



Balogh-Békesi Nóra¹

Gondolatok a jogorvoslathoz való jogról

Bevezető

Az alábbi gondolatok a jogorvoslathoz való jog néhány sajátosságát emelik ki. A jogorvoslathoz való jog mint eljárási jog szorosan kapcsolódik a tisztességes eljárás követelményéhez. A jog elnevezésében közérthető, azonban ha mélyebbre ásunk, azt tapasztaljuk, hogy számos követelmény tapad hozzá az alkotmánybírói és bírósági gyakorlat útján. Így hangsúlybeli és tartalmi különbségek is felfedezhetők a különböző jogágakat tekintve, nem teljesen ugyanazt a követelményt közvetíti a büntető, a polgári és a közigazgatási ügyekben. Jelen tanulmány hangsúlyosan a jogorvoslathoz való jog közigazgatási jogban betöltött szerepét vizsgálja. Természetesen valamennyi jogágot összefogják a jogorvoslathoz való jog alkotmányos szerepéről vallottak. Ugyanis minél feljebb lépünk a jogorvoslati piramisban, annál kevesebb szempont lehet a vizsgálat tárgya, viszont annak fontossága és általános jellege egyre növekszik. Így a piramis alján tényállásbeli és jogszabály-alkalmazási kérdés is vitatható, majd feljebb lépve már csak a jogszerűség lehet a bírósági vizsgálat tárgya, míg a piramis tetején már törvényt sértés sem, csupán az Alkotmánybíróság által az alkotmány sértés vizsgálható. A fentiek előrebocsátásával ajánlom az olvasó figyelmébe e tanulmányt.

Jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben

Mint közismert, Magyarországon a rendszerváltoztató alkotmánymódosítással került az alkotmányos szabályozás szintjére a jogorvoslathoz való jog. Az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány 57. § (5) bekezdése a következőképpen szól a jogról: „A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: balogh.bekesi.nora@uni-nke.hu.

ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.” E rendelkezés 1997-ig volt ezzel a szöveggel hatályban. Az Alkotmány 1997-től hatályos 57. § (5) bekezdése szerint:

„A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.” A 2012. január 1-től hatályos Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Az Alkotmányba foglalt és az alaptörvényi normaszöveg nem azonos. Az Alkotmány csak a „törvényben meghatározottak szerint” teszi lehetővé a jogorvoslattalélést, valamint a jogorvoslathoz való jog korlátozhatóságának tartalmi és formai kritériumokat szab. Az előbbieket a jogviták eldöntésének határidőben való befejezésére, az utóbbiak a minősített többség követelményére utalnak. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jognak az alanyi jogi (s ezáltal alapjogi) jellegét domborítja ki azzal, hogy nem teszi feltételként „a törvényben meghatározottak” szerinti jogorvoslattal való élést² – ami természetesen nem zárja ki, sőt feltételezi az eljárási törvények szabályozását. Az Alaptörvény – az Alkotmánnyal szemben – a jogorvoslathoz való jognál ugyan nem utal a jogviták ésszerű határidőn belül való befejezésére, de utal erre a XXVIII. cikk (1) bekezdésben, a tisztességes eljárás követelményei között. E szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Az Alaptörvény ezáltal is összekapcsolta a jogorvoslathoz való jogot és a tisztességes eljárás követelményét.³

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésnek idézett szövege minősített többséget írt elő a jogorvoslathoz való jog korlátozásához. Ezt a szabályt az Alkotmánybíróság nem igazán értelmezte, és a gyakorlatban sem lehetett olyan rendelkezésnek tekinteni, amely minden jogorvoslatot korlátozó szabályhoz kétharmados többségű

² Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy csak a törvényekben meghatározottak szerint lehet élni jogorvoslattal, utalás az eltérő szabályozás lehetőségére, így arra, hogy a jogorvoslatnak többféle formája lehet. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 27., 31.

³ A két követelmény szoros kapcsolatánál egyrészt utalunk arra, hogy a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó jogok rendszerében a jogorvoslathoz való jog a legerősebb jog, másrészt Magyarországon a közigazgatási bíráskodás magjainak az elültetése, s így a tisztességes eljárás követelményeinek megteremtése során kulcsszerepe volt a jogorvoslathoz való jognak. Balogh-Békesi Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes tárgyaláshoz való jog. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 483.

törvényt ír elő. Nem lehetett, mert minden eljárási törvény egyszerű többséggel elfogadható törvény, és a jogorvoslathoz való jog szabályozása az eljárási törvényekben kap helyet. Minden szabályozás egyben korlátozás is, tehát az Alkotmány e rendelkezését szigorúan véve, az eljárási törvények jogorvoslatról szóló rendelkezései is minősített többséget kívántak (volna). De ez nem volt így. Az Alaptörvény – azon túl, hogy a minősített/sarkalatos törvények körét szűkítette – az Alkotmány 57. § (5) bekezdés második mondatához hasonló rendelkezést nem is tartalmaz.

Az alkotmányos szabályozás áttekintése után fel kell tennünk azt a kérdést, hogy a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos, az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybíróági döntések elvi megállapításai továbbélnék-e. Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata szerint össze kell vetni az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezéseit, továbbá az Alaptörvény értelmezési szabályait.⁴ A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat értelmében pedig az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.⁵ Mindezek alapján az Alkotmánybíróság – legelőször – a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában állapította meg, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatos gyakorlatát,⁶ majd a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban pedig a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat erősítette meg a kimunkált korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot.⁷

A fentiekre tekintettel a jogorvoslathoz való jogra irányadó alkotmánybíróági értelmezés töretlennek tekinthető, a gyakorlat lépésről lépésre újabb és újabb vetületét bontja ki. Az Alaptörvény hatálybalépését követően azonban új értelmezési mező keletkezett azzal, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát végzi, hanem egyedi bíróági döntések felülvizsgálatát is. Ezáltal az alkotmányértelmezés közelebb került a gyakorlathoz,

⁴ Indokolás [40].

⁵ Indokolás [32].

⁶ Indokolás [24].

⁷ Indokolás [60]. A szövegváltozás és a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat megerősítéséről lásd Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK, 2014. 333.

és olyan problémákkal is szembesül, amelyekkel normakontroll eljárásban nem találkozhat. Tehát – akár a tisztességes eljárásra, akár a jogorvoslathoz való jogra tekintünk – az értelmezés színeesebb és egyben a gyakorlathoz közelebbivé vált 2012. január 1-től.

A jogorvoslathoz való jog néhány dogmatikai sajátossága

(1) A jogorvoslat mint fogalom több jelentéssel bír.⁸ Jelentheti egyrészt az igény-értvényesítési lehetőséget, de jelentheti a felülbírálathoz való jogot is. Az igény-értvényesítési lehetőség a nemzetközi emberi jogi dokumentumokból is következő lehetőség a jogsérelmet szenvedők számára, a felülbírálathoz való jog pedig a bírósági, hatósági és más állami döntések elleni olyan alapjog, amely ezen döntéshez képest egy másik döntéshez való jogot is feltételez.⁹ Az irodalom szerint a jogorvoslatnak van egy harmadik jelentése is, az, amelyet az eljárási törvények meghatároznak az ún. első döntéssel szemben (panasz, kérelem, keresetlevél, fellebbezés, felülvizsgálat), illetve van olyan jelentése is, amely csak a hatékony jogorvoslatot ismeri el jogorvoslatként.¹⁰ Ez utóbbi fogalomra, azaz a hatékony jogorvoslat fogalmára azért van szükség, mert maga a jogorvoslat fogalma lehet szűkebb és tágabb. Szűkebb, ha rendelkezésre áll jogorvoslati fórum, de az nem (igazán) alkalmas a jogsérelem orvoslására,¹¹ tágabb, ha formálisan ugyan nem tekinthető jogorvoslatnak az adott eszköz igénybevétele, azonban az adott jogi eszközzel a sérült jog orvoslása mégis elérhető.¹²

(2) A jogorvoslathoz való jog sajátosan érvényesül a közigazgatási eljárásokban, kettős természete van. A jogorvoslathoz való jog alapjogi jellege kétségszövegbevonhatatlan, de emellett a jogorvoslatnak államszervezeti vetülete is van. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése rögzítette, hogy a bíróság ellenőrzi a köz-

⁸ Az eltérő jelentéstartalmakhoz lásd Turkovics István: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2. (2013). 42.

⁹ Klicsu László: A jogorvoslathoz való jog. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-értvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 514. Idézi Bán Tamás: Jogorvoslati lehetőségek a magyar polgári, büntető és más kapcsolódó eljárásban. *Acta Humana*, 5. (1994), 15–16. 48–49.

¹⁰ Klicsu (2019): i. m. 514–515.

¹¹ Ilyen volt az 1989. évi XXXII. törvény 48. §-a által intézményesített alkotmányjogi panasz, amelyről az Alkotmánybíróság ugyan azt rögzítette, hogy jogorvoslati eszköz, de valójában csak akkor biztosított orvoslást egyedi ügyben, ha a jogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása során következett be, és akkor nem, ha jogszabály alkotmányellenes alkalmazása okozta a jogsérelmet. Márpedig ez az utóbbi tekinthető jellemzőnek.

¹² Ilyennek tekinthetjük a jogrendszerben egyes ügyekben például a kifogás jogintézményét. Lásd például 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 152. §.

igazgatási határozatok törvényességét, de az Alaptörvény bíróságokról szóló 25. cikk (2) bekezdése is mindvégig külön tartalmazott (tartalmaz) rendelkezést a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról. Tehát szerkezeti megosztást is találunk, nevezetesen a jogorvoslat nemcsak az alapjogi fejezetben szerepel,¹³ hanem az Alkotmány és az Alaptörvény államszervezeti részében, hatásköri szabályként külön is megtalálható a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan.¹⁴ A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata – a közigazgatási bíráskodás kialakulása – sem a jogorvoslathoz való alapjog sérelme alapján merült fel hazánkban 1990-ben, hanem az Alkotmány államszervezeti rendelkezése alapján. A 32/1990. (XII. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása miatt. A mulasztást az Alkotmánybíróság az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből vezette le, amely általánossá teszi „a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát”. Tehát nem a felek jogorvoslathoz való jogával vagy a bírósághoz fordulás jogával érvelt az Alkotmánybíróság, hanem – ha van ilyen – a bíróságok jogával a közigazgatási határozatok ellenőrzése tekintetében. A jogorvoslat államszervezeti vetületét közigazgatási ügyekben nem vetette el a későbbiekben sem az Alkotmánybíróság. A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat a perbe vitt jogok és kötelezettségek elbírálásának az Alkotmány 57. §-ában foglalt alapjogi szabályát az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének tükrében értékelte.¹⁵ Más döntés szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jogot a közigazgatási perek tekintetében az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével együtt kell értelmezni.¹⁶ A jogorvoslat államszervezeti vetülete megerősítést nyert a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban,¹⁷ amely arra is kitért, hogy „[a] közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja, a jogorvoslathoz való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkezik”.¹⁸

¹³ Alkotmány XII. Fejezet, Alapvető jogok és kötelezettségek, Alaptörvény Szabadság és felelősség része.

¹⁴ A két alkotmányos szabály egymáshoz való viszonyának részletes elemzéséhez lásd Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 188–192.

¹⁵ ABH 1997, 272.

¹⁶ 838/D/2004. AB határozat, ABH 2008, 2163, 2167.

¹⁷ Indokolás [89].

¹⁸ Indokolás [86].

Ha a közigazgatási határozatok (cselekmények) bírósági felülvizsgálatának államszervezeti vetületét szemléljük, azt látjuk, hogy az a hatalommegosztást tükrözi: a végrehajtó hatalom a bírói hatalmi ág ellenőrzése alatt áll. Tehát a felülvizsgálat szükségessége mélyén a hatalommegosztási eszme húzódik meg. S ha ehhez még hozzávesszük, hogy a bírósági felülvizsgálat közigazgatási ügyekben nemcsak a szubjektív jogvédelem, hanem az objektív jogvédelem célját is szolgálja, nem nehéz belátni, hogy a hatalmi ágak kölcsönös egyensúlyának megteremtéséről (is) szó van. Azt is mondhatnánk, hogy amíg a jogorvoslathoz való jog mint alapjog a szubjektív jogvédelmet tükrözi, addig a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának államszervezeti szabálya az ilyen perek objektív jogvédelmi szerepét hangsúlyozza.

A jogorvoslathoz való jog tehát alapjog is. Alapjogi vetületének egyes aspektusait – mint ahogy már utaltunk rá – az Alkotmánybíróság esetről esetre bontotta ki. Alapjogi jellegét elsőként deklarálva a 66/1991. (XII. 21.) AB határozat mondta ki.¹⁹ Ugyanakkor a jogorvoslathoz való jog nem a hagyományos értelemben vett klasszikus szabadságjog, hanem eljárási jog, eljárási garancia. Mint jog a tisztességesség követelményét közvetíti (a közigazgatásban a hatósági eljárás, bírósági eljárásban a tárgyalás, az ügyek elbírálásának szabályai és gyakorlata felé). A jogorvoslathoz való jog rokon az igazságszolgáltatáshoz vagy bírósághoz való hozzáférés jogával, de nem teljesen azonos vele. A feleknek – az alapjoggal való élés szempontjából – joguk van mind a jogorvoslathoz való jogra, mind a bírósághoz fordulás jogára. Így kétfokú közigazgatási eljárásban hiába van jogorvoslati lehetőség, az alkotmányossághoz a bírósághoz fordulás jogának is érvényesülnie kell.

A jogorvoslathoz való jog alapjogi jellegének számos vetülete van. Így például a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma, az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.²⁰ A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat.²¹ A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.²² Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jog sérelem orvosolhatóságát.²³

¹⁹ ABH 1991, 342, 350.

²⁰ 5/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992, 27, 31.

²¹ 9/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992, 59, 68.

²² 513/B/1994. AB hat. ABH 1994, 734.

²³ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.

A közigazgatási határozatok tekintetében a fentiekből egyrészt az következik, hogy önmagában a kétfokú közigazgatási eljárás nem követelmény, ha az egyfokú eljárásban meghozott döntést a „más szervhez”, jellemzően bírósághoz fordulás lehetősége követi. Ugyanakkor a bírósághoz fordulás és a jogorvoslathoz való jog tartalma közigazgatási perekben sajátosan érvényesül, mivel itt – ahogy fentebb említettük – nemcsak az alapjog, hanem a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányi tétel is figyelembe veendő. „A közigazgatási eljárást követően biztosított bíróság előtti megtámadási lehetőség (keresetindítási jog) alkotmányos értelemben véve elégséges jogorvoslat, tekintet nélkül arra, hogy egyfokú vagy kétfokú közigazgatási eljárás előzte azt meg.”²⁴ Az alkotmánybírósági gyakorlatból következően a jogorvoslathoz való jog szempontjából a bírósági felülvizsgálatot a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülésének körébe kell sorolni akkor, ha a megelőző közigazgatási eljárás egyfokú. Kétfokú közigazgatási eljárás esetén azonban a jogorvoslathoz való alapjog követelménye már érvényesült (az ugyanazon szervben belül magasabb fórumhoz fordulással), itt a bírósági felülvizsgálatban már a bírósághoz fordulás joga domináns. Mindez a jogorvoslathoz való jog korlátozhatóságát (amire a szükségességi/arányossági teszt vonatkozik) is jól tükrözi. Közigazgatási ügyekben tehát az egyfokú közigazgatási eljárás, majd az így meghozott döntés bírósági felülvizsgálatának a lehetővé tétele eleget tesz mind a jogorvoslathoz való jog, mind a bírósághoz fordulás joga alaptörvényi követelményének.²⁵

Természetesen a magyar jogorvoslati rendszerben rendelkezésre állnak rendkívüli jogorvoslati lehetőségek. Az egyfokú eljárásban született (jogerős) bírósági döntés felülvizsgálatát lehet kérni a Kúriától, továbbá nyitva áll alkotmányjogi panasz keretében az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése, amelyik immár szintén hatékony jogvédelemnek minősül az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint is.²⁶ Azt láthatjuk tehát, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesüléséhez szükséges szubjektív jogvédelmi eszközök köre folyamatosan bővül a rendszer-változtatást követő közigazgatási ügyszakban is.

A jogsérelem tartalmi orvosolhatóságának egyes követelményei

(1) A jogsérelem tényleges orvoslásának lehetővé tétele mint (jogalkotói) kötelezettség igen élesen merült fel a máig idézett orvosi kamarai ügyben, a 39/1997.

²⁴ 838/D/2004. AB határozat, ABH 2008, 2163, 2167.

²⁵ A közigazgatás jogorvoslati típusú kontrolljának részletezéséhez lásd Varga Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 109–120.

²⁶ Lásd *Szalontay v. Hungary* No. 71327/13, Decision 12.3.2019.

(VII. 1.) AB határozatban.²⁷ Az Alkotmánybíróság e döntés rendelkező részében kimondta, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket a tisztességes eljárás feltételeinek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény hatálya alatt több mint ötvenszer hívta fel ezt a megállapítását jogszabályok alkotmányossági megítéléséhez kapcsolódva. A jogi szabályozásnak tehát – ha még mérlegelési lehetőséget is biztosít a jogalkalmazás számára – egzakt szempontokat kell tartalmaznia a jogalkalmazó számára, meg kell határoznia a döntés kereteit. Ugyanakkor a követelmény tartalma nemcsak a jogalkotónak szól, hanem a jogalkalmazónak is. Ugyanis nem elég a jogorvoslathoz való éléshöz vagy a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesüléséhez önmagában az, ha a jogszabály megfelelő mércét tartalmaz a hatósági döntésre vonatkozóan (olyat, amely alapján a bíróság által az felülvizsgálható), hanem magának a hatósági vagy bírósági eljárásnak is lehetővé kell tennie, hogy a fél élhessen azon eszközökkel, amelyekkel bizonyíthatja, hogy jogszerűen járt el. A bizonyítási eszközök igénybevételének ilyen alaptalan elutasítása ugyanúgy a jogorvoslathoz való jog és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezet, mint ha a döntésnek nem lennének meg a pontos jogszabályi keretei.

(2) A jogorvoslathoz való jog immanens tartalma a jogsérelem valódi orvoslásának lehetővé tétele, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát – hangsúlyozta az Alkotmánybíróság számos döntésében.²⁸ Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége.²⁹ A jogorvoslathoz való jog azt feltételezi, hogy a jogorvoslatot végző szervnek ténylegesen meg kell vizsgálnia

²⁷ A döntés részletezéséhez lásd Nóra Balogh-Békesi – Kitti Pollák: The realisation of the constitutional principles – The right to good administration and the right to legal remedy – in Hungary. *Bratislava Law Review*, 1. (2018), 49–50.

²⁸ Például az 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.), illetve a 24/2015. (VII. 7.) AB határozat Indokolás [19].

²⁹ 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26], vagy 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [25].

a kérelem érdemét.³⁰ Fontos még kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslati jog sérelme gyakran kapcsolatba hozható, illetve visszavezethető más Alaptörvényben biztosított jog(ok) sérelmére is. Egyértelmű például a jogorvoslati jog és a tisztességes eljárás követelményeinek a kapcsolata. Ha egy ügyben közvetett módon más alapjogi sérelem gyanúja is felmerül, a jogorvoslat akkor minősül hatékornak, ha a panaszolt alapjogi sérelem tekintetében a tényleges orvosolhatóság lehetősége fennáll, és sor kerül a panaszolt sérelem érdemi felülvizsgálatára.³¹

(3) Fontos kiemelni továbbá, hogy a jogorvoslati kérelem megvizsgálásához a jogorvoslattal élő félnek alanyi joga van. Ez az aspektus domborítja ki leginkább az alapjogi jelleget. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján ki is kristályosodott, hogy a jogorvoslat törvényben biztosított lehetősége esetén a kérelem fellebbezési fórum általi megvizsgálása a kérelem előterjesztőjének olyan alanyi joga, amelynek gyakorlásához nem szükséges, hogy a kérelmezőnek igaza legyen; éppen ennek eldöntése a jogorvoslati eljárás célja. Ennek az alanyi jognak a gyakorlásához így elég annyi, hogy a megtámadott döntés a jogorvoslati jogosultság alanyának jogát vagy jogos érdekét sértse.³² Ebből a követelményből – többek között – az a gyakorlati elvárás származik, hogy másodfokú eljárásban érdemben kell elbírálni a jogorvoslati kérelmet. Ha ez elmarad, akkor az az ügy érdemére kiható lényeges szabálysértésnek minősül, s ez egy esetleges felülvizsgálati eljárásban a másodfokú döntés hatályon kívül helyezésére szolgáló ok. Mindez rávilágít arra, hogy a jogorvoslathoz való jog önálló alanyi alapjog. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben.³³ Tehát a jogorvoslathoz való alapjog önálló alanyi jogi jellege az alkotmányból ered.

A jogorvoslathoz való joggal, mint alanyi joggal való megfelelő élést kizárja, ha rossz jogorvoslati tájékoztatót tartalmaz a határozat. Valódi alapjog-értelmezési helyzetet teremt, ha hosszabb határidő szerepel az egyedi határozat jogorvoslati záradékában, mint amit a törvény előír. Melyik határidőt kell figyelembe venni? A törvényben foglaltakat, vagy a fél jogorvoslathoz való alapjoga alapján azt, amit a számára megküldött határozat tartalmaz. Megjelenik e ponton a tisztességes

³⁰ Lásd például EJB, *Bensaid kontra Egyesült Királyság*, (44599/98); 2001. február 6., 53. bek.

³¹ 24/2015. (VII. 7.) AB határozat Indokolás [19].

³² Tóth J. Zoltán – Térey Vilmos: A „valódi” alkotmányjogi panasz. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban I.* Budapest, HVG-ORAC, 2019. 91.

³³ 3064/2014. (III. 26.) AB határozat Indokolás [17].

eljárás is, s ebben az esetben, alkotmánybíróági döntés nyomán,³⁴ a jogorvoslati kérelmet az egyedi határozatban jelölt határidőn belül – függetlenül attól, hogy az a törvényben foglalt határidőn már túl van – elkészttség miatt nem lehet elutasítani, mert az elzárja a felet a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségétől. Íme egy példa az alanyi alapjog törvényben foglaltakhoz képest való elsőbbségére egyedi ügyben.

Záró gondolat

A fentiekben egy eljárási jogra, a jogorvoslathoz való jogra vonatkozó legfontosabb alkotmányossági követelményeket tekintettük át, különös tekintettel a közigazgatási ügyszakra. A jogszabályi változásokat és az alkotmánybíróági gyakorlatot tekintve megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltoztatást követően a jogorvoslathoz való élés lehetősége folyamatosan bővült. A közigazgatási határozatok bíróági felülvizsgálatának általánossá tételével indítottunk 1990-ben, majd az önkényesen alkalmazható törvényességi óvás intézménye helyett a jogerős bíróági döntések ellen igénybe vehető rendkívüli jogorvoslat, a felülvizsgálati kérelem általánossá tétele következett. Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozást követően az Emberi Jogok Európai Bíróságához a hazai hatékony jogorvoslati lehetőségek kimerítése után benyújtható panasszal, majd 2012-től a jogerős ítéletek ellen az Alkotmánybíróáshoz benyújtható valódi alkotmányjogi panasszal lehet fordulni. 2020. április 1-jével létrejött egy új jogintézmény, a felek által benyújtható jogegységi panasz,³⁵ amellyel a kúriai joggyakorlat egységesítésének eszköze is színre került. Látható tehát, hogy fórumokból és eljárásokból „nincs hiány”, a jogorvoslathoz való jog érvényesítésének tartalmi követelményeihez egyre több fórum adja hozzá a maga szempontjait. Mindez széles körű garanciarendszert teremt a felek számára, hogy ügyeikben végső soron mindig alkotmányos és jogszerű döntés szülessen. A tanulmány ennek néhány tartalmi követelményét villantotta fel.

³⁴ 9/2017. (IV. 18.) AB határozat.

³⁵ Lásd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 41/A–41/D. §§.

Irodalomjegyzék

- Balogh-Békési Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes tárgyaláshoz való jog. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.
- Balogh-Békési, Nóra – Kitti Pollák: The realisation of the constitutional principles – The right to good administration and the right to legal remedy – in Hungary. *Bratislava Law Review*, 1. (2018). 46–56. Online: <https://doi.org/10.46282/blr.2018.2.1.90>
- Klicsu László: A jogorvoslathoz való jog. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.
- Patyi András: *A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerológái Egyetem, 2014.
- Tóth J. Zoltán – Térey Vilmos: A „valódi” alkotmányjogi panasz. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban I*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.
- Turkovich István: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2. (2013). 35–42.
- Varga Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.