de constitutionnalité*); nemzetközi és az Európai Unió normáit tartalmazó tömb (*bloc de conventionalité*), a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb (*bloc de légalité*), az általános jogelveket tartalmazó tömb (*principes généraux de droit*, amelyet a francia szakirodalom PGD-ként rövidít), a rendeleteket tartalmazó tömb és végül az egyéb közigazgatási aktusok

<sup>2</sup> RIBES, Didier (2000): *Codification par ordonnances*. Recueil Dalloz. 425.

<sup>3</sup> Lásd a 2015. október 23-i, 2015-1341. számú törvényerejű kormányrendeletet: *Ordonnance n° 2015-1341*, du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration. A Közigazgatási Eljárási Kódexet (a *Code des relations entre le public et l'administration*-t) magyarul röviden ismerteti: POLLÁK Kitti (2016): KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 3. sz. 26–31.; A francia közigazgatási eljárás kodifikációjának történetét magyarul röviden ismerteti: POLLÁK Kitti (2017): Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 43–48.

<sup>4</sup> A tanulmányban szereplő francia szakkifejezések fordításának alapját: BÁRDOSI Vilmos – TRÓCSÁNYI László (2001): *Magyar-francia-magyar jogi szótár*. Budapest, KJK-Kerszöv.; KOVÁCS Zsuzsanna – PUSZTAI Zsuzsanna (2011): *Francia-magyar jogi szótár*. Budapest, Wolters Kluwer csoport Complex.; Felhasználtuk továbbá a Francia Alkotmány magyar fordításait: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv. 375–403.; ÁDÁM Péter (2007): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina. 205–230.; HEKA László szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer csoport Complex. A tanulmányban megjelenő, francia Alkotmány cikkek fordítási alapja Ádám Péter munkája.

<sup>5</sup> TRUCHET, Didier (2008): *Droit Administratif*. Paris, Presses Universitaires de France. 187–189.

(actes administratifs) szintje.<sup>6</sup> A francia Alkotmány *expressis verbis* nem mondja ki a jogforrási hierarchia felépítését, azt az Alkotmány egyes rendelkezéseiből, logikai összefüggésekből, jogdogmatikai elemzésekből és a bírói gyakorlatból lehet kikövetkeztetni.<sup>7</sup>

## 2.1. Az alkotmányos normákat tartalmazó tömb (*bloc de constitutionnalité*)

Az alkotmányos normák a francia jogforrási hierarchia csúcsán helyezkednek el.<sup>8</sup> E blokkba a következő normák tartoznak: az 1958. október 4-i Alkotmány, az 1946. október 27-i Alkotmány Preambuluma, az Emberi és Honpolgári jogok 1789-es nyilatkozata, a Környezetvédelmi Charta, a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvek (*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*) és a politikai, gazdasági és társadalmi jogelvek, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban (*les principes politique, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps*).<sup>9</sup>

Az 1958. október 4-i Alkotmány meghatározza Franciaország alkotmányos rendjének alapjait. Az Alkotmány Preambulumában utalás található az Emberi és Honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatára, az 1946. október 27-i Alkotmány Preambulumára és a Környezetvédelmi Chartára.<sup>10</sup>

Az 1946. október 27-i Alkotmány Preambuluma tartalmazza a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvek kifejezést. Az Alkotmánytanács 1971-es döntésében<sup>11</sup> utalt először az egyesülési szabadság kapcsán a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvekre. Azóta számos szabadság tekintetében megállapította az Alkotmánytanács, hogy

<sup>6</sup> FAVOREU, Louis et al. (2017): *Droit constitutionnel. Edition 2017–19e Ed.* Paris, Dalloz. 173–243.

<sup>7</sup> TRUCHET (2008): *i. m.* 187–189.

<sup>8</sup> CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas – TOURBE, Maxime (2016): *Droit administratif.* (15e édition). Sirey, Dalloz. 117.; az Alkotmánytanács döntései: Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*; Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.; Lásd továbbá az Államtanács és Semmitőszék döntéseit, amelyben az Alkotmány, mint a jogforrási hierarchia csúcsa szerepel: Államtanács döntése: CÉ, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres*, n° 200286, 200287.; Semmitőszék döntése: *Arrêt Me Pauline Fraisse*, Cour de Cassation, Assemblée plénière, du 2 juin 2000, 99-60.274.

<sup>9</sup> FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 135.

<sup>10</sup> Az alkotmányos normákat tartalmazó tömb egyes elemei vonatkozásában lásd részletesen többek közt: PLUEN, Olivier (2015): *Constitution de la Ve République. De sa rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur.* Institut Universitaire Varenne.; VEDEL, Georges (1989): La place de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans le "bloc de constitutionnalité". In *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, colloque 25 et 26 mai 1989 au Conseil Constitutionnel.* Paris, PUF.; CONAC, Gérard – PRÉTOT, Xavier – TEBOUL, Gérard (2001): *Le Préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires.* Paris, Dalloz.; CAPITANI, Amandine (2005): La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel? *Revue française de droit constitutionnel.* 493.; Államtanács döntése: CÉ, Section, 12 février 1960, *Société Eky*, n° 46922, Alkotmánytanács döntése: Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association.*

<sup>11</sup> Alkotmánytanács döntése: Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association.*

azok a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvek, így az alkotmányos normákat tartalmazó tömbbe tartoznak.<sup>12</sup>

Az 1946. október 27-i Alkotmány Preambuluma továbbá utal a politikai, gazdasági és társadalmi jogelvekre, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban. Ilyen elvnek minősül például a nemek közti egyenlőség.<sup>13</sup> Ezek az elvek is az alkotmányos normákat tartalmazó tömb részei.

Végül megjegyezendő, hogy az Alkotmány 62. cikke megállapítja, hogy: „[...] Az Alkotmánybíróság határozataival szemben jogorvoslatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság döntései kötelezőek mind a közhatalmi szervekre, mind a közigazgatási hatóságokra, mind pedig a bíróságokra.”<sup>14</sup>

## 2.2. Nemzetközi és az Európai Unió normáit tartalmazó tömb (*bloc de conventionnalité*)

A nemzetközi és az Európai Unió normáit tartalmazó tömbbe egyrészt a nemzetközi egyezmények és megállapodások, másrészt az Európai Unió jogforrásai tartoznak.

Az Alkotmány VI. fejezete, Szerződések és nemzetközi egyezmények cím alatt részletesen rendezi a nemzetközi szerződések jogi kötőerejét és helyét a jogforrási hierarchiában. Az Alkotmány 55. cikke kimondja, hogy: „[a] szabályosan megerősített vagy jóváhagyott szerződéseknek vagy egyezményeknek kihirdetésük után nagyobb erejük van, mint a törvényeknek, de minden egyes szerződés vagy egyezmény esetében azzal a kikötéssel, hogy a szerződést vagy egyezményt a másik fél is betartja.”<sup>15</sup> A nemzetközi szerződések vonatkozásában az Alkotmány 54. cikke deklarálja, hogy: „[ha] az Alkotmánytanács a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a két házelnök vagy hatvan képviselő, illetve hatvan szenátor megerősítésére úgy határoz, hogy egy nemzetközi szerződés valamelyik kikötése ellentétes az Alkotmánnyal, a szóban forgó nemzetközi szerződést csak az Alkotmány módosítása után lehet megerősíteni vagy jóváhagyni.” E cikkre tekintettel, több alkalommal került sor az Alkotmány módosítására is.<sup>16</sup>

Kiemelendő továbbá, hogy e blokkba tartozik az Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt Emberi Jogok Európai Egyezménye is, amelyet Franciaország 1974-ben

<sup>12</sup> Például: az oktatás szabadságát lásd: Alkotmánytanács döntése: Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *Liberté d'enseignement et de conscience*.; Lásd részletesen: BELLESCIZE, Ramu de (2015): *Droit administratif général*. Issy-les-Moulineaux, Gualino–Lextenso Éditions. 38–39.

<sup>13</sup> CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 120–121.

<sup>14</sup> Alkotmánytanács döntése: Décision n° 62-18 L du 16 janvier 1962, *Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole*.; MAGNON, Xavier (2013): Sur un pont aux âmes? L'autorité des décisions du Conseil Constitutionnel, pour une distinction entre autorité et force de chose jugée. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 4. 859.

<sup>15</sup> Lásd részletesen: STIRN, Bernard (2011): *Les sources constitutionnelles du droit administratif. Introduction au droit public*. (7e édition) Paris, LGDJ. 27–28.; FAVOREU et. al. (2017) *i. m.* 176–177.

<sup>16</sup> STIRN (2011): *i. m.* 32–36.

ratifikált.<sup>17</sup> Végül, e tömbbe tartoznak az Európai Unió jogforrásai is. Az Alkotmány XV. fejezete, külön, Európai Unió cím alatt rögzíti Franciaország és az Európai Unió kapcsolataira vonatkozó fontosabb rendelkezéseket.<sup>18</sup>

### 2.3. A törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb (*bloc de légalité*)

A törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó blokkba tartoznak a törvények, a törvényerejű kormányrendeletek (*ordonnance*) és az autonóm rendeletek (*réglement autonome*). A törvényerejű kormányrendeleteket a tanulmány második részében részletesen elemezzük.

A francia Alkotmány alapján a törvények különbözőképp csoportosíthatók tartalmuk és alkotójuk szerint.<sup>19</sup> A törvény alkotására általában a Parlament jogosult, de vannak népszavazás útján hozott törvények is.<sup>20</sup> Az Alkotmány megkülönböztet „rendes” törvényt, organikus törvényt és alkotmánymódosító törvényt.<sup>21</sup> Tartalmuk szerint megkülönböztethetők továbbá programtörvények, költségvetési törvények, nemzetközi szerződések és egyezményeket ratifikáló törvények, felhatalmazási törvények, illetve törvényerejű kormányrendeleteket ratifikáló törvények.

A – jelző nélküli, egyszerű, úgynevezett – „rendes” törvényt (*lois ordinaires*) az Alkotmány 34. cikkében megjelölt jogalkotási tárgyak vonatkozásában az Alkotmány 39–49. cikkei alapján folytatott törvényalkotási eljárásban hozzák. A francia Alkotmány 34. cikke taxatív felsorolja a törvényi útra tartozó kérdéseket, így például nevesíti a polgári jogok és a szabadságjogok gyakorlásának jogi garanciáit; a média függetlenségére és szabadságára vonatkozó szabályokat; a nemzetvédelem kötelezettségéből a honpolgárok személyére és javaira háruló korlátozásokat; az állampolgárságot; a személyek jogállását és jogképességét; házassági jogot, öröklési jogot és szabad rendelkezési jogot; annak meghatározását, hogy mi bűncselekmény és mi vétség, és hogy milyen büntetéstelekek alkalmazhatók rájuk; a büntető perrendtartást; a közkegyelmet; az igazságszolgáltatás új bírósági ágait, valamint a bírói és ügyészi kar jogállását; az adóalapot, az adó mértékét, az adóbehajtás módját; a pénzkibocsátás rendszerét; a parlamenti testületek és helyi

<sup>17</sup> WALINE, Jean (2016): *Droit administratif*. (26e édition). Dalloz, Paris, 302–306.

<sup>18</sup> Számos kérdés merült fel az Európai Unió jogforrásaival kapcsolatban a gyakorlatban: így például, hogy a jogforrásokat hogyan kell alkalmazni Franciaországban, milyen kötelezettségei vannak Franciaországnak az Európai Unió másodlagos jogforrásainak átültetése vonatkozásában, erről részletesen lásd: WALINE (2016) *i. m.* 297–302.

<sup>19</sup> A csoportosítás szakirodalmanként részint eltér. Magyarországon Kilényi Géza a következő csoportokat nevesítette: alkotmánymódosító törvények, organikus törvények, programtörvények és jelző nélküli törvények. KILÉNYI Géza (2012): *Összehasonlító alkotmányjog, államszervezet*. Budapest, Pázmány Press. 236–237.; Az elmúlt években a francia szakirodalom ezen Kilényi Géza által is ismertett csoportosítást árnyalta. Lásd: STIRN (2011): *i. m.* 65–73.; MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand – PACTET, Pierre (2016): *Droit constitutionnel*. (35e édition). Paris, Sirey–Dalloz. 620–622.; FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 227–229.

<sup>20</sup> A Francia Alkotmány 11. cikke alapján.

<sup>21</sup> A tanulmányban ismertetett csoportosítás alapját Favoreu munkája adja: FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 227–229.

képviselőtestületek választásának rendjét; a közintézmények kategóriáinak létrehozását; a polgári és katonai fő tisztviselőknek biztosított jogi garanciákat; a vállalatok államosítását, valamint minden vállalati vagyónátruházást állami szektor és magánszektor között törvény szabályoz. Az Alkotmány szintén rögzíti, hogy törvény határozza meg az alapelveket a következő területeken: a nemzetvédelem általános szervezeti felépítése; a települési önkormányzatok autonómiája, hatáskörei és bevételi forrásai; közoktatás; környezetvédelem; a tulajdonjog, dologi jog, a polgári és kereskedelmi jogi kötelezettségek és munkajog, szakszervezeti jog és társadalombiztosítás.

Az organikus törvények (*lois organiques*) az Alkotmány egyik cikkében előírt törvények, amelyek kiegészítik az Alkotmányt és az Alkotmány által meghatározott kérdéseket részletezik. Speciális jogalkotási eljárás vonatkozik rájuk, amelyet az Alkotmány 46. cikke szabályoz. Az organikus törvényt csak akkor lehet kihirdetni, ha az Alkotmánytanács előzőleg kijelenti, hogy az organikus törvény összhangban van az Alkotmánnyal. Az organikus törvények a többi törvény felett helyezkednek el,<sup>22</sup> de mint minden törvénynek, tiszteletben kell tartaniuk a nemzetközi egyezményeket.<sup>23</sup>

Az alkotmánymódosító törvényeket az Alkotmány 89. cikkében meghatározott speciális eljárás keretében hozzák: az Alkotmány módosítását a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök, illetve a Parlament tagjai kezdeményezhetik. Az Alkotmányt módosító törvényjavaslatot azonos formában mind a két Háznak el kell fogadnia. Az alkotmánymódosítás akkor lesz végleges, ha népszavazás is jóváhagyta.<sup>24</sup>

A magyar jogforrási hierarchiához képest az egyik legnagyobb eltérés talán a francia jogforrási hierarchiában a törvények és rendeletek egymáshoz való viszonya. A francia Alkotmány 37. cikke deklarálja, hogy: „*azokat a tárgyakat, amelyek nem tartoznak törvényi útra, rendeleti úton kell szabályozni.*” Úgy tűnik, mintha az Alkotmány a Parlamentnek szabna határt, hiszen pontosan meghatározza, hogy mely területen alkothat a Parlament törvényt, azonban az Alkotmánytanács döntéseiből kitűnik, hogy ez koránt sincs így.<sup>25</sup> Minden fontos intézkedésnek törvényi alapja kell, hogy legyen.<sup>26</sup> Megjegyzendő, hogy az Alkotmány 37. cikke alapján hozott autonóm rendeletek nem a rendeletet tartalmazó tömbbe, hanem a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömbbe tartoznak.<sup>27</sup> A Kormány tehát

<sup>22</sup> WALINE (2016) *i. m.* 290–291.; Alkotmánytanács döntése: Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*.

<sup>23</sup> Alkotmánytanács döntései: Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, *Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994*.

<sup>24</sup> Lásd részletesen: a Francia Alkotmány 89. cikkét.

<sup>25</sup> Alkotmánytanács döntése: Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*. Államtanács döntése: CÉ, Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Anancy*, n° 297931.

<sup>26</sup> STIRN (2011): *i. m.* 83–85.

<sup>27</sup> CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 191–192.

eredeti jogalkotói hatáskörben alkothat rendeleteket olyan tárgyban, amelyben az Alkotmány nem nevesíti, hogy törvényalkotás tárgya.

#### 2.4. Általános jogelveket tartalmazó tömb (principes généraux de droit, PGD)<sup>28</sup>

Az általános jogelv kifejezés először az Államtanács 1945-ben hozott, Aramu döntésében jelent meg.<sup>29</sup> Az általános jogelveknek három jellemzője van: egyrésztől íratlan szabályok, másrésztől francia jogi hagyományokból levezethetők, harmadrésztől bíró által megállapított, összegyűjtött, de nem a bíró által alkotott elvek.<sup>30</sup>

Az általános jogelvek jogforrási hierarchiában lévő elhelyezkedése sokáig vitatott volt a francia szakirodalomban. Azt, hogy az általános jogelvek a rendeleteket tartalmazó tömb és az egyéb közigazgatási aktusok szintje felett helyezkednek el, viszonylag hamar megállapították.<sup>31</sup> Sokáig kérdéses volt azonban az, hogy az általános elvek vajon a törvények felett helyezkednek-e el. Az Alkotmánytanács 1969-es döntésében<sup>32</sup> megállapította, hogy vannak úgynevezett alkotmányos értékkel bíró normák, amelyek az alkotmányos normákat tartalmazó tömbbe tartoznak,<sup>33</sup> és vannak olyan általános jogelvek, amelyek a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb alatt helyezkednek el.<sup>34</sup> Ezen utóbbi általános jogelvek azonban kötik a közigazgatást és a közigazgatás által alkotott normákat. Ennek értelmében az autonóm rendeletek<sup>35</sup> sem lehetnek ellentétesek az általános jogelvekkel.<sup>36</sup>

<sup>28</sup> Jelen tanulmány nem ismerteti részletesen a bíróság ítélkezési gyakorlatával kapcsolatos kérdéseket. A bíróság ítélkezési gyakorlatát az általános jogelvek és az ítélkezési gyakorlatból eredő szabályok alkotják, szintén fontos jogforrásnak minősülnek. Kiemelendő, hogy a francia közigazgatási eljárási jog döntően a közigazgatási bírósági peres eljárással és ítélkezési gyakorlattal foglalkozik. Lásd: PATYI András (2007): A közigazgatási eljárásjog Franciaországban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 701.; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 173–176.; BELLESCIZE (2015): *i. m.* 46–48.

<sup>29</sup> Államtanács döntése: CÉ, Ass. 26 octobre 1945, Aramu.

<sup>30</sup> CHAPUS, René (2000): *Droit administratif général*. (14e éd.). Paris, Montchrestien. 89.; WALINE (2016): *i. m.* 326–331.

<sup>31</sup> Államtanács döntése: CÉ, Section, du 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs conseils*, n° 92099.

<sup>32</sup> Alkotmánytanács döntése: Décision n° 69-55 L du 26 juin 1969, *Nature juridique de certaines dispositions modifiées, des articles 4, 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, des articles 2 et 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de l'article 98-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation*.

<sup>33</sup> Lásd a tanulmány 2. 1. alpontját.

<sup>34</sup> STIRN (2011): *i. m.* 22–24.

<sup>35</sup> Államtanács döntése: CE Section, du 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs conseils*, n° 92099.

<sup>36</sup> CHAPUS, René (1999): *L'administration et son juge*. Paris, PUF. 112.



## 2.5. A rendeleteket tartalmazó tömb és az egyéb közigazgatási aktusok szintje

A rendelet (réglement) franciául egy gyűjtőfogalom, amely alatt értendő egyrészt a décret, azaz a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök által hozott rendelet; másrészt, az arrêté, azaz a miniszter, a prefektus vagy a polgármester által hozott rendelet.<sup>37</sup>

Az egyéb közigazgatási aktusok szintje a rendeleteket tartalmazó tömb alatt helyezkedik el. E blokkba sorolhatók a körlevelek és az iránymutatások is. A körlevelekben az egyes közigazgatási hatóságok (miniszterek, prefektusok) tájékoztatják egymást munkájukról. Leggyakrabban avégből hozzák a körleveleket, hogy a közigazgatási szervezetrendszeri hierarchiában lévő felső vezető – általában a miniszter – egy feladat, szolgáltatás végrehajtásának megvalósítására vonatkozó lényeges pontokat, vagy egy új jogszabály értelmezését ismeresse.<sup>38</sup> Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex R312-8 cikke alapján a miniszter által hozott körleveleket a miniszterelnök honlapján fel kell tüntetni, hogy mindenki megismerhesse.

A másik aktus, a francia közigazgatásban dolgozók által az Európai Unió irányelvvel sokszor összekevert aktus volt, tekintettel arra, hogy az Államtanács az 1970-es döntésében<sup>39</sup> először irányelvként (*directive*), miniszteri irányelvként utalt rá.<sup>40</sup> Épp emiatt is, az Államtanács legutóbbi döntésében átkeresztelte az irányelveket iránymutatásra (*lignes directrices*).<sup>41</sup> Ezen aktusok célja, hogy általános iránymutatást, útmutatást adjanak a közigazgatási szerveknek a törvények és rendeletek értelmezésében kifejezetten akkor, ha a közigazgatási szervek mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Az iránymutatások meghatározzák azon általános pontokat, amelyek alapján a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörben eljárva a döntését meghozhatja.<sup>42</sup>

A francia jogforrási hierarchia rövid áttekintését követően, a tanulmány következő része a törvényerejű kormányrendelet kodifikációs szerepét, és a jogi helyzetével kapcsolatos dilemmákat ismerteti.

<sup>37</sup> A rendeleteket tartalmazó tömbben az egyes rendeletek közt is hierarchia található. Jelen tanulmány keretei közt e hierarchia átfogó kifejtésére nincs lehetőségünk. Ezzel kapcsolatban lásd: WALINE (2016): *i. m.* 331–336.; STIRN (2011): *i. m.* 93–103.

<sup>38</sup> WALINE (2016): *i. m.* 434.

<sup>39</sup> Államtanács döntése: CÉ, Section, du 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France c/ Mlle Gaupillat et Mme Ader*, n° 78880.

<sup>40</sup> WALINE (2016) *i. m.* 435–436.

<sup>41</sup> Államtanács döntése: CÉ, SSR., 19 septembre 2014, *Jousselin*, n° 364385

<sup>42</sup> STIRN (2011): *i. m.* 101–103.; CHRÉTIEU-CHIFFLOT-TOURBE (2016): *i. m.* 728–730.

### 3. A TÖRVÉNYEREJŰ KORMÁNYRENDELET (ORDONNANCE),<sup>43</sup> MINT HATÉKONY KODIFIKÁCIÓS ESZKÖZ

Az elmúlt években a francia Kormány leggyakrabban törvényerejű kormányrendeletekkel egyszerűsíti a jogszabályokat, és kodifikál.<sup>44</sup> A törvényerejű kormányrendelet kapcsán azonban számos kérdés merült és mind a mai napig merül fel, e tanulmányrész ezekre keresi a választ.

#### 3.1. A törvényerejű kormányrendelet fogalma, fajtái, megalkotásának előfeltételei

A törvényerejű kormányrendelet fogalma a következőképp határozható meg: a Kormánynak az Alkotmány és a felhatalmazási törvény alapján hozott azon aktusa, amelyet törvényi útra tartozó tárgykorben hoz.<sup>45</sup>

Napjainkban a törvényerejű kormányrendelet három fajtája különböztethető meg:<sup>46</sup>

1. az Alkotmány 47. cikk (3) bekezdése alapján: abban az esetben, ha a költségvetési törvényjavaslat vonatkozásában a Parlament hetvennapos határidőn belül nem dönt, a törvényjavaslat rendelkezéseit törvényerejű kormányrendelet is hatályba léptetheti. Megjegyzendő, hogy az Alkotmány e cikke alapján még nem fogadtak el törvényerejű kormányrendeletet.
2. az Alkotmány 74-1. cikke alapján, a Kormány az Alkotmány 74. cikkében nevesített tengerentúli területek és Új-Kaledónia tekintetében megfelelő módosításokkal, törvényerejű kormányrendelettel kiterjesztheti az európai kontinensen található

<sup>43</sup> Az *ordonnance* szó fordításában számos eltérés mutatkozik: 1. rendelet, rendelkezés 2. kormányrendelet, szabályrendelet 3. törvényerejű rendelet 4. végzés: BÁRDOSI–TRÓCSÁNYI (2001): *i. m.* 311.; rendelet: TRÓCSÁNYI–BADÓ (2005): *i. m.* 388.; törvényerejű kormányrendelet: ÁDÁM (2007): *i. m.* 216.; 1. kormányrendelet törvényi felhatalmazással, 2. utasítás, rendelkezés, végzés: KOVÁCS–PUSZTAI (2011): *i. m.* 200.; törvényerejű rendelet: AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard(1995): *Közjog*. Budapest, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda. 166–167. Álláspontunk szerint, az *ordonnance*-ra a törvényerejű kormányrendelet kifejezés a legmegfelelőbb fordítás és a tanulmányban is ezt használtuk. Úgy véljük, Magyarországon nem túl szerencsés az *ordonnance*-t törvényerejű rendeletként fordítani, mert így névbeli egyezőség áll fenn a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa által alkotott jogforrással. Az *ordonnance* kormányrendeletként való fordítása pedig nem adja vissza megfelelően az *ordonnance* jogforrási hierarchiában betöltött szerepét. Ezen érvekre tekintettel a tanulmány következetesen az *ordonnance*-t törvényerejű kormányrendeletnek nevezi.

<sup>44</sup> WALINE (2016): *i. m.* 319.

<sup>45</sup> FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 886.

<sup>46</sup> GUILLAUME, Marc (2005): *Les ordonnances: tuer ou sauver la loi? Pouvoirs*, 2005. n° 114. 118.; FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 886.; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 164.

Franciaországra vonatkozó törvényi rendelkezéseket.<sup>47</sup> Az Alkotmány e cikke alapján először 2005-ben hoztak törvényerejű kormányrendeletet.<sup>48</sup>

3. Az Alkotmány 38. cikke kimondja, hogy: „A Kormány programjának végrehajtása végett kérheti a Parlament felhatalmazását, hogy korlátozott időtartamra törvényerejű kormányrendelettel olyan területeken is intézkedéseket hozzon, amelyek törvényi útra tartoznak. A törvényerejű kormányrendeletet illetően az Államtanács véleményezése után a Minisztertanács<sup>49</sup> dönt. A törvényerejű kormányrendelet kihirdetésekor lép érvénybe, de hatályát veszti, ha a Kormány a ratifikációs törvényt a felhatalmazási törvényben előírt határidőn belül nem terjeszti be a Parlamentben.”<sup>50</sup>

A tanulmány következő része az Alkotmány 38. cikke alapján megalkotott törvényerejű kormányrendeletekre fókuszál. Az Alkotmány 38. cikkének elemeit vizsgálva a következő pontok emelhetők ki, mint a törvényerejű kormányrendeletek megalkotásának előfeltételei:

- A törvényerejű kormányrendelet megalkotását csak a Kormány kérheti,<sup>51</sup>
- a Kormány programjának végrehajtása érdekében kérheti törvényerejű kormányrendelet megalkotását. A Kormány programjának jelentését az Alkotmánytanács 1977-es döntésében tisztázta. E döntés alapján a Kormány programját úgy kell értelmezni, mint egy különleges programot, amelyben a Kormány köteles a törvényerejű kormányrendelet megalkotásának igazolásaként a felhatalmazási törvényjavaslatkor pontosan megjelölni az általa megtenni javasolt intézkedések végső célját, beavatkozásának területét, terjedelmét.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> JENNEQUIN, Anne (2008): Les ordonnances de l'art 74-1. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 5. 920.; MAUGÜÉ, Christine (2002): Le contrôle des ordonnances de codification: le cas des territoires d'outre-mer. Conclusions sur Conseil d'Etat, 24 octobre 2001, Gouvernement de la Polynésie française. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 73.

<sup>48</sup> A Szenátus 2007-es elemzése alapján: 2005-ben két törvényerejű kormányrendelet született e jogalapon. Lásd a Szenátus honlapján: *Les ordonnances, Bilan au 31 décembre 2007. Études Juridiques*. Mars 2008. 34. Elérhető: [www.senat.fr/ej/ej\\_ordonnance/ej\\_ordonnance1.html#toc56](http://www.senat.fr/ej/ej_ordonnance/ej_ordonnance1.html#toc56) (Letöltés dátuma: 2017. 01. 01.)

<sup>49</sup> A Minisztertanács (Conseil des ministres) elnöke a Köztársasági elnök (a francia Alkotmány 8. cikke alapján). Ha a Kormány ülést a Köztársasági elnök vezeti, akkor Minisztertanácsnak (Conseil des ministres), ha az ülést a Miniszterelnök vezeti, akkor Kabinetnek (Conseil de Cabinet) nevezzük. Lásd: LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *Az Európa Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex. 253.; TÓTH Károly (2006): A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex. 154.

<sup>50</sup> E harmadik csoportba tartozó törvényerejű kormányrendeletek előzményének tekinthetők a III. és IV. francia Köztársaságban elfogadott rendelet-törvények (*décrets-lois*).; FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 827–829.

<sup>51</sup> Az Alkotmánytanács elismerte, hogy a Kormány nemcsak Kormány által előterjesztett törvényjavaslatban (*projet de loi*) kérheti ezt, hanem parlamenti képviselő által előterjesztett törvényjavaslatra (*proposition de loi*) benyújtott módosító javaslat alapján is kérheti törvényerejű kormányrendelet alkotását. Lásd az Alkotmánytanács döntését: Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006. *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*.

<sup>52</sup> Az Alkotmánytanács több döntésében vizsgálta e kérdéskört. Lásd az Alkotmánytanács döntéseit: Décision n° 86-207 DC du 25-26 juin 1986, *Privatisations*; Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977 *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés*

- Az Alkotmány 38. cikkében két határidő található: egyrészt az a határidő, amely alatt a Parlament felhatalmazza a Kormányt, hogy törvényerejű kormányrendeletet alkosson; másrészt az a határidő, amely alatt a közzétett törvényerejű kormányrendeletre vonatkozó ratifikációs törvényjavaslatot elő kell terjeszteni. E határidőket a Kormánynak kell betartania a törvényerejű kormányrendelet megalkotása során.<sup>53</sup>
- A Kormány által előterjesztett felhatalmazási törvényjavaslat kizárólagos céljaként nem lehet megjelölni azt, hogy a Kormány törvényerejű kormányrendeletet kíván alkotni, hiszen a törvényerejű kormányrendelet megalkotása nem cél, hanem eszköz.<sup>54</sup>

### 3.2. A törvényerejű kormányrendelet megalkotásának folyamata

A Parlament a törvényerejű kormányrendelet megalkotására vonatkozó, Kormány által előterjesztett felhatalmazási törvényjavaslatot elfogadja. A felhatalmazási törvénynek is vannak korlátai: felhatalmazási törvényben nem lehet olyan törvényerejű kormányrendelet megalkotását kérni, amelynek tárgya organikus törvények hatálya alá tartozik; a felhatalmazási törvény nem lehet Alkotmánnyellenes.<sup>55</sup>

Ezt követően, a törvényerejű kormányrendeletet a Kormány kidolgozza. Az Államtanács véleményének kikérését követően, a törvényerejű kormányrendeletet a Minisztertanács fogadja el. Az Alkotmány 13. cikke értelmében a törvényerejű kormányrendeletet a Köztársasági elnök írja alá. A törvényerejű kormányrendeletet a Francia Köztársaság Hivatalos Közlönyében (*Journal Officiel*) teszik közzé. Kiemelendő, hogy a törvényerejű kormányrendeletet a törvénytől eltérően nem kell kihirdetni.<sup>56</sup>

Végül a Kormány a törvényerejű kormányrendelet vonatkozásában ratifikációs törvényjavaslatot készít elő, a felhatalmazási törvényben előírt határidőn belül. Ha ezt a Kormány elmulasztja, a törvényerejű kormányrendelet hatályát veszti. A 2008-as alkotmánymódosítást követően,<sup>57</sup> a ratifikáció nem lehetséges hallgatólagosan,<sup>58</sup> annak kifejezettnek, törvényben kimondottnak kell lennie.<sup>59</sup>

---

*du territoire Français des Afars et des Issas.* Lásd továbbá: FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 888–889.; CHAPUS, René (1986): *Droit administratif général.* (2e éd.) Paris, Editions Montchrestien. 475.

<sup>53</sup> FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 887–888.

<sup>54</sup> További kritériumok vonatkozásában lásd: FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 890.

<sup>55</sup> CHAPUS (1986): *i. m.* 477.

<sup>56</sup> FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 891.

<sup>57</sup> Lásd: *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.*

<sup>58</sup> Korábban a bírói gyakorlat a hallgatólagos ratifikációt is elismerte, de ez számos bizonytalanságot okozott. Lásd az Államtanács döntését: CE, 10 juillet 1972, *Cie Air Inter*, n° 77961; az Alkotmánytanács döntése: Décision n° 86-224 DC, du 23 janvier 1987, *Conseil de la Concurrence*; CASTAING, Cécile (2004): La ratification implicite des ordonnances de codification. Haro sur «La grande illusion». *Revue française de droit constitutionnel*, n° 58. 275.

<sup>59</sup> FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 891–892.

### 3.3. A törvényerejű kormányrendelet Janus-arca

A törvényerejű kormányrendelet jogforrási hierarchiában lévő helye vonatkozásában a szakirodalomban eltérő álláspontokat találunk. Míg Marcel Waline azt hangsúlyozta, hogy a törvényerejű kormányrendelet aláírásától számítva törvényi szintű jogszabálynak minősül, addig Georges Vedel azt az álláspontot képviselte, hogy a nem ratifikált törvényerejű kormányrendelet rendeleti szintű jogszabály, a rendeleteket tartalmazó tömbbe tartozik.<sup>60</sup> E dilemmát az Államtanács Damiani döntésében zárta le,<sup>61</sup> amelyben hangsúlyozta, hogy a nem ratifikált törvényerejű kormányrendelet a ratifikációig közigazgatási aktusnak minősül.<sup>62</sup> Ezek alapján azt feltételezhetnénk, hogy a törvényerejű kormányrendelet jogforrási hierarchiában betöltött helye igen könnyen meghatározható, hisz a nem ratifikált törvényerejű kormányrendelet mindaddig rendeleti szintű jogforrás, ameddig nem ratifikálják, vagy hatályát nem veszti. A ratifikált törvényerejű kormányrendeletek pedig megalkotásukra visszamenőleg törvényi szintű jogszabályok. Igen ám, de míg 2008-ig nem került bele az Alkotmányba, hogy a törvényerejű kormányrendeletet nem lehet hallgatólagosan ratifikálni, addig számtalan törvényerejű kormányrendelet került hallgatólagosan is ratifikálásra. Ennek megállapítása pedig esetenként a bíróságok feladata.<sup>63</sup>

Tovább árnyalja e képet az, hogy a nem ratifikált, de még a felhatalmazási törvény által meghatározott határidőn belül lévő törvényerejű kormányrendelet a tekintetben törvényi szintű jogszabály, hogy törvényi rendelkezéseket módosíthat és helyezhet hatályon kívül, illetve e törvényerejű kormányrendeletet csak törvény módosíthat és helyezhet hatályon kívül.<sup>64</sup>

Végül kiemelendő, hogy a nem ratifikált, de még a felhatalmazási törvény által meghatározott határidőn belül lévő törvényerejű kormányrendelet a tekintetben viszont rendeleti szintű jogszabálynak minősül, hogy mind a felhatalmazási törvénynek,<sup>65</sup> mind az Alkotmánynak, mind az általános jogelveknek való megfelelőségük vizsgálata az Államtanács – és nem az Alkotmánytanács – hatáskörébe tartozik.<sup>66</sup> Az Államtanács az elmúlt

<sup>60</sup> FAVOREU et al. (2017): i. m. 893.

<sup>61</sup> Államtanács döntése: CE Sect., 3 novembre 1961, Damiani.

<sup>62</sup> Ezt az álláspontot ismerte el az Alkotmánytanács is. Lásd az Alkotmánytanács döntését: Décision n° 72-73 L 29. février 1972., *Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises.*

<sup>63</sup> FAVOREU et al. (2017): i. m. 894.

<sup>64</sup> Megjegyezendő, hogyha a nem ratifikált törvényerejű kormányrendeletben olyan rendelkezés is található, amely rendeleti szabályozás tárgya, akkor ezt rendelet is módosíthatja, ha a rendeletet az Államtanács véleményezése után a Minisztertanács hozta. Lásd az Államtanács döntését: CE, 30 juin 2003, *Fédération régionale ovine du Sud Est: modification par décret des modalités d'exercice de la police de la chasse insérées à l'article L. 427-6 du code de l'environnement par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000.*

<sup>65</sup> Államtanács döntése: CE 26 nov. 2001 *Association Liberté, Information, Santé*, n° 222741; BOISSARD, Sophie (2002): *Le contentieux des ordonnances de codification. Le cas général, Conclusions sur Conseil d'Etat*, 26 novembre 2001, *Association Liberté Information Santé et autres. Revue Française de Droit Administratif*, 65.

<sup>66</sup> Megjegyezendő, hogy a felhatalmazási törvényben néha azonban a Kormány megkaphatja a felhatalmazást, hogy az általános jogelveket figyelmen kívül hagyja. Lásd az Államtanács döntését: CE 4 nov. 1996. *Association*

években pedig igen jelentős kontrollt gyakorolt a törvényerejű kormányrendeletek tekintetében.<sup>67</sup>

### 3.4. A törvényerejű kormányrendelet megalkotásának célja, alkalmazásának gyakorisága és előnyei

A törvényerejű kormányrendelet-alkotás több okra vezethető vissza; így például, arra hogy, egyes esetekben a Kormány nem biztos abban, hogy egy törvényjavaslatot a Parlament többsége támogatna, vagy a Kormánynak olyan döntést kell hoznia, amely előreláthatóan nem lesz túl népszerű. A leggyakrabban a törvényerejű kormányrendelet megalkotása melletti döntő érv azonban az, hogy a törvényerejű kormányrendelet gyorsabban megalkotható, mint a törvény. Ez egyben a legnagyobb előnye is.<sup>68</sup>

1960 és 2000 között viszonylag kevés törvényerejű kormányrendeletet fogadtak el.<sup>69</sup> A 2000-es évek elejétől azonban igen kedvelt jogalkotási eszközzé vált a törvényerejű kormányrendelet.<sup>70</sup> 2003 óta pedig jelentősen megnőtt a törvényerejű kormányrendeletek száma.<sup>71</sup> Igaz, ezzel párhuzamosan, 2004-től nőtt azon törvényerejű kormányrendelet megalkotására felhatalmazó törvények száma is, amelyeket nem használtak fel. A Kormány tehát nem minden esetben alkotta meg a törvényerejű kormányrendeletet, habár volt rá felhatalmazása.<sup>72</sup>

A Kormány törvényerejű kormányrendeletet igen eltérő céllal alkot. 1986-ig a Kormány törvényerejű kormányrendeletet leginkább Algéria miatti intézkedések, európai uniós szerződések végrehajtása, Franciaország tengerentúli területei jogi helyzetének meghatározása, illetve gazdasági és szociális reformok megvalósítása végett alkotott.<sup>73</sup> Napjainkban gyakran fogadnak el törvényerejű kormányrendeleteket kodifikációs célból.<sup>74</sup> A törvényerejű kormányrendeletek azonban már nemcsak rövid idő alatt megalkotott, nagy reformokat rejtő jogszabályok, hanem jogtechnikai reformokat, korrekciókat is tartalmazó jogforrássá váltak, amelyek néha nem a törvény helyett, hanem a törvény pontosítására,

---

*de défense des sociétés de course des hippodromes de province*, n° 177162, 177402, 177807, 178874, 179030.; CHRÉTIEN-CHIFFLOT-TOURBE (2016): i. m. 179.

<sup>67</sup> FAVOREU et al. (2017): i. m. 895–896.

<sup>68</sup> CHAPUS (1986): i. m. 475.; SCHOETTL, Jean-Eric (2003): Simplification du droit et Constitution. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 26. 1391.

<sup>69</sup> Szenátus elemzése: *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*. 2014. 9. Elérhető: [www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances.html](http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html) (Letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

<sup>70</sup> 2000 és 2007 között 54 felhatalmazási törvény alapján, 248 törvényerejű kormányrendeletet fogadtak el. Lásd: FAVOREU et al. (2017): i. m. 887.

<sup>71</sup> GUILLAUME (2005): i. m. 119.

<sup>72</sup> Szenátus elemzése: *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*. 37–42. Elérhető: [www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances.html](http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html) (Letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

<sup>73</sup> CHAPUS (1986): i. m. 475.

<sup>74</sup> CHRÉTIEN-CHIFFLOT-TOURBE (2016): i. m. 164.

végrehajtására születnek.<sup>75</sup> A törvényerejű kormányrendelet törvényt módosíthat, illetve új törvényi rendelkezést határozhat meg.<sup>76</sup>

A szakirodalomban a törvényerejű kormányrendeleteket számos kritika érte, így például a törvényerejű kormányrendeletek a jogforrások közt „rendetlenséget” okoznak,<sup>77</sup> az Alkotmány 38. cikke lehetőséget biztosít arra, hogy a törvény és a rendelet közti hatáskörmegosztást figyelmen kívül hagyja, így a Kormány törvényalkotási tárgykörben olyan gyors döntést hozhat, amely esetében nem tartja be a törvényalkotási eljárást, nem kéri ki a polgárok véleményét.<sup>78</sup> Ezzel szemben, Marc Guillaume-mal értünk egyet abban, hogy a törvényerejű kormányrendeletek nem a törvények ellenfelei, hanem szükséges kiegészítői,<sup>79</sup> hisz a törvényerejű kormányrendeletet ratifikáló törvényt végső soron rendes törvényalkotási eljárásban kell elfogadni.

#### 4. ÖSSZEZÉS

Jelen tanulmány először a francia jogforrási hierarchia felépítését vette górcső alá. A tanulmányból kitűnik, hogy a francia jogforrási hierarchia igen összetett, amellyel kapcsolatban az elmúlt évtizedek során számos kérdés (így különösen a törvényerejű kormányrendelet, az általános jogelveket tartalmazó tömb, a rendeleteket tartalmazó tömb és egyéb közigazgatási aktusok szintje kapcsán) merült fel. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánytanács és az Államtanács kiemelkedő szerepet játszott, és mind a mai napig játszik a francia jogforrási hierarchia egyes elemeinek és azok jellemzőinek pontosításában. Végezetül megállapítható, hogy a magyar jogforrási hierarchiától<sup>80</sup> részint eltérnek a francia jogforrási hierarchia tömbjeinek egyes elemei: ezek közül is külön kiemelését érdemel a törvényerejű kormányrendelet, mint jogtechnikai megoldás, amely a Kormány jogalkotását, a rendeletek szerepét erősíti.<sup>81</sup> A törvényerejű kormányrendeletek igen eredményes kodifikációs eszköznek is minősülnek, ahogy ezt legutóbb az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex kapcsán is láthattuk.<sup>82</sup>

<sup>75</sup> DELVOLVÉ, Pierre (2005): L'état des ordonnances. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 5. 917.

<sup>76</sup> Államtanács döntése: CE 26 nov. 2001 *Association Liberté, Information, Santé*, n° 222741.

<sup>77</sup> CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 164.

<sup>78</sup> GUYOMAR, Mattias (2006): Codification à droit constant par ordonnance: qu'est-ce qu'une disposition devenue sans objet? *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 38. 2119.; RIBES, Didier (2000): *Codification par ordonnances*. Recueil Dalloz. 425.

<sup>79</sup> GUILLAUME (2005): *i. m.* 129.

<sup>80</sup> A magyar jogforrási hierarchiát és az ezzel kapcsolatos dilemmákat lásd többek közt: SÁRI János et al. (1995): *Jogforrások az új Alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Jogtudományi Intézet.; PAPP Imre – SÁRI János (2007): *A jogforrások*. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris.; JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.; JAKAB András (2015): *A jogforrási rendszer*. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC.

<sup>81</sup> JAKAB (2007): *i. m.* 146.; JAKAB (2015): *i. m.* 160.

<sup>82</sup> VIALETES, Maud – BARROIS de SARIGNY, Cécile (2016): La fabrique d'un code. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 4.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁDÁM Péter (2007): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina.
2. AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard (1995): *Közjog*. Budapest, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda.
3. BÁRDOSI Vilmos – TRÓCSÁNYI László (2001): *Magyar-francia-magyar jogi szótár*. Budapest, KJK-Kerszöv.
4. BELLESCIZE, Ramu de (2015): *Droit administratif général*. Issy-les-Moulineaux, Gualino–L’extenso Éditions.
5. BOISSARD, Sophie (2002): Le contentieux des ordonnances de codification. Le cas général, Conclusions sur Conseil d’Etat, 26 novembre 2001, Association Liberté Information Santé et autres. *Revue Française de Droit Administratif*, 65.
6. CAPITANI, Amandine (2005): La Charte de l’environnement, un leurre constitutionnel? *Revue française de droit constitutionnel*, No. 63.
7. CASTAING, Cécile (2004): La ratification implicite des ordonnances de codification. Haro sur «La grande illusion». *Revue française de droit constitutionnel*, No. 58.
8. CHAPUS, René (1986): *Droit administratif général*. (2e éd.) Paris, Editions Montchrestien.
9. CHAPUS, René (1999): *L’administration et son juge*. Paris, PUF.
10. CHAPUS, René (2000): *Droit administratif général*. (14e éd.). Paris, Montchrestien.
11. CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas – TOURBE, Maxime (2016): *Droit administratif*. (15e ). Paris, Sirey – Dalloz.
12. CONAC, Gérard – PRÉTOT, Xavier – TEBOUL, Gérard (2001): *Le Préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires*. Paris, Dalloz.
13. DELVOLVÉ, Pierre (2005): L’été des ordonnances. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 5.
14. FAVOREU, Louis – GAÏA, Patrick – GHEVONTIAN, Richard – MESTRE, Jean-Louis – PFERSMANN, Otto – ROUX, André – SCOFFONI, Guy (2017): *Droit constitutionnel*. Edition 2017–19e Ed. Paris, Dalloz.
15. GUILLAUME, Marc (2005): Les ordonnances: tuer ou sauver la loi? *Pouvoirs*, No. 114., 118.
16. GUYOMAR, Mattias (2006): Codification à droit constant par ordonnance: qu’est-ce qu’une disposition devenue sans objet? *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 38. 2119–2122.
17. HEKA László szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.
18. JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
19. JAKAB András (2015): A jogforrási rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC.
20. JENNEQUIN, Anne (2008): Les ordonnances de l’art 74-1. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 5. 920.



21. KILÉNYI Géza (2012): Összehasonlító alkotmányjog, államszervezet. Budapest, Pázmány Press.
22. KOVÁCS Zsuzsanna – PUSZTAI Zsuzsanna (2011): *Francia-magyar jogi szótár*. Budapest, Wolters Kluwer.
23. LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európa Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
24. MAGNON, Xavier (2013): Sur un pont aux âmes? L'autorité des décisions du Conseil Constitutionnel, pour une distinction entre autorité et force de chose jugée. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 4. 859–868.
25. MAUGÜÉ, Christine (2002): Le contrôle des ordonnances de codification: le cas des territoires d'outre-mer. Conclusions sur Conseil d'Etat, 24 octobre 2001, Gouvernement de la Polynésie française. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 73–76.
26. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand – PACTET, Pierre (2016): *Droit constitutionnel*. (35e édition). Paris, Sirey–Daloz.
27. PAPP Imre – SÁRI János (2007): A jogforrások. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
28. PATYI András (2007): A közigazgatási eljárásjog Franciaországban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
29. PLUEN, Olivier (2015): *Constitution de la Ve République. De sa rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur*. Institut Universitaire Varenne.
30. POLLÁK Kitti (2016): KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 3. sz. 26–31.
31. POLLÁK Kitti (2017): Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 43–48.
32. RIBES, Didier (2000): *Codification par ordonnances*. Paris, Recueil Dalloz.
33. SÁRI János – PESCHKA Vilmos – KISS László – SZAMEL Katalin (1995): *Jogforrások az új Alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Jogtudományi Intézet.
34. SCHOETTL, Jean-Eric (2003): Simplification du droit et Constitution. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 26. 1391.
35. STIRN, Bernard (2011): *Les sources constitutionnelles du droit administratif. Introduction au droit public*. (7e édition) Paris, LGDJ.
36. TÓTH Károly (2006): A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex.
37. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv.
38. TRUCHET, Didier (2008): *Droit Administratif*. Paris, Presses Universitaires de France.
39. VIALETES, Maud – BARROIS de SARIGNY, Cécile (2016): La fabrique d'un code. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1.
40. WALINE, Jean (2016): *Droit administratif*. (26e édition). Paris, Dalloz.

### *Francia jogforrások*

1. Francia Alkotmány
2. *Les ordonnances, Bilan au 31 décembre 2007.* Elérhető: [www.senat.fr/ej/ej\\_ordonnance/ej\\_ordonnance1.html#toc56](http://www.senat.fr/ej/ej_ordonnance/ej_ordonnance1.html#toc56) (Letöltés dátuma: 2017. 01. 01.)
3. *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.* Elérhető: [www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances.html](http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html) (Letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
4. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République
5. Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration

### *Francia Alkotmánytanács döntései*

1. Décision n° 62-18 L du 16 janvier 1962, *Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole*
2. Décision n° 69-55 L du 26 juin 1969, *Nature juridique de certaines dispositions modifiées, des articles 4, 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, des articles 2 et 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de l'article 98-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation*
3. Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*
4. Décision n° 72-73 L 29. février 1972., *Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises*
5. Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas*
6. Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *Liberté d'enseignement et de conscience*
7. Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*
8. Décision n° 86-207 DC du 25-26 juin 1986, *Privatisations*
9. Décision n° 86-224 DC, du 23 janvier 1987, *Conseil de la Concurrence*
10. Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*
11. Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*
12. Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, *Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994*
13. Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*
14. Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*

15. Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006. *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*

*Francia Államtanács döntései*

1. CE 4 nov. 1996. Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province, n° 177162, 177402, 177807, 178874, 179030
2. CE, 10 juillet 1972, Cie Air Inter, n° 77961
3. CE 26 nov. 2001 Association Liberté, Information, Santé, n° 222741
4. CE, 30 juin 2003, Fédération régionale ovine du Sud Est: modification par décret des modalités d'exercice de la police de la chasse insérées à l'article L. 427-6 du code de l'environnement par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000
5. CÉ, Ass., 26 octobre 1945, Aramu
6. CÉ Ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931
7. CÉ, Ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres, n° 200286, 200287
8. CÉ, Section, 12 février 1960, Société Eky, n° 46922
9. CE Section, 3 novembre 1961, Damiani
10. CÉ, Section, du 11 décembre 1970, Crédit foncier de France c/ Mlle Gaupillat et Mme Ader, n° 78880
11. CÉ, Section, du 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs conseils, n° 92099
12. CÉ, SSR., 19 septembre 2014, Jousselin, n° 364385

*Francia Semmitőszék döntése*

1. Arrêt Me Pauline Fraisse, Cour de Cassation, Assemblée plénière, du 2 juin 2000, 99-60.274

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

