

## A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁNAK TÜKRÉBEN

*Az Alkotmánybíróság fennállása óta több beadvány kapcsán is foglalkozott a jogorvoslathoz való joggal. Az évek alatt kialakult egy bírói gyakorlat, amelynek eredményeként mára már meglehetősen pontosan meghatározásra került a nevezett jog terjedelme. Teljes bizonyossággal természetesen nem állítható, hogy a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban megállapított és jelenleg is érvényben lévő elvek sorában nem következhet be változás a jövőben. Véleményem szerint azonban a jelenleg kialakított gyakorlat alapján felállítható szempontrendszer, amely a jogorvoslathoz való jog terjedelmi korlátait jelöli ki, szinte már teljesnek tekinthető. Jelen tanulmányban az kerül bemutatásra, hogy az AB gyakorlata alapján melyek azok a szempontok, amelyeknek egy jogorvoslati rendszernek összességében, és az egyes jogorvoslatoknak önmagukban is meg kell felelniük. Mivel a tanulmány a közigazgatási jog területét érinti – a felhasznált döntések is leginkább ezt a területet érintő beadványokkal kapcsolatban születtek –, ezért a leírt megállapítások elsősorban a közigazgatási eljárási joggal kapcsolatosak. Ez azonban nem azt jelenti, hogy más a büntető, vagy a polgári jogi eljárásjogokra nézve ne lennének igazak.*

• • • • •

A jogorvoslathoz való jog egy, az Alaptörvényben rögzített, a különböző eljárásjogokban realizálódó, nevezzük úgy, alkotmányos alapjog. Mint ilyen tehát alkotmányos védelmet élvez. Ha nevezett jog valamilyen sérelmet szenved, abban az esetben az Alkotmánybíróság (AB) lesz jogosult a sérelem orvoslására.<sup>1</sup> A testület munkája ezen a területen azért is jelentős, mert egy olyan alapjogról van szó, amely ilyen formában más nemzetek jogrendszerében jellemzően nem kerül szabályozásra. Egyes feltevések szerint a jogorvoslathoz való jog alkotmányos szintre történő emelése egy fordítási hiba, tehát tévedés eredménye.<sup>2</sup> Ugyan-

1 Az alkotmányos közigazgatást védő, biztosító feladata van ugyanis az Alkotmánybíróságnak. ld: HOLLÓ András, *Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért*, In: Magyar Közigazgatás, 2005. november, LV. évfolyam 11. szám 645.p.

Tamás András szerint a jogállamiság egyik jogi elve, hogy „Az alkotmányosság biztosítékát az alkotmánybíráskodás jelenti” ld. TAMÁS András, *A közigazgatási jog elmélete*, Bp., Szent István Társulat, 2001., 209-212. p.

2 ld. *Az Alkotmány kommentárja* II. JAKAB András szerk. Bp., Századvég Kiadó, 2009, XII. fejezet 2090.p.(389)

is a nemzetközi jogi dokumentumokban a „remedy” szó használatos, azonban ez az igényérvényesítésre vonatkozik, amely azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem eleme a jogorvoslathoz való jognak.<sup>3</sup> Ezt az álláspontot támasztja alá a nemzetközi szabályozás is, hiszen a hazaival megegyező szabályozás az EU tagállamainak alkotmányában jellemzően nem található.<sup>4</sup> Bármilyen indok is vezérelte a jogalkotót a szabályozásban, ezzel eldöntötte, hogy a jogorvoslathoz való jogot az emberi jogok szintjére emeli.<sup>5</sup> Ezáltal tehát egy hazai specifikumról beszélhetünk, amely kialakításában az AB nem támaszkodhatott más nemzetek már bevált gyakorlatára. Tovább nehezítette a testület munkáját, hogy az Alkotmány, és hasonlóan jelenleg az Alaptörvény is meglehetősen szűkszavúan rendelkezik a jogorvoslathoz való jogról. Az Alkotmány nem sorolja fel a jogorvoslat eszközeit, és nem állapítja meg fórumrendszerét, továbbá azt sem írja elő, hogy mind az első fokon, mind a másodfokon eljáró fórum bíróság legyen. Az alkotmány ugyanis a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.<sup>6</sup> Az elmúlt két évtizedben elmondható, hogy az AB már-már teljes körűen kialakította az álláspontját a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban. Mára gyakorlatilag kijelölésre került egy keret, vagy feltételrendszer, amelynek rendeltetése, hogy szavatolja a jogorvoslathoz való jog sértetlenségét. Jelen tanulmányban az Alkotmánybíróság gyakorlatán keresztül ezt a feltételrendszert kívánom bemutatni, – legalábbis ahogyan én látom – oly módon, hogy fókuszba a közigazgatási eljárást – illetve a kifejezetten rá vonatkozó gyakorlatot – helyezem. Véleményem szerint a most ismertetésre kerülő álláspontok, a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatosan egyáltalán szóba jöhető minden kérdésre, aggályra kiterjedő választ adnak. Be kell látnunk azonban, hogy az élet mindig produkálhat olyan újszerű, megoldásra szoruló kérdést, amelyre további válasz kialakítása szükséges. A magam részéről én ennek valószínűségét azonban egyre csekélyebbnek látom. Megjegyzendő továbbá, hogy a kialakult gyakorlat nem mindig – sőt általában nem – a bírói testület teljes egyetértése mellett alakult ki. Előfordult már olyan eset is, amikor a bíróság a korábban kialakított álláspontját mondhatni revideálta. Arra is találunk példát, hogy egyes, a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos tárgykörökben bizony kissé zavarosnak tekinthető gyakorlat született.<sup>7</sup> Kihathat az is egy későbbi gyakorlat kialakítására, hogy a testület összetételét tekintve nem ál-

3 20/2005. (V.26.) AB határozat

4 Kivételként említhető, bár jobbára leginkább a büntetőeljárásra vonatkoztatva, a Lengyel Köztársaság alkotmányának 78. cikke; Finnország alkotmányának 21. cikke; Portugál Köztársaság alkotmányának 29. cikke; Szlovák Köztársaság alkotmányának 46. cikke; Szlovén Köztársaság alkotmányának 25., valamint 157. cikkei. ld: *Az Alkotmány kommentárja* II. JAKAB András szerk. Bp., Szászadvég Kiadó, 2009, XII. fejezet 2090-2091.p. 208. számú lábjegyzet

5 ERDEI Árpád, *Gyógyítható-e a perorvoslati rendszer? = Magister Artis Boni et Aequi Studia in Honorem*, szerk. VARGA István - KISS Daisy, Bp. ELTE Eötvös Kiadó, 2003.

6 1437/B/1990. AB határozat

7 Ilyen tárgykörnek tekinthető a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának jogorvoslati jellege. A kialakult gyakorlat ellentmondásait részletesen bemutatja: Patyi András, *A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 2001. október, LVI. évfolyam, 10.szám, 420-425.p.

landó, ezért előfordulhat, hogy egy megváltozott összetételű testületben olyan bírák kerülnek többségbe, akik elleneztek egy döntést, és akár egy új ügy kapcsán változtatnak a korábbi testület álláspontján. Mindezek ellenére úgy vélem, a most bemutatásra kerülő megállapítások időállóak tekinthetők.

Azt hiszem, kijelenthetjük, hogy a jogorvoslathoz való jog az ügyfél kezében a legmarkánsabb eszköz jogainak védelme érdekében. Éppen ezért különösen fontos, hogy egy adott szabályozásban oly módon legyen rögzítve, hogy képes legyen betölteni a neki szánt szerepet. Először is annak a meghatározása vált szükségessé, hogy mikor mondhatjuk el azt, hogy a jogorvoslathoz való jog megfelelő módon érvényesül és betölti a neki szánt szerepet. Ezzel kapcsolatosan az *Alkotmánybíróság egy általános követelményt* állított fel a jogorvoslatokkal kapcsolatosan. Ennek értelmében a jogorvoslathoz való jogot az azt megtestesítő jogorvoslat akkor juttatja érvényre, ha az a *ténylegesség és hatékonyság* követelményeinek megfelel. Erre tekintettel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy minden jogorvoslat lényegi eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis, hogy a *jogorvoslat formailag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát*.<sup>8</sup> Ezen követelményen belül természetesen az AB részletesebben is foglalkozott a kérdéssel, és felállított egy kritériumrendszert, amely pontos megállapításokat tartalmaz. A most ismertetésre kerülő különböző kritériumok ugyanolyan jelentőséggel bírnak, még akkor is, ha a velük kapcsolatban felmerült aggályok nem ugyanolyan gyakorisággal fordulnak elő a gyakorlatban.

Elsőként nézzük, milyen álláspontra helyezkedett az AB a jogorvoslat elbírálójára, azaz a *fórumrendszerre* vonatkozóan. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy mennyit érne egy olyan fellebbviteli rendszer, amelyben a sérelmezett döntést hozó valamint az ezzel szemben benyújtott jogorvoslatot elbíráló személye megegyezne. Ezen aggály kiküszöbölése tárgyában az AB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogorvoslathoz való jog tartalmazza *a más szervhez, vagy magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét*.<sup>9</sup> Ezáltal tehát a jogorvoslathoz való jog közvetlen hatást gyakorol a közigazgatás szervezetrendszerére is. A közigazgatás szervezeti felépítése azonban olyan, hogy előfordul, hogy a megjelölt követelménynek nem tud eleget tenni, egy adott ügycsoportra nézve ugyanis csak egy szerv van a döntéshozatal jogával felruházva, azaz a rendszer egyfokozatú. Kézenfekvő tehát a következő kérdés: alkotmányellenes-e az ilyen módon kialakított rendszer, illetve az ennek figyelembevételével megalkotott szabályozás? A közigazgatás szervezetrendszere az ellátandó feladatokhoz igazodik, ezért igen bonyolult, és gyakorlatilag állandó változás alatt áll. Mindemellett a szervezetrendszernek több követelménynek is meg kell felelnie, ezek közül csak egy a jogorvoslathoz való jog fórumrendszerre vonatkozó követelménye. Az is tény, hogy a közigazgatás igen szerteágazó, ebből következik, hogy az általános szabályokban lehetetlen minden egyes hatósági ügyre nézve meghatározni a jogorvoslatot elbíráló konkrét szervet. Ez alapján elfogadható az a megállapítás, amely szerint az eljárási törvénynek a jogorvoslati fórumrendszerre vonatkozó szabályai *másodlagos* (szubszidiárius jellegű) szabályok. Ez jelen esetben

8 23/1998. (VI.9.) AB határozat

9 5/1992.(I.30.) AB határozat

azt jelenti, hogy akkor alkalmazandók, ha az egyes szakigazgatások területén törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.<sup>10</sup>

Az olyan ügyek esetében, amelyekben a fellebbezés joga a fórumrendszeri sajátosságok következtében nem biztosított, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata az ügyfél kezében a fellebbezéssel lehetőségének mondhatni egyetlen eszköze. A vizsgálat fókuszába az került, hogy az milyen viszonyban áll a jogorvoslathoz való joggal. A kérdés azonban ezen esetkörben nem olyan egyszerű, hiszen az Alkotmány, és az Alaptörvény is önálló alkotmányos követelményként deklarálja (deklarált) a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát. Ebben az esetben tehát az AB feladata a két alkotmányos követelmény egymáshoz való viszonyának a vizsgálatára is kiterjedt.<sup>11</sup> A testület arra az álláspontra helyezkedett, mely szerint a jogorvoslathoz való jogból nem vezethető le a bírósághoz való fordulás biztosításának követelménye. A két alkotmányos követelmény tehát így módon nem függ össze egymással. Leszögezte azonban az AB azt is, hogy ugyan a két követelmény független egymástól, azonban olykor, ha a szükség úgy kívánja, kiegészítik egymást.<sup>12</sup> Az egyfokozatú rendszerben, ahol biztosított a más vagy magasabb fórumhoz fordulás lehetősége, ott a bírósági felülvizsgálat tulajdonképpen egy plusz lehetőség, amelyet a jogorvoslathoz való jog közvetlenül nem érint.<sup>13</sup> Ahol azonban a fellebbezésre nincs lehetőség, a bírósági felülvizsgálat kvázi pótolja a fellebbezés hiánya miatt támadt űrt. A két jogintézmény azonban nem csereszabatos. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatánál a bíróság – a fellebbezést elbíráló szervhez képest – szűkebb jogosítványokkal rendelkezik, hiszen leginkább a törvényesség követelményének vizsgálatára terjed ki a jogköre. Figyelembe kell venni azt is, hogy a bírósági felülvizsgálat ipso iure nem bír halasztó hatállyal, ezáltal előfordulhat, hogy egy már végrehajtott döntés kérdésében kell a bíróságnak egy újabb döntést hoznia. Adódik tehát az újabb kérdés: nem szűkülnek-e az ügyfél jogai egy olyan eljárásban, ahol a fellebbezés joga kizárt, és „csak” a bírósági felülvizsgálat biztosított? Nos, ezt a kérdést az AB tudomásom szerint eddig nem vizsgálta, ráadásul a közigazgatási joggal foglalkozók körében sincs egységes álláspont.<sup>14</sup> Választ a testület azon kialakított álláspontja alapján kaphatunk, amelyet a jogorvoslatok hatékonyságával kapcsolatosan alakított ki. Az Alkotmánybíróság egyértelműen leszögezte, hogy a jogorvoslatoknak alkalmasaknak kell lenniük a jogsérelem tényleges orvoslására. Ez abban nyilvánul meg, hogy a jogorvoslatnak biztosítani kell a *tényleges korrekciót, azaz a jogsérelem tényleges orvoslását, és ezzel összefüggésben a végrehajtás tekintetében le-*

10 90/2007. (XI.14.) AB határozat

11 Sólyom László véleménye szerint a közigazgatási határozatok felülvizsgálata, valamint a jogorvoslathoz való jog elhatárolása szükséges, mivel ez két külön alapjogi intézmény. dL SÓLYOM László, *Az alkotmánybíráskodás kezdete Magyarországon*, Bp. Osiris Kiadó, 2003., 577.p.

12 66/1992.(XII.21.) AB határozat, 667/B/2002 AB határozat

13 A bírósági felülvizsgálat és a jogorvoslathoz való jog viszonyáról, a kialakult gyakorlat kapcsán Patyi András korábban már részletes alapoossággal kifejtette az álláspontját, amivel csak egyetérthetnek. (Patiy i.m.) Ezzel kapcsolatosan azt állapíthatjuk meg, hogy a helyzet sokat nem javult.

14 Támponot adhat a 39/1997.(VII.1.) AB határozat, Az ebben kifejtettek értelmében a bírói gyakorlat a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát nem korlátozza a formális jogszerűség ellenőrzésére. Ezzel a véleménnyel egyetért és idézi KOZMA György, *KÖZÉRDEKVÉDELEM: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, szerk., VARGA Zs. András-FRÖHLICH Johanna, Bp. PPKÉ JÁK, 2011, 22-23.p.

gyen alkalmas a döntés foganatosításának elhalasztására, azaz valósítsa meg a halasztó hatályt.<sup>15</sup> A hatósági eljárásban a bírósági felülvizsgálaton kívül is több jogorvoslati alakzat létezik, – ha nem csak a Ket. szabályait nézzük, – most nézzük, milyen álláspontra helyezkedett az AB a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos viszonyuk tekintetében. A testület jelenlegi konzekvens álláspontja értelmében a jogorvoslathoz való jogból *csak a rendes jogorvoslat vezethető le, a rendkívüli jogorvoslat a törvény által biztosított egyfajta plusz lehetőségként értelmezhető.*<sup>16</sup> Elgondolkodtató, hogy az AB gyakorlata ezen a területen nem fogható-e fel valamiféle szűkítő értelmezésként.<sup>17</sup> A magam részéről azokkal értek egyet, akik a jogorvoslathoz való jog rendes jogorvoslatokra vonatkozó értelmezését szűkítő értelmezésként kezelik. Egyetértek azzal, hogy a jogorvoslat kérdéskörét mindig többtényezős összefüggésben kell értelmezni. A jogorvoslathoz való jog eleme a magasabb fórumhoz vagy más szervhez fordulás lehetősége, az alanyi jog sérelme, valamint az érdemi határozattal szembeni igénybevitel lehetősége. Ezzel összefüggésben tulajdonképpen irreleváns, hogy ezen feltételeket milyen jogorvoslat útján garantálja a jogalkotó.

Hatályos eljárási jogunkat vizsgálva ugyan nem aktuális, de a hatósági eljárás ismerte a jogtörténetben a többfokozatú fellebbviteli rendszert.<sup>18</sup> A gyakorlatban azonban a jelen – egyfokú fellebbviteli – szabályozás mellett is felmerült a fokozatok száma és a jogorvoslathoz való jog összefüggésének a kérdése. Előfordult olyan beadvány, amelyben az indítványozó azt firtatta, hogy az egyfokú fellebbviteli rendszer vajon kielégíti-e az alkotmányos igényeket. Az Ab döntése értelmében, *az egyfokozatú fellebbviteli rendszer kielégíti a jogorvoslatokkal szemben támasztott alkotmányos követelményt.* Emellett azt is kifejtette a testület, hogy az Alkotmány (Alaptörvény) a törvényekre bízta annak eldöntését, hogy a fellebbviteli fokozatok számát mennyiben határozza meg. Ezek számának egynél többként való meghatározása azonban nem alkotmányos követelmény.<sup>19</sup>

A gyakorlatban kérdésként merült fel, hogy milyen döntésekkel szemben kell a jogorvoslat lehetőségét feltétlenül biztosítani. A közigazgatási hatósági eljárásokban különböző típusú és széles tárgykörökben születnek döntések. Az AB a támadható döntések körét is meghatározta, oly módon, hogy kimondta: *alkotmányos követelmény az egyedi ügyben született, és érdemi döntésekkel szembeni jogorvoslatok biztosítása.*<sup>20</sup> Egy, a hatósági eljárásban hozott döntést főszabály szerint a hatóságoknak mindig indokolniuk kell. Az indoklás kötelezettsé-

15 38/2006.(IX.20.) AB határozat

16 9/1992.(II.30.) AB határozat, 22/1995.(III.31.) AB határozat, 49/1998.(XI.27.) AB határozat, 50/2003.(XI.5.) Ab határozat

17 Ilyen szűkítő értelmezést lát az Ab gyakorlatában pl.: PAULOVICS Anita, *A jogorvoslathoz való jog mint alapjog a közigazgatásban = Ratio Legis – Ratio Iuris Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* Bp. Szent István társulat, 2011. 254.p; Vö. HARMATHY Attila alkotmánybíró: a 42/2004. (XI.9.) AB határozat kapcsán különvéleményében kifejtettek szerint.

18 pl.: 1901. évi XX. törvénycikk – A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről, vagy a 1929. évi XXX. törvénycikk – A közigazgatás rendezéséről. Ezt megelőzően a különböző közigazgatási ágakat szabályozó törvények is a többfokozatú fellebbviteli rendszert ismerték, általános, a hatósági eljárásokra vonatkozó szabályozás 1901-et megelőzően nem létezett.

19 22/1995.(III.31.) AB határozat

20 53/2002.(XI.28.) AB határozat

ge nagymértékben összefügg az ügyfelet megillető hatékony jogorvoslással, hiszen a jogorvoslati szakaszban válik az eljárás igazán ellentmondásossá. Ha az ügyfél nem ismeri a hatóság döntésének okait, amelyeket adott esetben alappal támadhat, a jogorvoslathoz való joga kiüresedik, hiszen érdemben nem tudja kérelmét mire alapozni. Önmagában azonban az, hogy egy döntés indoklással ellátott, nem feltétlenül segíti az ügyfelet jogainak védelmében. Mivel az indoklásnak tartalmaznia kell a döntés meghozatalánál figyelembe vett bizonyítékokat, felmerülhet a kérdés, hogy létezik-e valamilyen mérce, amely úgymond iránymutatásul szolgál a hatóságoknak a bizonyítékok értékeléséhez. Az AB arra az álláspontra helyezkedett a döntés alapjául szolgáló bizonyítékokkal kapcsolatosan, hogy azoknak *megfelelő alapot kell teremteniük a hatékony jogorvosláshoz.*<sup>21</sup> A bizonyítékok figyelembe vételénél a hatóságoknak elsődlegesen azt kell szem előtt tartaniuk, hogy a tényállás teljes mértékben feltárásra kerüljön. Bár ezzel kétségtelenül összefügg, de további feltétel, hogy lehetőséget biztosítsanak – persze ha egyáltalán szükséges – a későbbi eredményes jogorvoslatra. A hatóság döntése indoklásában köteles megjelölni a mérlegelési és méltányossági szempontokat, amelyeket alkalmazott, ha voltak ilyenek. Önmagában véve rendhagyónak nevezhető ez a követelmény, hiszen az ügyfél tájékoztatásának körébe tartozik, és erre is alapozható jogorvoslat. A közigazgatási hatósági ügyekben azonban nem ritka, hogy nincs diszkrecionális jogköre az eljáró szervnek, a döntés meghozatala során sem mérlegelési, sem méltányossági joggal nem bír. Felvetődött a gyakorlatban az a kérdés, hogy korlátozza-e az ilyen szabályozás, az ügyfelek jogorvoslathoz való jogát. Könnyen előfordulhat, és elő is fordul, hogy két, jogilag azonosnak minősített ügyben úgy alkalmaz ugyanolyan szankciót egy hatóság – akár ugyanaz is –, hogy az egyik esetben lenne éppen méltányolható ok, amely végül is – ha ez lehetséges lenne, – enyhébb szankció kiszabását alapozhatná meg. Az AB gyakorlata szerint, *ha egy hatóságnak nem biztosított a mérlegelés, vagy méltányosság gyakorlásának joga egy eljárásban, önmagában ez nem korlátozza a jogorvoslathoz való jogát.*<sup>22</sup> Az előfordulhat, hogy az ilyen döntések, mondjuk úgy, nem igazságosak, hiszen nem azonos mércével mérték az ügyfeleket. Az is tény, hogy elvben az ügyfél egy jogorvoslatot megalapozó jogalaptól is elesik. A testület szerint azonban ez a probléma nem hozható összefüggésbe a jogorvoslathoz való joggal, hiszen a hatékony jogorvoslat lehetősége adott, igaz, nem ezen az alapon. Az AB nagyobb jelentőséget tulajdonított annak, hogy az ügyfél megfelelő módon szerezzen tudomást a sérelmezett döntésről. A megfelelő tudomásszerzés azonban több szempontból is vizsgálható. Fontos, hogy az ügyfél *megfelelő időben* szerezzen tudomást a döntésről, hiszen időt kell neki hagyni az átgondolt és megalapozott jogorvoslati kérelem elkészítésére.<sup>23</sup> Önmagában azonban nem feltétlenül elegendő, ha az ügyfél a döntésről megfelelő időben szerez tudomást, ha nem ismeri például a sérelmezett döntés indokait. Ezzel összefüggésben arra az álláspontra jutott a testület, hogy legalább annyira fontos az ügyfél *megfelelő tájékoztatása a döntés indokairól is*, amely a szerv indoklási kötelezettségében ölt testet.<sup>24</sup> A hatóság oldalán

21 630/B/2005 AB határozat

22 498/D/2000. AB határozat

23 24/1999. (VI.30.) AB határozat

24 21/1997. (III. 26.) AB határozat

felmerülő indoklási kötelezettséget nem csak az Alkotmánybíróság, de a közigazgatási joggal foglalkozók is egyöntetűen meghatározó, a jogorvoslathoz való joggal szorosan összefüggő garanciaként ítélik meg.<sup>25</sup>Ezen a gondolatsoron tovább haladva újabb problémával találjuk magunkat szembe. A hatósági eljárásban, szemben például a büntető eljárással, az esetek jelentősebb részében nincs jogszabály által garantálva az ügyfél akár jogi, akár adott esetben más szakirányú megfelelő képviselete. Mivel az ügyfelek laikusnak tekinthetők az őket érintő kérdésekben, vajon korlátozza-e az ilyen szabályozás a jogorvoslathoz való jogukat? Azért is érdekes ez a felvetés, hiszen az indoklásban kifejtetteknek akkor van igazán értelme, ha azt az ügyfél értelmezni tudja, és erre alapozottan dönt a fellebbvitel kérdésében, miszerint él-e egyáltalán ezen joggal, és ha igen, milyen alapon. A testület egyértelmű álláspontja az, hogy a hatékony jogorvoslásnak *nem elengedhetetlen feltétele a jogi vagy más képviselet törvény általi biztosítása.*<sup>26</sup> Az a tény ugyanis, ha egy jogszabály nem biztosítja ugyan a megfelelő képviseletet, de nem is zárja ki annak lehetőségét, hogy az ügyfél igénybe vegye egy megfelelő szakértelemmel rendelkező személy segítségét magánjogi úton. Más lenne a helyzet, ha jogszabály ezt tilalmazná, de ez hazai jogunkban tudomásom szerint ismeretlen. Az eddigiekben leírtakon kívül még egy fontos körülmény merült fel, amelyben a testületnek dönteni kellett. A jogorvoslathoz való jog abszolút, vagy korlátozható. Ebben a kérdésben arra az álláspontra helyezkedett az AB, hogy a jogorvoslathoz való jog *nem korlátozhatatlan*, azonban a korlátozása akkor felel meg az Alkotmányban foglaltaknak, *ha a korlátozás a szükségesség, arányosság követelményeinek figyelembevételével valósul meg.*<sup>27</sup>

Azt állítottam, hogy az AB gyakorlata ezen a téren többnyire kiforrottan tekinthető, alapjaiban nem valószínű, hogy változni fog. A hivatkozott gyakorlat még abból az időből származik, amikor az Alkotmány volt hatályban. Alkotmányunk azonban már nincs, hatályban szerepét az Alaptörvény, mint új Alkotmány váltotta fel.<sup>28</sup> A tanulmányban tett megállapításaimat azonban jelenleg ez a tény nem érinti, hiszen az Alaptörvény a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban nem hozott a tett megállapításokat érintő jelentős változást.

Szükséges kitérnem azonban – a terjedelmi korlátokra való tekintettel csak röviden – egy, a tanulmány készítésének idején bekövetkezett és a témát érintő jogszabályváltozásra, amely a negyedik Alaptörvény módosításaként vált ismerté.<sup>29</sup> Ennek értelmében Az AB a jövőben kialakítandó gyakorlata kapcsán nem veheti figyelembe a korábban az Alkotmány idejében született gyakorlatot. A szabályozás indokaként a jogalkotó a két jogszabály önállóságát jelölte meg. Az Alaptörvény ugyanis nem az Alkotmány módosításaként értelmezendő, hanem egy, a régít felváltó új jogszabályként. Álláspontom szerint a módosítás szövege eb-

25 Egyes nézetek szerint a közigazgatási határozatok indoklási kötelezettsége alaptörvényi szinten kellene, hogy szabályozásra kerüljön, ld.: ÁDÁM Antal, *A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban = A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*. 17. Pécs, A „jövő közigazgatásáért alapítvány” 2009.

26 799/E/1998. AB határozat

27 71/2002. (XII.17.) AB határozat

28 Az új szabályozás szükségességének kérdéséről több tanulmány több szempontból átfogóan értekezik: Cserny Ákos, Gellér Balázs, Kukorelli István, Müller György, Patyi András, Torma András, moderátor: Kiss Norbert, *Kerekasztalon az új Alaptörvény*, Magyar Közigazgatás, 2011, június, 1. szám, 3-15.p.

29 Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK, 19. Cikk, (2) „az alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik”

ben az értelemben elfogadható. Meg kell jegyezni azonban, hogy az új jogszabály nem hozott minden elemében újat, több rendelkezés is van, amely a régire „támaszkodik”, gyakorlatilag változatlan, vagy a változtatások kisebb jelentőségűek. Ezen a vonalon elindulva úgy gondolom, hogy az új gyakorlata kialakításánál az AB-nak csak annyiban kell újat alkotnia, amennyiben az az új szabályozás, vagy célszerűség okán szükséges. A jogorvoslathoz való jog kapcsán kifejtettek alapján elmondható, hogy a kialakított gyakorlat több ponton időtállóan tekinthető. Ezen kérdésekben új gyakorlat kialakítása véleményem szerint nem indokolt, és a testület támaszkodhat a már meglévőre.<sup>30</sup> Vannak azonban vitatható átgondolást igénylő megállapítások – ezek ismertetésénél általában, ha röviden is, de kifejtettem és mások is kifejtették már álláspontjukat –, amelyek kapcsán a változtatás indokolt lehet. Az új gyakorlat kialakításához egyértelműen jogalapot adhat az Alaptörvény nevezett módosítása. Annyit azonban megjegyeznék, hogy tulajdonképpen a változtatás lehetősége eddig sem volt kizárt a testület számára.

---

30 A negyedik módosítás indoklásából: a 19. cikkhez: „Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson.”