

Miskolci Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék

A JOGORVOSLAT HATÉKONYSÁGÁNAK ELVE
AZ ALKOTMÁNYJOGBAN

TDK dolgozat

Szerző: Klemm Dávid

J-505

Konzulens: Prof. Dr. Paulovics Anita
egyetemi tanár

Miskolc

2012

Tartalomjegyzék

Bevezetés	2
1. A jogorvoslathoz való jog, mint alapjog	3
1.1. Az alapjogok	3
1.2. A jogorvoslathoz való jog	5
1.2.1. A jogorvoslathoz való jog az alkotmányban	5
1.2.2. A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében	6
1.2.3. A jogorvoslathoz való jog a közigazgatási eljárásban	8
Bírósági felülvizsgálat	9
Az újrafelvételi eljárás	13
A határozat felülvizsgálata az AB határozata alapján	14
1.2.4. A jogorvoslathoz való jog külföldi jogforrásokban	15
2. A hatékony jogorvoslat	16
2.1. A jogorvoslat hatékonyságának elve	16
2.2. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 13. cikke	16
2.3. A jogorvoslat hatékonyságának gyakorlati problémái	18
2.4. A jogorvoslathoz való jog érvényesítése alkotmányjogi panasszal	24
3. Összegzés	27
Felhasznált irodalom	28
Hivatkozott jogszabályok	30

Bevezetés

Magyarország Alaptörvénye deklarálja a jogorvoslathoz való jogot: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”¹

A jogorvoslat hatékonyságának érvényesülése rendkívül fontos kérdés. Hiába adott ugyanis egy jogorvoslati lehetőség, ha nem képes a kifogásolt jogsérelmet orvosolni. Ahhoz, hogy egy jogorvoslat hatékony lehessen, természetesen megfelelő érvelés és bizonyítás esetén, esélyt kell adnia az adott jogi helyzet megfordítására, illetve megváltoztatására. A jogállamiság alkotmányos elvének megfelelően alapvető követelmény az, hogy ne csak papírforma szerint lehessen jogorvoslattal élni.

¹ Magyarország Alaptörvénye, XXVIII. Cikk (7) bek. Magyar Közlöny, 2011. évi 43. szám

1. A jogorvoslathoz való jog, mint alapjog

1.1. Az alapjogok

Az alapjogok olyan kiemelkedő jelentőségű jogok, melyek a jogrendszer egészének képezik az alapját. A jogrendszer egészének, minden jogszabálynak összhangban kell lennie az alapjogokkal. Az alkotmányos jogok egyéni jogi pozíciókat határoznak meg, de mindenki, minden egyes jogalany számára. Az alkotmányos jogok lényege, hogy mindenkit, és mindenkit egyenlően megillető jogok.²

Az emberi jogok azon jogok, melyek a felvilágosodás eszmerendszerének termékei, és a 18. század végi, illetve a 19. század eleji alkotmányozási hullámban jelentek meg. Láthatjuk, hogy az emberi jogok megjelenése a polgári forradalmak időszakára tehető. Alkotmányjogi szempontból nem beszélhetünk emberi jogokról, amíg az embert tárgyként kezelik, például a feudalizmus, valamint az ókor idején. A polgári forradalmakat, más néven szabadságjogi forradalmakat megelőző felvilágosodás, valamint annak háttérét adó természetjogi filozófia határozza meg az emberi jogok alapját. A természetjogi filozófia alapjául nem a tisztán pozitív jog, hanem a világnézeti és az erkölcsösen megalapozott jog szolgált.³

Az első generációs jogok, vagyis a klasszikus alapjogok megjelenése az amerikai, illetve a francia forradalomhoz köthető. Ezek a szabadságjogok kijelölnek egy területet, amibe az állam nem avatkozhat be, meghúznak egy határt, amit az állam nem léphet át. Az államhatalom korlátjaként megjelennek a szabadságjogok. Meg kell különböztetnünk egymástól a jogokat és a szabadságjogokat. Ha valakinek joga van valamire, akkor arra az állam feljogosítja, tehát az állam ott áll a feljogosított tett mögött. A szabadságjogok a jogtól mentes területet képezik, ami mentes az állami beavatkozástól. Sok nyelv megkülönbözteti egymástól a jogokat és a szabadságjogokat, például az angol nyelv a „rights” (jog) és a „liberties” (szabadság) kifejezéseket használja, tehát tükörfordításban szabadságról beszél, ami a magyar

² Bragyova András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In.: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. (szerk: Dezső Márta – Kukorelli István) Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008.

³ Hans Schlosser – Grundzüge der Neueren Privatrechtsgeschichte, Rechtsentwicklungen im europäischen Kontext, 10. Auflage. C.F. Müller, Heidelberg, 2005., 84.

nyelv sajátosságai miatt nem adja vissza kellőképpen a fogalom tartalmát további magyarázat nélkül. Az első generációs jogoknak két csoportja van, a személyes szabadságjogok és a politikai szabadságjogok.⁴

A természetjogi gondolkodás mellett szólnunk kell a jogpozitivizmusról is, mely szemben a természetjogi „mindent szabad, amit a törvény nem tilt” elvvel szemben a „csak azt szabad, amit a törvény megenged” eszmére helyezte a hangsúlyt.

A második generációs jogok, az úgy nevezett gazdasági, szociális és kulturális jogok. Ilyenek például a munkához való jog, szociális ellátáshoz való jog.⁵ Szemben az első generációs jogokkal, ahol az állam egyfajta éjjeli őr szerepbe búj, ezek a jogok aktív állami cselekvést kívántak meg.

A harmadik generációs jogok megjelenése a második világháború után következő korszakhoz köthető. Gyakorlatilag az első és második generációs jogok körébe nem tartozó összes alapjog ide sorolható. Ilyen harmadik generációs jogok például a fejlődéshez, a békéhez, az egészséges környezethez és az emberiség közös örökségéből való részesedéshez való jog.⁶

Az alapjogok forrásaiként említhetjük meg az alkotmányokat, törvényeket, nemzetközi dokumentumokat. Ilyen nemzetközi dokumentum például az emberi jogok európai egyezménye, hivatalosan kihirdetett elnevezése: „Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény” (EJEE) az Európa Tanács egyezménye, amely 1950. november 4-én kelt Rómában. Hazánk 1990 óta tagja az Európa Tanácsnak, így ránk nézve is kötelező az egyezmény. Magyarországon az egyezményt az 1993. évi XXXI. Az emberi jogok európai egyezményének kihirdetéséről szóló törvény hirdette ki. Megemlítené még az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, amit az ENSZ harmadik közgyűlése fogadott el 1948. december 10-én. További ENSZ-dokumentumok még a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (PPJE) és a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya (GSZKE).

⁴ Sári János –Somody Bernadette: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2008., 34.

⁵ Sári János –Somody Bernadette: Alapjogok. 21.

⁶ Sári János –Somody Bernadette: Alapjogok. 27.

1.2. A jogorvoslathoz való jog

A jogorvoslathoz való jog azt a jogosultságot jelenti, hogy az ennek birtokában lévő személy egy állami döntés ellen a döntést hozó szervtől eltérő, magasabb fokú, vagy független szerv előtt eljárást kezdeményezhet. Ezen eljárás során számíthat arra, hogy jogának vagy jogos érdekének sérelme orvoslásra kerül. A jogorvoslathoz való jog az Alaptörvény által meghatározott és védett alapvető jog.

1.2.1. A jogorvoslathoz való jog az alkotmányban

Magyarország Alaptörvénye, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba, deklarálja a jogorvoslathoz való jogot: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”⁷

A jogorvoslatok fontosságát, magát a jogorvoslathoz való jogot az Alkotmány, azaz az 1949. évi XX. törvény is kiemelten rögzítette, miszerint: „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.”⁸ A jogorvoslathoz való jog azonban nem 1949-ben került be a régi Alkotmány szövegébe, hanem jóval később, a rendszerváltás eredményeként. Az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény jelentős mértékben átalakította a korábbi Alkotmány szövegét. Ennek eredményeként bekerült az Alkotmányba ez a rendelkezés.

A jelenleg hatályos szabályozás rögzíti a személyi kört, a jogosultakat, akik a jogorvoslathoz való joggal élhetnek, valamint a jogorvoslathoz való jog tárgyát, a döntések körét, amivel szemben biztosított az alanyi jogosultak alapjoga.⁹

⁷ Magyarország Alaptörvénye, XXVIII. cikk (7) bek. Magyar Közlöny, 2011. évi 43. szám

⁸ 1949: XX. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 57.§ (5)

⁹ Dr. Turkovics István: A jogorvoslathoz való jog az alkotmányban. Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai 11., Miskolc, 2012. 433.

1.2.2. A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslat szó alatt azt a jogot érti, amelyet az új Alaptörvény által hatályon kívül helyezett Alkotmány 57. § (5) bekezdése szabályoz, amely csak szórendben különbözik az Alaptörvény által meghatározott jogorvoslathoz való joghoz, analógia útján megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság Alkotmányból levezetett megállapításai az Alaptörvény megfogalmazása szerint is helytállóak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során azt a szabályt, hogy a jogorvoslatokkal „a törvényekben meghatározottak szerint” lehet élni, úgy értelmezte, hogy ez egy utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre, így arra is, hogy a jogorvoslat többféle formában létezhet.

A jogorvoslathoz való alapjog alanyát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy mindenki élhet jogorvoslattal, akinek „jogát vagy jogos érdekét” a döntés sérti. Nem tartozik a „mindenki” alá, akinek nincs olyan joga vagy jogos érdeke még elvben sem, melynek sérelmére hivatkozhatna.

Csak hatósági döntésekre terjed ki tárgyilag a jogorvoslathoz való jog mint alapjog. Nem terjed ki a nem állami, pl. a munkáltatói vagy tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági pl. katonai elöljárói döntésekre.¹⁰

A lényegi tartalma a jogorvoslathoz való jognak a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét foglalja magában az érdemi határozatokra nézve. Nem kötelező az Alkotmánybíróság határozata szerint az előbb említett lehetőség biztosítása a nem érdemi, nem ügydöntő határozat esetén.

Másik tartalmi elemként vizsgálandó az, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért. Magában rejtje a kifogásolhatóságot, miszerint a sérelem tényleges igazolása a jogorvoslat igénybevételének nem előfeltétele, csupán az erre való hivatkozás is elegendő az eljárás megindításához. A „sérti” kifejezés tartalmazza a fél számára a lehetőséget, a jogorvoslati fórum számára pedig a kötelezettséget, miszerint a jogorvoslati kérelem a döntés hibás, törvénysértő, megalapozatlan, valamint

¹⁰ 57/1993. (X. 28.) AB határozat

célszerűtlen volta esetén teljesüljön. Alkotmányjogi szempontból nem tekinthető jogorvoslatnak az az intézmény, amely ilyen feltételt nem támaszt.¹¹

Az Alkotmánybíróság a 22/1995-ös határozatában kimondta, hogy „elégés az egyfokú jogorvoslat”. A határozat indoklása szerint az egyfokú jogorvoslat tökéletesen eleget tesz a jogorvoslathoz való jog alkotmányos követelményének, és az Alkotmány az adott eljárási törvény jogalkotójára bízta, hogy valójában hány fokú jogorvoslatot tesz lehetővé. A közigazgatási eljárásra vonatkoztatva a legalább egyfokú jogorvoslat meglétét a fellebbezés jogintézménye valósítja meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslathoz való jog lehető leghatározottabb értelmezése született meg, amely alatt a testület így kizárólag a rendes jogorvoslatot érti.

Patyi kiemeli, hogy a jogorvoslati jog annak alkotmányos értelmezésében akkor érvényesül, ha a közigazgatási hatósági döntést egy, a döntést hozó szervhez képest külső, más szerv bírál felül, azaz a jogorvoslati kérelmet nem az a szerv bírálja el, amelynek döntése ellen irányul.¹² A közigazgatási határozatok felülvizsgálata az Alkotmánybíróság szerint jogorvoslatnak számít.

A jogerő intézménye a jogbiztonságot szolgálja. A közigazgatási eljárásjogban ugyanakkor - más eljárási jogokhoz képest - eltérően alakul a jogerő intézménye. A jogerő intézménye a római jogban jelent meg és onnan került át és fejlődött tovább a modern értelemben vett perjogokban és később a közigazgatási eljárásjogban.¹³ A közigazgatási eljárási jog körében kétféle jogerőt szokás megkülönböztetni: alaki jogerőt és anyagi jogerőt, előbbi a döntés megtámadhatatlanságát jelenti, utóbbi pedig a döntés megváltoztathatatlanságát jelenti. Két jelentős szempont miatt kell különbséget tennünk az alaki és az anyagi jogerő között a közigazgatási eljárásjogban. Az alaki és az anyagi jogerő bekövetkezésének időpontja a közigazgatási eljárások többségében nem esik egybe, valamint az alaki jogerő minden eljárásban beáll, az anyagi jogerő egyes közigazgatási eljárásokban hosszabb idő elteltével sem

¹¹ 22/1995. (III. 31.) AB határozat

¹² Gerencsér – Gyurita – Lapsánszky – Mudráné – Patyi – Varga: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009., 113.

¹³ Paulovics Anita: A jogerő kérdése a perjogtudományban és a közigazgatásban. Miskolci Jogi Szemle 5. évfolyam 1. szám, 41.

következik be.¹⁴ A Ket.-ben használt jogerő fogalom mint alaki jogerő értelmezendő és nagyon gyakran közvetlenül a végrehajthatósághoz kapcsolódik. Az alaki jogerő beálltával a döntés rendes jogorvoslattal már nem támadható meg. Az alaki jogerő beálltának időpontja a határozat fellebbezéssel meg nem támadhatóságához kötődik, mivel a hatósági eljárásban a rendes jogorvoslat a fellebbezés. Fontos joghatások kapcsolódnak az alaki jogerő beálltához, mivel azt követően a döntés végrehajthatóvá válik. A Ket. szabályai alapján a jogerős határozat egyidejűleg végrehajtható is. A német közigazgatási jogtudományban általánosan elfogadott nézet az, hogy az eljárásjogokban az alaki jogerő az anyagi jogerő feltételeként szolgál. A megtámadhatatlanságot el kell határolnunk a megváltoztathatatlanságtól, mivel gyakran egybeesik a két fogalom. A megtámadhatatlan döntések megváltoztathatók, a megváltoztathatatlan döntések pedig megsemmisíthetők.¹⁵ A közigazgatási határozatok anyagi jogereje akkor áll be, amikor a határidő valamennyi jogorvoslati eljárás kezdeményezésére letelt, illetve azokat igénybe vették, de a határozat megsemmisítésére vagy megváltoztatására nem került sor. Általánosságban ez a határozat jogerőre emelkedéséről számított öt év elteltével következik be. A jogerő áttörésének szükséges (de nem elégséges) alkotmányossági feltétele, hogy ismérveit törvény pontosan meghatározza, s így kiszámítható legyen.¹⁶

1.2.3. A jogorvoslathoz való jog a közigazgatási eljárásban

A jogorvoslathoz való alkotmányos alapjognak nyilvánvalóan minden eljárási jogban érvényesülnie kell. A közigazgatási eljárás ugyanakkor sajátos jellemzőkkel bír más eljárási jogokhoz képest. A közigazgatási eljárási jogviszonyban nem egyenrangú felek állnak szemben egymással és maga az eljárás többnyire nem jogvita eldöntésére irányul. A közigazgatási eljárás egyik alanya a hatóság, amely a közérdeket képviseli, míg a hatósági eljárások másik alanya az ügyfél, aki a „saját” érdekét képviseli az eljárásban. Ez is oka annak, hogy a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény jelenleg és korábban is különbséget tett az ügyfél által igénybe vehető

¹⁴ Kalas – Torma – Paulovics – ifj. Kalas: Közigazgatási hatósági eljárás. Miskolci Egyetemi Kiadó, 2011. 197.

¹⁵ Hans J. Wolff – Otto Bachof: Verwaltungsrecht I. München, 1974. Verlag C.H.Beck, 444.

¹⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

jogorvoslatok és a hivatalbóli jogorvoslatok, illetőleg hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok között. A hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok alkotmányjogi értelemben nem tekinthetők jogorvoslatnak, mivel nem az ügyfél él ezekkel, és alkotmányos, alanyi jogok érvényesítéséről sem beszélhetünk.

Annak ellenére, hogy – amint arról szó volt – alkotmányjogi értelemben az egyfokú jogorvoslat követelményeinek a fellebbezés önmagában is megfelel, a Ket. további jogorvoslati lehetőségeket is biztosít az ügyfelek számára. A törvény szerint kérelemre induló jogorvoslati eljárások még: a bírósági felülvizsgálat, az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás.

Bírósági felülvizsgálat

A bírósági felülvizsgálat alkotmányos alapja nem a jogorvoslathoz való jog, hanem az Alaptörvénynek az a rendelkezése, mely szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”¹⁷

A Ket. bírósági felülvizsgálattal kapcsolatos szabályai alapvetően a kontinentális jogrendszerekben érvényesülő bírósági felülvizsgálattal kapcsolatos rendelkezések talaján állnak. Az angolszász jogrendszerekben érvényesülő „judicial review” néven ismert „bírósági felülvizsgálat” tartalmilag lényegesen eltérő ettől.¹⁸

A közigazgatási bíráskodás hazai jogrendszerünkben viszonylag korán megjelent. Az 1883. évi XLIII. törvénycikk egy budapesti székhelyű, önálló pénzügyi bíróság felállítását rendelte el. Legfőbb újítása, hogy meghatározott ügykörökben a közigazgatási döntés ellen először lehetett bírói felülvizsgálattal élni, tehát először mondta ki a végrehajtás bírói kontrolljának elvét.¹⁹ A bíróság legfelsőbb fellebbezési fórumként működött, az ítélet tartalma kötelezte az érintetteket, az ellen jogorvoslattal élni tovább nem lehetett.

Az általános közigazgatási bíráskodás létrehozását célzó munkálatok ezzel nem fejeződtek be. Ezen tevékenységnek eredményeképpen megszületett az 1896. évi

¹⁷ Magyarország Alaptörvénye, XXVIII. Cikk (7) bek. Magyar Közlöny, 2011. évi 43. szám

¹⁸ David Foulkes: Administrative Law. Butterworths, London, 1982. 265.

¹⁹ Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1997. 32.

XXVI. törvénycikk, létrehozva a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot, melybe beleolvadt a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság is.

A Közigazgatási Bíróság önálló, egyfokú szervként járt el, amely elkülönült mind a közigazgatástól, mind a rendes bírászkodástól. A bíróság két ügyszakban: általános közigazgatási és pénzügyi osztályban működött.²⁰ Élén az elnök állt, aki a másodelnökkel egyetemben hivatalból a főrendiház tagja lett, mindkettejük és a testület tagjai – tanácselnökei és bírái – a Kúria hasonló tisztviselőivel azonos rangot kaptak.²¹ Bíráival szemben magas szakmai és gyakorlati követelményeket támasztott a törvénycikk.²² A bíróság a közigazgatási hatóságok törvényben felsorolt intézkedései és határozatai ellen benyújtott panaszokat legfelső fokon bírálta el, ítéletét öttagú tanácsa írásban hozta meg.

A bíróság feladatkörét a törvény taxációval határozta meg, mely felsorolást az évek folyamán több törvénycikk is módosította. Ezek közül a legfontosabbak:

- az 1907. évi LX. tc. az ún. garanciális panasz intézményét vezette be, melynek köszönhetően alacsonyabb szintű közigazgatási szervek is élhettek kereseti joggal a hierarchiában felettük lévő szervvel szemben,
- az 1925. évi XXVI. tc. a választójogi bírászkodásra is kiterjesztette a Közigazgatási Bíróság hatáskörét,
- az 1929. évi XXX. tc. lehetővé tette a törvényhatóság Közigazgatási Bírósághoz fordulását a kormány azon intézkedése ellen, amely a törvényhatósági bizottságot felosztatja.²³

A törvény a közigazgatási bíróság döntésével szemben újrafelvételre adott lehetőséget. Ez a jogintézmény hatályos jogunkban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben (a továbbiakban: Pp.) is szabályozott perújrafelvétellel, valamint a Ket. jogorvoslatai között helyet foglaló újrafelvétellel mutat hasonló vonásokat.

²⁰ 1896: XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról 11.§

²¹ 1896: XXVI. 2.§

²² 1896: XXVI. 5.§

²³ Horváth E Írisz: A magyar közigazgatási bírászkodás története. Iustum Aequum Salutare III. 2007/2. 170.

A törvény részletesen rögzítette a közigazgatási bíróság előtti eljárás szabályait. Olyan eljárási jogintézményeket foglalt magában a törvény, amelyek a későbbi az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény megalkotásakor szintúgy megjelentek.²⁴

A közigazgatási bíróságról szóló törvénycikk jelentősége abban állt, hogy a közigazgatási határozatok felett külső, speciális bíróság által ellátott törvényességi kontrollt teremtett, amely megalapozta a közigazgatási bíráskodást, valamint ennek továbbfejlesztését, mely mára teljes körűnek mondható. Nem elhanyagolható az sem, hogy egyes eljárási jogintézmények általános alkalmazhatóságát kimondta a közigazgatási hatósági döntésekre is, és ezzel hozzájárult a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának gondolatához.²⁵

Az 1949. évi II. törvény a hatályba lépésének napjával megszünteti a közigazgatási bíróságot. Az eddig fennállt közigazgatási bíróság hatásköreit szétesztotta. Döntőbizottságokat hozott létre a törvény, melyek hatáskörébe a közadók és illetmények elleni panaszok elbírálását utalta. Államigazgatási jogkörben okozott károk ellen rendes bíróságok jártak el, polgári peres eljárás keretében. A közigazgatási bíróság többi hatáskörét a törvény nem utalta más szervhez, megszüntetve azokat.

Az 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) szabályozta az államigazgatási eljárás általános szabályait elsőként az eljárás valamennyi szakaszára vonatkozóan. A törvény lehetőséget biztosít fellebbezésre és a határozat bírósági megtámadására, szabályozza az ügyészi óvás intézményét, valamint fellebbezési eljáráson kívüli sérelemorvoslásra is alternatívákat kínál.

„A fellebbezés az egyetlen rendes jogorvoslat. Biztosítani kell tehát, hogy az első fokon hibásan meghozott aktusok orvoslása ennek a jogorvoslati eszköznek az igénybevételével általában elérhető legyen.”²⁶ A bírósági felülvizsgálat ugyanakkor taxatív volt.

Az Áe. körültekintően és részletesen szabályozta az államigazgatási eljárás általános szabályait, és ezen belül a jogorvoslatok rendszerét is. A jogorvoslatokat még

²⁴ Paulovics Anita: Jogorvoslat és jogerő a magyar közigazgatási jogban. Jogtudományi közlöny, 2009./9 363.

²⁵ Paulovics Anita: Jogorvoslat és jogerő 364.

²⁶ Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. KJK, Bp. 1957. 106.

nem egy, hanem több fejezetben tárgyalta, mindegyik jogorvoslatnak vagy jogorvoslati típusnak külön fejezetet szentelve.

Az 1981. évi I. törvénnyel (a továbbiakban: Áe.) az országgyűlés módosította az 1957. évi IV. törvényt, valamint megállapította az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény egységes szerkezetét. A jogorvoslatokat már egységesen, egy fejezeten belül szabályozza.

A törvény a következő jogorvoslati formákat nevesíti: a határozat módosítása, a határozat visszavonása, a fellebbezés, a felügyeleti intézkedés, az ügyészi intézkedések és az államigazgatási határozat bíróság előtti felülvizsgálata. A fellebbezéshez fűződő legfontosabb jogkövetkezmény, hogy a végrehajtásra halasztó hatálya van.²⁷ A bírósági felülvizsgálatnak általában nem volt halasztó hatálya, kivéve a pénzügyi tárgyú ügyeket.

A törvény lehetőséget biztosít az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára is bizonyos esetekben. A törvény több előfeltételt határoz meg. Az ügyfél akkor kérheti a bírósági felülvizsgálatot az adott határozattal szemben, ha az jogszabálysértő volt, az ügyfél Alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja, korlátozza vagy pedig ilyen jellegű kötelezettséget állapít meg az ügyfélre nézve. E jogorvoslatra csak akkor kerülhet sor, ha az ügyfél a fellebbezési jogát kimerítette, vagy a fellebbezés kizárt. A bíróság a szerv határozatát nem változtathatja meg, ha a jogszabálysértés bebizonyosodott, csak megsemmisítheti azt, valamint ha indokolt új eljárásra kötelezte a szervet.²⁸

Ilyen történeti előzményekre épülve kerültek megalkotásra a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó hatályos szabályok. Eszerint az ügyfél bármely hatósági ügyben kérheti a bíróságtól a közigazgatási hatóság jogerős, tehát közigazgatási úton már meg nem támadható határozatának felülvizsgálatát, jogszabálysértés esetén. A keresetlevélben az ügyfélnek hivatkoznia kell a közigazgatási döntés jogellenességére, azaz rá kell mutatni arra a pontra, ahol véleménye szerint jogszabálysértés történt.²⁹ A törvény előfeltételeket támaszt ezen jogorvoslati forma igénybevételéhez: az ügyfél a

²⁷ Fonyó – Kilényi – Vida – Zsuffa: Az eljárási törvényről. Táncsics Kiadó, Budapest, 1981. 93.

²⁸ 1981: I. törvény 72.-73.§

²⁹ Kilényi Géza: A Ket. kommentárja 376.

fellebbezéshez való jogát ki kell, hogy merítse. A törvény által megszabott általános határidő a határozat közlésétől számított 30 nap, de a keresetindítás határidejét törvény eltérően is meghatározhatja. A keresetlevelet a jogszabálysértő, felülvizsgálandó határozatot hozó szerv ellen és nála kell benyújtani.³⁰

Az újrafelvételi eljárás

Az újrafelvételi eljárás biztosításához alkotmányos követelmény közvetlenül nem fűződik, a jogorvoslathoz való jog alkotmánybírósági értelmezése alapján.

Az újrafelvételi eljárásnak kizárólag csak hatósági határozattal szemben van helye. Az újrafelvételi eljárásnál nem kell vizsgálat tárgyává tenni, hogy az ügyfél kimerítette-e a fellebbezéshez való jogát, ez nem előfeltétele az újrafelvételi eljárásnak. Az ügyfél az alábbi feltételek esetén nyújthat be jogerős határozattal lezárt közigazgatási ügyben újrafelvételi kérelmet: az ügyfélnek csak a határozat jogerőre emelkedése után jutott tudomására valamely, a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy bizonyíték, és az újonnan felmerült lényeges tény, adat vagy bizonyíték elbírálása esetén ez az ügyfélre nézve kedvezőbb határozatot eredményezett volna.

Az ügyfél a közigazgatási határozat jogerőre emelkedésének napjától számított hat hónapon belül nyújthat be újrafelvételi eljárás iránti kérelmet. Lényeges tényező az a nap is, amikor az ügyfél tudomására jutott az új tény, adat vagy bizonyíték. A tudomásra jutást követő naptól számított 15 napon belül kezdeményezheti az újrafelvételi eljárást. A hat hónapos határidő jogvesztő jellegű, a 15 napos határidő elmulasztása esetén pedig az ügyfél igazolási kérelemmel élhet.

Az újrafelvételi kérelem elbírálására az első fokú hatóság jogosult, akkor is, ha született már másodfokú határozat is. A hatóság a következőképpen dönthet: a jogerős határozatot módosítja; a jogerős határozatot visszavonja; vagy az új tényállásnak megfelelő új határozatot hoz.³¹

³⁰ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 109.§

³¹ 2004. évi CXL. törvény 112.§

A határozat felülvizsgálata az AB határozata alapján

Az Alaptörvény és az új AB törvény hatályba lépését megelőzően a határozat felülvizsgálta az Alkotmánybíróság határozata alapján a hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok között szerepelt.

A korábbi szabályok szerint alkotmányjogi panasszal az fordulhatott az Alkotmánybírósághoz, akinek ügyében alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak, és ez által valamilyen alkotmányos joga sérült.³²

A Ket. az alkotmánybírósági határozat alapján történő döntés-felülvizsgálati eljárás két kiindulópontját határozta meg: az alkotmányjogi panasznak úgy ad helyt az AB, hogy az egész jogszabályt alkotmányellenesnek nyilvánítják, vagy pedig csak a jogszabály egy adott értelmezése alkotmányellenes, és ezt az értelmezést a panaszos ügyében alkalmazták. A felügyeleti szerv mindkét esetben ugyanazokat a döntéseket hozhatja, mint felügyeleti jogkörének gyakorlása során. A felügyeleti szervnek 30 napja van ezen döntések meghozatalára az alkotmánybírósági határozat kihirdetésétől számítva. Ha nincs felügyeleti szerv és a jogerős határozat felülvizsgálatát még nem kérték bíróságtól, a perindítási határidő ismételten megnyílik 30 napra az alkotmánybírósági határozat kihirdetésétől számítva.³³

Amint arról később részletesen szó lesz, az új AB törvény alapján lényegesen megváltoztak az Alkotmánybíróság hatáskörei, a jogorvoslatok szempontjából különösen a tényleges alkotmányjogi panasz bevezetésével. Ennek megfelelően módosult a Ket. A Ket. a módosítást követően az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást szabályozza. Az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat kapcsán kerülhet sor ilyen eljárásra. Ha a határozat meghozatala során alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés ellen az ügyfél alkotmányjogi panaszt nyújt be, és ez alapján az Alkotmánybíróság a jogszabály, vagy a jogszabályi rendelkezést megsemmisíti, és az Alkotmánybíróság nem mondja ki a megsemmisített jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságát, az ügyfél az

³² <http://www.mkab.hu/index.php?id=tajekoztato> (2011. 11. 04.)

³³ 2004. évi CXL. törvény 117.§ (2011.)

alkotmánybírósági határozat kézbesítésétől számított 30 napon belül kérelmet nyújthat be az egyezséget jóváhagyó hatósághoz a határozat módosítása, illetve visszavonása iránt. Ha csak valamely jogszabályi rendelkezés lehetséges értelmezése lett alaptörvény-ellenessé nyilvánítva, az értelmezés eredményeképpen hozott határozat tekintetében is így kell eljárni.³⁴

1.2.4. A jogorvoslathoz való jog külföldi jogforrásokban

A jogorvoslathoz való jogot számos kontinentális ország alkotmánya is rögzíti, abban az esetben is, ha kifejezetten nem ezzel a kifejezéssel jelöli. A Német Szövetségi Köztársaság alkotmánya az alapjogi fejezetben a 19. § (4) bekezdésében rögzíti a „Rechtsweggarantie” intézményét, mely a bírói út garanciájaként fordítható le. Ha valaki jogát a közhatalom megsérti, a jogi út ennek érvényesítésére nyitva áll az adott személy előtt. Az alapjogok korlátozhatóságának elve sérelme nélkül kell értelmeznünk a német alkotmány ezen cikkét.³⁵ A Svájci Államszövetség alkotmánya is a „Rechtsweggarantie” kifejezést használja, melyet hasonlóan a német alkotmányhoz, az alapjogi fejezetben szabályoz, a 29a paragrafusban. Ez a paragrafus egy a 2000. március 12-én tartott népszavazás során került az alkotmányba és 2007. január 1-től lépett hatályba. Mindenkinek joga van jogvita kapcsán bírói intézmény általi elbírálásra. Törvény kivételes helyzetekben kizárhatja ezt a jogot, mind államszövetségi, mind kantoni szinten.³⁶

³⁴ 2004. évi CXL. törvény 113. §

³⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art. 19. Abs. 4.

³⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft Art. 29a

2. A hatékony jogorvoslat

2.1. A jogorvoslat hatékonyságának elve

Egy adott döntés elleni jogorvoslati lehetőség megléte nem feltétlenül jelenti azt, hogy az adott jogorvoslati eljárás hatékony is egyben. Hiába adott ugyanis egy jogorvoslati lehetőség, ha nem képes a kifogásolt jogsérelmet orvosolni. Ahhoz, hogy egy jogorvoslat hatékony lehessen, természetesen megfelelő érvelés és bizonyítás esetén, esélyt kell adnia az adott jogi helyzet megfordítására, illetve megváltoztatására. A jogállamiság alkotmányos elvének megfelelően alapvető követelmény az, hogy ne csak forma szerint lehessen jogorvoslattal élni.

A német alkotmánybíróság joggyakorlata során megállapította azt, hogy a német alkotmány jogorvoslathoz való jogról szóló paragrafusa nem csak a jogorvoslathoz való jogot biztosítja, hanem hatékony jogvédelmet is. A „Rechtsweggarantie” magában foglalja a hatékony és a lehető legnagyobb mértékben joghézag-mentes bírói jogvédelemhez való alapjogot.³⁷

2.2. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 13. cikke

Az Egyezmény 13. cikke szabályozza a hatékony jogorvoslathoz való jogot. E szerint „Bármelynek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségében eljáró személyek sértették meg.” Az Egyezmény cikkeinek részletes tartalmát az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata alapján lehet megállapítani.

Ez a cikk lényegében a jogorvoslati jogot szabályozza, ám lényeges, hogy tartalmazza a „hatékony” kifejezést. Felmerül a kérdés, hogy tartalmilag mit jelent a hatékony jogorvoslat az egyezmény szempontjából. A jogorvoslat hatékonysága megköveteli, hogy ne csupán magát a jogorvoslati lehetőséget biztosítsák, hanem az

³⁷ BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005

ténylegesen is hatékony legyen.³⁸ A 13. cikk alapvető sérelmével jár, ha érdemi ügyben egy érintettnek semmilyen jogorvoslat sem áll a rendelkezésére.³⁹ Grád megemlíti, hogy akár egy hercegtől származó megfellebbezhetetlen döntés ténye⁴⁰ is sérti ezen cikket.⁴¹

Fontos kitérni a hatékonyság elbírálásának kritériumaira.⁴² Szükséges, hogy az érintettnek alanyi joga legyen a jogorvoslat igénybe vételére, valamint az Egyezményvel összhangban a nemzeti hatóságoknak úgy kell kialakítaniuk a bírósági rendszerüket, hogy az a 13. cikkel összhangban legyen.⁴³ Az eljáró szerv szempontjából szükséges, hogy a vizsgált határozat érdemi felülvizsgálatára legyen jogköre, tehát ha szükséges, meg tudja változtatni, vagy hatályon kívül tudja helyezni azt.⁴⁴ Akkor hatékony a jogorvoslat, ha a jogkérdések és megalapozottság kérdésében is jogosult dönteni a szerv, és a kérelem érdemét valójában megvizsgálja.⁴⁵ Akkor sem hatékony a jogorvoslat, ha a jogorvoslat igénybevétele feltételekhez kötött, és ezen feltételek nem teljesülése zárja ki egy adott ügyben a jogorvoslat igénybevételét⁴⁶, valamint ha ténylegesen élhet valaki jogorvoslattal, ám a végrehajtó hatalmi szervek szembemennek a bíróság ítéletével.⁴⁷

Ahhoz, hogy egy állam igazolja valamely jogorvoslat hatékonyságát, valamilyen joggyakorlatnak is fenn kell állnia. A gyakorlatban is alkalmazottnak kell lennie az adott jogorvoslatnak, nem elég az elvi igénybevehetőség ténye.⁴⁸

A jogorvoslati eljárás ésszerűtlen, indokolatlan elhúzódása kiemelendő probléma. Korábban, ha az egyéb kritériumok igazoltak voltak, még a leglassabban elbírált jogorvoslati kérelem is hatékonynak minősült.⁴⁹ A jogorvoslat nem minősül

³⁸ Dr. Grád András – Dr. Weller Mónia – A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011., 625.

³⁹ *Halford v. the United Kingdom* judgment of 16 November 2004, no. 23414.

⁴⁰ *Wille v. Liechtenstein* judgment of 28 October 1999, no. 28396/35

⁴¹ Dr. Grád András – Dr. Weller Mónia – A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. 624.

⁴² Dr. Grád András – Dr. Weller Mónia – A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. 625.

⁴³ *Conka v. Belgium* judgment of 5 February 2002, no. 51564/99

⁴⁴ *Silver and Others v. the United Kingdom* judgment of 25 March 1983, Series A no. 61.

⁴⁵ *Bensaid v. the United Kingdom* judgment of 27 September 1999, nos. 33985/96, 33986/96; *Hatton and Others v. the United Kingdom* judgment of 8 July 2003, no. 36022/97.

⁴⁶ *Camenzind v. Switzerland* judgment of 16 December 1997, Reports 1997-VIII., p. 2880

⁴⁷ *Iatridis v Greece* judgment of 25 March 1999, no. 31107/96.

⁴⁸ Dr. Grád András – Dr. Weller Mónia – A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. 629.

⁴⁹ *Matos e Silva, Lda. and Others v. Portugal* judgment of 16 September 1996, Reports 1996-IV., p. 1092

hatékonyak, ha indokolatlanul sok ideig tart annak elbírálása, valamint akkor sem, ha ugyan az eljárás lefolytatása nem évekig tart, de olyan mértékben húzódik és nem zárul le időben, hogy így nem lesz alkalmas a jogorvoslati kérelem által célzott jogsértés megelőzésére.⁵⁰

Az Egyezmény nem garantál sikeres jogorvoslatot, tehát az érintettek nem követelhetik a jogorvoslat eredményességét.⁵¹ A hatékony jogorvoslat magában rejti a siker esélyét. Nem szükséges az, hogy bírói fórum legyen a jogorvoslati eljárást lefolytató szerv. A lényeg nem az elbíráló szerv bírói jellegében keresendő, hanem abban, hogy a szerv érdemi felülbírálati jogkörrel rendelkezzen, ennek következtében akár közigazgatási szervek is eljárhatnak.⁵² A 13. cikk sérelmével jár, ha az adott nemzeti jogban az államigazgatási eljárás garanciái hiányoznak, sőt a jogorvoslatok még halasztó hatállyal sem rendelkeznek.⁵³ Vizsgálandó az, hogy több igénybe vehető jogorvoslati lehetőség külön-külön nem teljesítené a hatékony jogorvoslat követelményeit, de azok együttesen olyan hatást fejtenek ki és olyan eredményre vezetnek, hogy az nem sérti a 13. cikket.⁵⁴ A 13. cikk alapján csak akkor hatékony a jogorvoslat, ha a sérelmezett jogsértéssel kapcsolatos minden kérdés értékelésére kiterjed az elbíráló szerv hatásköre.⁵⁵

A 13. cikk nem követeli meg a többszintű jogorvoslati fórumrendszert. „Egyetlen, ám hatékony, érdemi jogorvoslat is megfelelő garanciának minősül az érintett részére.”⁵⁶

2.3. A jogorvoslat hatékonyságának gyakorlati problémái

A jogorvoslathoz való jog elsősorban eljárásjogi természetű. Ha a jogorvoslat hatékonyságának az elvét vizsgáljuk, az anyagi jogi vonzatú lesz. A kérdés az, hogy a gyakorlatban van-e jogi lehetőség, anyagi jogi lehetőség az effektív jogorvoslatra. A

⁵⁰ Baczkowski and Others v. Poland judgment of 3 May 2007, no. 1543/06

⁵¹ Dr. Grád András – Dr. Weller Mónia – A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. 632.

⁵² Dr. Grád András – Dr. Weller Mónia – A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. 633.

⁵³ Yankov v. Bulgaria judgment of 11 December 2003, no. 39084/97

⁵⁴ Leander v. Sweden judgment of 26 March 1987, Series A no. 116

⁵⁵ Dr. Grád András – Dr. Weller Mónia – A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. 634.

⁵⁶ Dr. Grád András – Dr. Weller Mónia – A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. 635.

következőkben a magyar joggyakorlat pár példáján keresztül kívánom feltárni, hogy az eljárásjogi szempontból érvényesülő jogorvoslathoz való jog megléte esetén sérülhet a hatékony jogorvoslathoz való jog.

A védetté nyilvánítási eljárást a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) szabályozza részletesen. A Tvt. szerint természeti területet és más védelemre érdemes földterületet országos jelentőségű terület esetén a miniszter, helyi jelentőségű terület esetén a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat rendeletben nyilvánít védetté.⁵⁷ Tehát a védetté nyilvánítás annak folyamata végén rendeleti úton kerül szabályozásra, azaz jogszabály erejénél fogva válnak védetté a kijelölt területek (például a 14/2006. (III. 21.) KvVM rendelet a Bécsi-domb Természetvédelmi Terület létesítéséről). Védetté nyilvánításra bárki tehet javaslatot.⁵⁸ A helyi jelentőségű védetté nyilvánítás során az előkészítést az önkormányzat jegyzője, országos jelentőség esetén pedig a természetvédelmi igazgatóság végzi. A törvény a 22-27. paragrafusában szabályozza a védetté nyilvánítást kimondó önkormányzati rendelet kötelező tartalmi elemeit. Az Alkotmánybíróság vizsgálta a védetté nyilvánítási eljárást, mégpedig azért, mert mint azt meg is állapította, „az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy nem biztosított törvényben a természetvédelmi területek védetté nyilvánításának esetére a tulajdonosnak az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével összhangban álló jogorvoslati lehetőséget.”⁵⁹ A konkrét esetben a Kőszegi Tájvédelmi Körzetben található gazdasági rendeltetésű, kitermelhető összes erdőt természetvédelmi rendeltetésűvé kívánták nyilvánítani, a törvény erejénél fogva. Alkotmányos szempontból minden ilyen és ehhez hasonló eset sérti a jogbiztonságot és jogbizonytalanságot eredményez. Mivel a szabályozás rendeleti úton történt, és a rendelet jogszabály, sem az alkotmány, sem más törvényi rendelkezés „nem tartalmaz olyan előírást, amely lehetővé tenné a jogszabályok elleni jogorvoslatot. A jogszabályi előírások alkotmányosságának felülvizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe

⁵⁷ 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről 24. §

⁵⁸ 1996. évi LIII. törvény 25. §

⁵⁹ 33/2006 (VII. 13) AB határozat

tartozik”.⁶⁰ Mivel nem biztosított a jogorvoslat, az nem lehet hatásos sem. Az AB megjegyzi: a jelenlegi törvényi megoldás a jogorvoslatot nem biztosítja, mivel a védetté nyilvánítás rendeletben történik.⁶¹ Ezen esetben a védetté nyilvánítás a helyrajzi számok felsorolásából állt.⁶² A rendelet ilyen módon nem tesz eleget a jogforrási természetének, mivel idegen elemek találhatók benne. Megkérdőjelezhető ennek kapcsán az is, hogy nem rendeletről van szó jelen esetben, hanem tömeges közigazgatási határozatról, amelyet rendeletnek „álcáztak” azzal, hogy valóban általános természetű szabályokat rögzít, tehát alkotmányos funkciójának megfelelően épül fel, ám az idegen elemek alkotmányos problémát vetnek fel. Az Alkotmánybíróság kimondta: „Az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jog érvényesülése indokolja, hogy a természetvédelmi hatóság a rendeletben meghatározott védettség fennállását a Ket. rendelkezéseinek megfelelően jogorvoslattal megtámadható határozatban állapítsa meg.”⁶³ Ezzel teret nyitva annak, hogy a jogorvoslathoz való jog ne sérüljön, valamint az hatékony lehessen.

Ugyanilyen példákat lehetne felhozni a helyi védetté nyilvánítás köréből is. Ebben az esetben ugyanis önkormányzati rendeletben történik a védetté nyilvánítás, vagyis itt is arról van szó, hogy az önkormányzati rendelet – azaz jogszabály – tömegesen nyilvánít védetté ingatlanokat, azaz jogszabályi formában jelennek meg a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási határozatok. Az ugyanis véleményem szerint nem vitatható, hogy a védetté nyilvánítás az ingatlanok tulajdonosainak jogát, jogos érdekét érinti, azaz hatósági határozatok.

A nyugdíjkorhatárt elérő bírák kötelező felmentését előíró törvénymódosítás erősen negatív visszhangot kapott. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 90. § ha) pontja a bírák esetében eddig alkalmazott 70 éves korhatárt az általános öregségi nyugdíjkorhatárra csökkentette, azaz azt a bírót, aki ezen korhatárt eléri „kényszernyugdíjazzák”. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár jelenleg 62 esztendő, ám ez 2022-ig fokozatosan 65 évre emelkedik

⁶⁰ 393/B/2001. AB határozat

⁶¹ 33/2006 (VII. 13) AB határozat

⁶² 13/2000. (VI. 26.) KöM rendelet

⁶³ 33/2006 (VII. 13) AB határozat

majd.⁶⁴ Mivel törvényi, jogszabályi szinten történt a szabályozás, magával a törvénnyel szemben semmiféle jogorvoslattal nem lehet élni. Fennáll a lehetősége a munkajogi bírósághoz való forduláshoz, a kényszernyugdíjazás miatt. Hatékony jogorvoslatra ebben az esetben akkor kerülhet sor, ha valamiféle tévedés történt, valaki nyugdíjba küldése esetén hibát követtek el, például rosszul számították ki az életkorát. Ilyen esetben a jogorvoslat célja az, hogy az adott bírót ne küldjék nyugdíjba, és ha a hiba orvoslása ténylegesen megtörténik – jelen esetben korrigálják a bíró életkorát, így visszakapva az állását – a jogorvoslat hatékony lesz, mivel volt reális esélye annak, hogy kedvező döntés szülessen meg. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a jogorvoslat nem csak akkor hatékony ebben az esetben, ha a bíró visszakapja az állását, mivel a hatékony és a sikeres, eredményes jogorvoslat nem ugyanaz. A jogorvoslat hatékonyságát megkérdőjelezhetné az, ha például az eljárás annyira elhúzódna, hogy a hiba miatt idő előtt nyugdíjazott bíró az eljárás lefolytatásának végére már a tényleges általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte. Ez esetben, ha a joggyakorlatában jellemző perlefolytatási idő volt hátra a nyugdíjkorhatár eléréséig, és az adott bíró ennek tudtában, ennek ellenére fordult a bírósághoz, már a per megindításakor sem beszélhetünk hatékony jogorvoslatról az időbeli tényezők szemszögéből. Hatékony jogorvoslatról más esetben nem beszélhetünk, mivel magával a törvénnyel szemben nincs jogorvoslat, az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége adott. Például munkaügyi perben, ha 62 éven felüli bíró nyújt be keresetet, a törvényre hivatkozva kerül elutasításra a kérelem. Az Alkotmánybíróság a beérkezett alkotmányjogi panaszok alapján megsemmisítette a Bjt. 90. § ha) bekezdését visszamenőleges hatállyal.⁶⁵ Az indítványozók többek között olyan érveket hoztak fel, mint például a jogegyenlőség sérelme, a bírák emberi méltóságának, magán és családi életük valamint jó hírnevük sérülése. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének lehetséges sérelmét, mely a bírók függetlenségének Alaptörvényben rögzített szabálya. Az Alkotmánybíróság a történelmi előzményeket is figyelembe vette vizsgálata során, amelynek következtében megállapította, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni az 1869. évi IV. törvénycikket a bírói hatalom gyakorlásáról,

⁶⁴ 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról 18. §

⁶⁵ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

valamint az 1871. évi IX. törvénycikket a bírák és bírósági hivatalnokok áthelyezése és nyugdíjazási körüli eljárási szabályozásról. Az 1869. évi IV. törvénycikk 17. §-a kimondta, hogy „a bíró, miután 70-ik évét betöltötte, nyugalmomba lép, kivéve, ha az igazságügyminister által hivatalának folytatására felszólíttatik és szolgálni kíván.” Kimondta továbbá, hogy a bíró „ezenkívül csak azon esetben helyezhető nyugalmomba, ha testi vagy szellemi fogyatkozás miatt hivatalos kötelessége teljesítésére többé nem képes. A nyugdíjrendszert a bírákra nézve külön törvény határozza meg.” Történelmi vívmányként kiemelendő, hogy a bírákat a jogalkotó „álladalmi” státuszba helyezte ezzel a két törvénycikkkel. Az Alaptörvényben nem került rögzítésre az általános öregségi nyugdíjkorhatár mértéke, sőt a Bjt. sem tesz róla említést, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény alkalmazandó mögöttes joganyagként. Amikor az Alaptörvényt elfogadták, a régi Bjt. az 1997. évi LXVII. törvény volt hatályban, amely 57. §-a (2) bekezdésében még a 70. életévet rögzítette a bírák szolgálati viszonyának megszüntetésére. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a bírák szolgálati viszonya felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkalatos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. Az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye.”⁶⁶ A visszamenőleges hatályon kívül helyezés számos jogi konfliktus forrása, mely több helyen vetheti fel ismét a jogorvoslathoz való jog esetleges sérelmét, valamint a hatékony jogorvoslat elvének lehetetlen érvényesülését.

Érdekes kérdés az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXII. törvény 4. paragrafusa, amely a köznyelvben lex Simicskaként terjedt el. Az adott paragrafus a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényt módosította, annak 12. § (3) bekezdését. Az új szabályozás reklámhordozók közút területén, felette vagy mellette való kihelyezését tiltja, kivéve a járdát. Az indoklás szerint a reklámtáblák veszélyeztetik a közlekedés biztonságát, elvonják a

⁶⁶ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

járművezetők figyelmét, így növelve a balesetek előfordulásának gyakoriságát. A szabályozás megengedi a hirdetőoszlopon vagy akár házfalon történő hirdetést, de a villanyoszlopon ezt már tilosnak nyilvánítja. Mivel itt is törvényi szabályozással találkozunk, és ez kötelezi az újonnan tilosnak minősített reklámhordozók eltávolítását, nem teljesítés esetén pedig bírsággal sújt, ez ellen hatékony jogorvoslattal nem lehet élni. Ismételten elutasításra kerülne bármely kereset, amely megkérdőjelezné az adott reklámtábla elhelyezésének helyességét, mivel az újonnan támasztott törvényi feltételeknek az nem felel meg. A szabályozás meglehetősen szigorú és célzott. Kevés kivételt fogalmaz meg, a tilalom nem vonatkozik például az üzemanyag-töltő állomások területén elhelyezett cégjelzést, és üzemanyag árakat tartalmazó táblákra. Ennek a szabályozási problémának a megítélésére is csak az Alkotmánybíróság jogosult.

Az Alkotmánybíróság a 38 /2012. határozatában foglalkozott a hajléktalanokat kriminalizáló jogszabályokkal, melyek adott rendelkezéseit alkotmányellenesnek nyilvánítva meg is semmisítette. Az érintett jogszabályok az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény, a Budapest Főváros település önkormányzatának a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló rendelete, valamint a szabálysértési törvény voltak. Ezen szabályok jogszabályi jellege miatt a fentebb említettek ugyan úgy érvényesek. Nem lehetett jogorvoslattal élni ebben a kérdésben. A jogalkotó túl tág felhatalmazást adott az önkormányzatoknak a kirívóan közösségellenes magatartások megállapítására.⁶⁷

Az emberi méltóságból levezetett önrendelkezési joggal foglalkozott az Alkotmánybíróság abban a határozatában⁶⁸, amelyben a testület alkotmányellenesnek minősítette, hogy a házassulandó rendőröknek és tűzoltóknak a házasságkötést megelőző eljárásban az anyakönyvvezető előtt igazolniuk kellett, hogy az illetékes parancsnok a házasságkötéshez engedélyt adott. A testület szerint a házasságkötés szabadságához való jog – az önrendelkezési jog részeként – olyan alapjog, amely alkotmányos védelem alatt áll. Az érintett személy a házasságkötést megelőző eljárásban az anyakönyvvezető előtt igazolni köteles azt, hogy az illetékes parancsnok

⁶⁷ 38 /2012. (XI. 14.) AB határozat

⁶⁸ 22/1992. (IV. 10.) AB határozat

a házasságkötéshez engedélyt adott, és hogy az abban megszabott határidő még nem telt el. Ha az illetékes parancsnoktól nem kapott engedélyt, tehát az az engedélyt megtagadta, ez ellen a döntés ellen nem élhetett jogorvoslattal. Az Alkotmánybíróság ezen aggályt nem vizsgálva semmisítette meg az adott rendelkezést a jövőre nézve.

2.4. A jogorvoslathoz való jog érvényesítése alkotmányjogi panasszal

A jogorvoslati lehetőség bármilyen kizárásával sérül az adott ügyben érintett személy jogorvoslathoz való joga.

A 2012. január 1-én hatályba lépő Alaptörvény, valamint a 2011. évi CLI. az Alkotmánybíróságról szóló új AB törvény egy új jogorvoslati intézményt hozott létre, a valódi alkotmányjogi panaszt. Az Alaptörvény az Alkotmánybíróságról szóló fejezetben két esetet említ, amikor az alkotmányjogi panasz alkalmazható. Az egyik, amikor az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját⁶⁹, a másik, amikor az AB az alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja felül.⁷⁰ Anyagi jogi kérdésről van szó, ezért szükséges, hogy az Alkotmánybíróság járjon el. A bírót köti a törvény, de lehetősége van az Alkotmánybírósághoz fordulásra.

Az új Alkotmánybírósági törvény a 9. fejezetben szabályozza az alkotmányjogi panasz intézményét. Mivel új jogintézményről van szó, felmerül a kérdés, miként szabályozott az alkotmányjogi panaszt előterjesztők köre, milyen indokkal nyújthat be valaki alkotmányjogi panaszt, mely bírósági döntések támadhatók meg alkotmányjogi panasszal, valamint milyen jogkövetkezményei vannak ennek a jogintézménynek.

Az alkotmányjogi panasz első fordulata szerint az indítványozók köre az egyedi ügyben érintett személyekre és szervezetekre korlátozódik, valamint akkor lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha a bírósági eljárás során úgy alkalmaztak alaptörvény-ellenes jogszabályt, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított

⁶⁹ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 26. §

⁷⁰ 2011. évi CLI. törvény 27. §

jogának sérelme következett be, és az illető a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőséggel nem élhet. Az új AB törvény ezen eljárás kivételes kezdeményezhetőségét is lehetővé teszi, mégpedig akkor, ha közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be jogsérelem, pusztán az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán, és az indítványozó a lehetséges jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, vagy azok rendelkezésére sem álltak. A törvény felruházza a legfőbb ügyészt is az indítványozási joggal, ha az adott ügyben ügyészi részvétel is fellelhető, valamint a megsértett jogok jogosultja nem képes saját jogai védelmére, vagy a jogsérelem nagyobb csoportot érint.⁷¹

Az alkotmányjogi panasz második fordulata alapján az egyedi ügyben érintett személyek és szervezetek akkor fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti meg az ügy érdemében hozott döntés, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés, valamint jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség számára nem volt biztosított. Ezen eljárás folyamán az Alkotmánybíróság vizsgálhatja a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját is, tehát a panasz első fordulata szerint is eljárhat.

Az Alkotmánybíróság akkor köteles a kérelmet befogadni, ha a bírói döntést érdemben befolyásolta az alaptörvény-ellenesség, vagy pedig, ha a kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű.⁷²

A törvény megszabja az alkotmányjogi panasz benyújtására irányadó határidőt, amely főszabály szerint a sérelmezett döntés kézhezvételétől számított 60 nap, ha pedig alaptörvény-ellenes jogszabály hatályosulásáról van szó, azon jogszabály hatálybalépésétől számított 180 nap. A panasz benyújtására a törvény az írásbeli utat jelölte meg. Ha a döntés közlése elmarad, a határidő a tudomásszerzéstől, vagy az alapjogsérelemtől számított 60 nap. A törvény biztosítja az igazolási kérelem lehetőségét, de itt egy objektív 180 napos határidőt állapít meg, amely jogvesztő jellegű.⁷³

⁷¹ 2011. évi CLI. törvény 26. § (3)

⁷² 2011. évi CLI. törvény 29. §

⁷³ 2011. évi CLI. törvény 30. §

Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat 30. paragrafusa rögzíti az alkotmányjogi panasz befogadásának szabályait. A beérkező alkotmányjogi panaszt késedelem nélkül kell vizsgálni annak befogadását illetően. Be kell fogadni a panaszt, ha annak visszautasításának feltételei nem állapíthatók meg. Öt esetben utasítható el a panasz: az indítványozó nem állít a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy a probléma nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés; az alkotmányos problémát az Alkotmánybíróság korábban már elbírált; az indítványozó érintettsége nem állapítható meg; az indítványozó igazolási kérelme nem lett előterjesztve, vagy azt az Alkotmánybíróság elutasította; az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki. A befogadásról szóló döntés írásban, nyolc napon belül, indoklással ellátott javaslattal terjeszthető a teljes ülés elé. A befogadás elutasításáról határozatot kell hozni, melyet közölni kell az indítványozóval.⁷⁴

Az alkotmányjogi panasz intézménye véleményem szerint alkalmas arra, hogy valaki, akinek a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjogát sérelem érte, azt ezen jogintézmény segítségével érvényre tudja juttatni.

⁷⁴ 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 30. §

3. Összegzés

A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog, valamint az ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó hatékony jogorvoslat elve számos elméleti és gyakorlati kérdést vet fel. Ezen kérdések tisztázására törekedtem a dolgozatomban, vizsgálva a hazai és a nemzetközi joggyakorlatot. A hazai joggyakorlat vizsgálatakor az Alkotmánybíróság döntéseit vizsgáltam, valamint az érintett kérdésekben irányadó jogág jogszabályait is, jellemzően a közigazgatási jogi tárgyú jogszabályokat. Mind az Emberi Jogok Európai Bírósága, mind pedig a magyar Alkotmánybíróság a témában hozott döntései több éves múlttal tekintenek vissza, és irányadóak a kérdés elemzése során. Az újonnan bevezetett alkotmányjogi panasz intézménye pedig véleményem szerint a magyar jogrendszerben található leghatékonyabb jogorvoslati forma, ha a jogorvoslathoz való jog sérelmét kívánjuk orvosolni.

Felhasznált irodalom:

Bragyova András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In.: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. (szerk: Dezső Márta – Kukorelli István) Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008.

Csák Csilla: Környezetjog I. kötet.
Novotni Alapítvány, Miskolc, 2008.

David Foulkes: Administrative Law.
Butterworths, London, 1982.

Fonyó – Kilényi – Vida – Zsuffa: Az eljárási törvényről.
Táncsics Kiadó, Budapest, 1981.

Gerencsér – Gyurita – Lapsánszky – Mudráné – Patyi –Varga: Közigazgatási hatósági eljárásjog.
Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009.

Dr. Grád András – Dr. Weller Mónia – A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve.
HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011.

Horváth E Írisz: A magyar közigazgatási bírászkodás története.
Iustum Aequum Salutare III. 2007/2.

Kalas – Torma – Paulovics – ifj. Kalas: Közigazgatási hatósági eljárás.
Miskolci Egyetemi Kiadó, 2011.

Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.
CompLex Kiadó, Budapest, 2009.

Paulovics Anita: A jogerő kérdése a perjogtudományban és a közigazgatásban.
Miskolci Jogi Szemle 5. évfolyam 1. szám

Paulovics Anita: Jogorvoslat és jogerő a magyar közigazgatási jogban.
Jogtudományi közlöny 2009./9.

Sári János –Somody Bernadette: Alapjogok, Alkotmánytan II.
Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

Hans Schlosser – Grundzüge der Neueren Privatrechtsgeschichte,
Rechtsentwicklungen im europäischen Kontext, 10. Auflage.
C.F. Müller, Heidelberg, 2005.

Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete.
Acta Jur. et Pol. Szeged, 1997.

Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai.
KJK, Bp. 1957.

Dr. Turkovics István: A jogorvoslathoz való jog az alkotmányban.
Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai 11., Miskolc, 2012.

Hans J. Wolff – Otto Bachof: Verwaltungsrecht I.
München, 1974. Verlag C.H.Beck

<http://www.mkab.hu/index.php?id=tajekoztato>
(2011. 11. 04.)

Hivatkozott jogszabályok:

1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról

1871. évi IX. törvénycikk a bírák és bírósági hivatalnokok áthelyezése és nyugdíjazási körüli eljárási szabályozásról

1883. évi XLIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatási bíróságról

1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról

1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről

1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról

1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről

1949. évi II. törvény a közigazgatási bíróság megszüntetéséről

1949: XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól

1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről

1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok európai egyezményének kihirdetéséről

1996. évi LIII. törvény a természet védelméről

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

1997. évi LXVII. törvény A bírák jogállásáról és javadalmazásáról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2010. évi CLXXII. törvény az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról

Magyarország Alaptörvénye, Magyar Közlöny, 2011. évi 43. szám

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

9/1992. (I. 30.) AB határozat

22/1992. (IV. 10.) AB határozat

57/1993. (X. 28.) AB határozat

22/1995. (III. 31.) AB határozat

393/B/2001. AB határozat

33/2006. (VII. 13.) AB határozat

33/2012. (VII. 17.) AB határozat

38 /2012. (XI. 14.) AB határozat

BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005

1/2012. (I. 3.) Tü. határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről

13/2000. (VI. 26.) KöM rendelet

14/2006. (III. 21.) KvVM rendelet a Bécsi-domb Természetvédelmi Terület létesítéséről

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye