
Jogi segítségnyújtás alkotmánybíróági eljárásokban – Összehasonlító elemzés az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és az alkotmányjogi panasz kapcsolatáról*

Váradí Ágnes**

Az Emberi Jogok Európai Bírósága azon döntése, amely szerint a magyar Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panasz hatékony hazai jogorvoslatnak tekinthető, ráirányítja figyelmet az alkotmányjogi panaszos eljárások szerepének növekedésére az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszerében is. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy a nemzeti jogszabályok hogyan biztosítják az ilyen eljárásokhoz való hatékony hozzáférést. Jelen tanulmány ennek az összetett problémának egy sajátos aspektusát kívánja elemezni, nevezetesen a jogi segítségnyújtás kérdését alkotmánybíróági eljárások – különösen az alkotmányjogi panaszok – esetében Németország, Ausztria és Magyarország példáján.

Kulcsszavak: jogi segítségnyújtás, igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, alkotmányjogi panasz, tisztességes eljárás, eljárásjog

Legal aid in constitutional court proceedings - Comparative analysis on the relationship between access to justice and constitutional complaint procedures

The decision of European Court of Human Rights concluding that the constitutional complaint before the Hungarian Constitutional Court can be seen as an effective domestic remedy shows the growing role of constitutional complaint procedures even in the international system of human rights protection. Consequently, it is worth examining how national laws ensure efficient access to such procedures. The current paper aims to analyse a specific aspect of this complex problem, namely, the question of legal aid in constitutional court proceedings – particularly in constitutional complaints procedures – in Germany, Austria and Hungary.

Keywords: legal aid, access to justice, constitutional complaint, fair trial, procedural law

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1502>

* A témakör elemzését kibővített formában, angol nyelven tartalmazó, „Access to constitutional complaint procedures: a real chance?” című tanulmány a Hungarian Journal of Legal Studies c. folyóirat 2020/4. számában jelent meg.

** Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet.

1. Kontextus

Az alkotmányjogi panaszos eljárásokhoz való hozzáférés hatékonyságának kérdése különösen aktuális problémakörre vált hazánkban, amióta az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a Szalontay kontra Magyarország¹ ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmánybíróság eljárása hatékony jogorvoslati lehetőség, amelyet az indítványozónak ki kell merítenie az EJEB-hez fordulás előtt. Ha ugyanis az alkotmánybírósági eljárások hatékony jogorvoslatot jelenthetnek, akkor az ezekhez való hozzáférés nem maradhat illuzórikus. A klasszikussá vált, Airey kontra Írország ügyben,² az EJEB azt is kimondta, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférés biztosítása az állam kötelezettsége.

Egyértelműnek látszik, hogy az eljárások díja és a jogi képviselő kötelező jellege az elsődleges olyan kérdések, amelyek közvetlenül befolyásolhatják a rászorultak jogérvényesítésének kérdését. Emellett azonban az alkotmányjogi panaszos eljárások sajátosságait is figyelembe érdemes venni: az ügyek befogadhatóságának komplex – gyakran az esetjogból fakadó – követelményei ugyanis szintén érdemben befolyásolhatják, hogy a panaszos milyen eséllyel viheti ügyét az alkotmánybíróság elé. Jelen tanulmány ennek az összetett problémának egy sajátos aspektusát kívánja elemezni, nevezetesen a jogi segítségnyújtás kérdését alkotmánybírósági eljárások – különösen az alkotmányjogi panaszos eljárások – esetében Németország, Ausztria és Magyarország példáján. Míg az alkotmányjogi panasz német modellje általánosan elfogadott, bevett mintának tekinthető, Ausztria és Magyarország esetében az alkotmányjogi panaszos eljárások elmúlt évtizedben végrehajtott (ugyan nem azonos irányú), de jelentős módosítása indokolja az értékelésbe történő bevonásukat.³ Továbbá magyar szempontból az alkotmánybírósági eljárások szabályozásában és joggyakorlatban az Ausztriára, illetve Németországra való kiterjedt hivatkozás is indokoltá teszi a

¹ *Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB), Szalontay v Hungary, decision of 12 March 2019, no 71327/13.*

² EJEB, Airey v Ireland, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32.

³ Jelen tanulmánynak nem célja a módosítások átfogó bemutatása, amelyek Magyarország esetében a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére, Ausztria esetében pedig a rendes bíróságok egyes eljárásaiban alkalmazott jogszabályokkal szembeni alkotmányjogi panasz bevezetésére vonatkoznak. A változások részletes irányainak megismerésében hasznos források lehetnek: Stumpf István 'The Hungarian Constitutional Court's Place in the Constitutional System of Hungary' (2017) Civic Review, 13 Special Issue, 239; Konrad Lachmayer, Ingrid Siess-Scherz 'Developments in Austrian Constitutional Law' in Richard Albert, David Landau, Pietro Faraguna, Simon Drugda (szerk.), 2016 Global Review of Constitutional Law (I•CONnect – Clough Center 2017); Konrad Lachmayer, 'The Austrian Constitutional Court' in András Jakab, Arthur Dyevre, Giulio Itzcovich (szerk.) Comparative Constitutional Reasoning (Cambridge University Press 2017); Katalin Kelemen, Max Steuer 'Constitutional Court of Hungary (Magyarország Alkotmánybírósága)' Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, July 2019; <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e802> (letöltés ideje: 2022. január 13.); Gárdos-Orosz Fruzsina 'The constitutional environment of the introduction of the constitutional complaint to the Hungarian constitutional system' (2019) 39 (2) DPCE Online <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/743> (letöltés ideje: 2022. január 13.).

három ország modelljének együttes elemzését. Az összehasonlítás tehát a jogintézmény fejlődésében jelentkező különbségek miatt is hozzájárulhat az alkotmányjogi panaszos eljárásokban alkalmazható jogi segítségnyújtás⁴ kérdésének pontosabb értelmezéséhez, valamint a fejlesztési lehetőségek azonosításához. Az általános kiindulópontot az a kérdés jelenti, hogy a jogi segítségnyújtás szükségessége hogyan vezethető le a nemzeti alkotmányokból. Ezt követi az alkotmányjogi panaszos eljárásokban rendelkezésre álló jogi segítségnyújtási formák és azok feltételeinek elemzése. Az összehasonlítás három főbb kérdésre épül: a.) Milyen körben vehető igénybe jogi segítségnyújtás az alkotmánybíróági eljárásokban, figyelembe véve az eljárásokhoz való hozzáférés nehézségeit? b.) Melyek az alkotmánybíróági eljárásokban elérhető jogi segítségnyújtás általános feltételei? c.) Milyen módon jelennek meg az alkotmánybíróági eljárások sajátosságai a jogi segítségnyújtás megítélésakor? Az elemzés az elméleti háttérre és a normatív környezetre vonatkozó megállapítások mellett kitér a releváns esetjogra⁵ a vizsgált országok jogrendszerében. Ezáltal a tanulmány megállapításai hozzájárulhatnak annak a kérdésnek az átfogóbb értelmezéséhez, hogy az alkotmányjogi panasz miként válhat a rászorulóknak számára is hatékonyabb eszközzé az alapvető jogok védelmében.

2. Alkotmányos keretek

Bár az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének (3) bekezdése kifejezetten foglalkozik az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kérdésével, a vizsgált államok nemzeti alkotmányában konkrét rendelkezés nem található ebben a témában. Ezért csak egy közvetett érvelés, deduktív megközelítés segíthet a jogi segítségnyújtás intézményének pozicionálásában a vizsgált országok alkotmányos rendszerében. Ez az elméleti háttér pedig támpontként szolgál majd a nemzeti megoldások hatékonyságának értékelésakor.

Egy lehetséges kiindulópont a német Grundgesetz (a továbbiakban: GG) 103. cikkében, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény)⁶ 6. cikkében és Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog. A kérdés az, hogy hogyan lehet kapcsolatot teremteni a jogi segítségnyújtás és a tisztességes eljárás között. Lehetséges hivatkozási pont lehet a „fegyverek egyenlőségének” elve, amely többek között az *audi alteram partem*

⁴ A jogi segítségnyújtás e tanulmányban alkalmazott fogalmának, tartalmának elemezéséről részletesen ld. Várad Ágnes: The Concept of Legal Aid in the Most Recent Case Law of ECJ in Szabó Marcell, Varga Réka, Lángos, Petra Lea (szerk.) Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015. (Eleven International Publishing 2016) 461-477.

⁵ Az alkotmánybíróági eljárásokban alkalmazandó jogi segítségnyújtással kapcsolatos ügyek nyilvánosan elérhető adatai nem teszik lehetővé az egyes kérelmek mélyebb elemzését. Ezért inkább az a cél, hogy a tanulmány részletesebb betekintést nyújtson a vonatkozó jogi környezet értelmezésébe, kiegészítve az adott esetjogról levonható következtetésekkel.

⁶ Az osztrák alkotmánybíróóság ezt a jogot az Egyezményből vezeti le. VfGH, www.vfgh.gv.at/verfassungsgerichtshof/rechtsgrundlagen/grundrechte.de.html (letöltés időpontja: 2021. december 20.) Az Egyezmény az osztrák alkotmánnyal azonos státuszt élvez; ezért az abban biztosított jogok alkotmányosan védett jogok. VfGH, no U466/11 ua (2012. március 14.), 5.3.

elvével együtt szoros összefüggést mutat a tisztességes tárgyaláshoz való joggal.⁷ Az EJEB gyakorlatában fellelhető megközelítés szerint ez az elv minden fél számára garantálja, hogy az ellenfélhez viszonyítva érveit megfelelően előadhassa.⁸ Vagy rövidebben: a „fegyverek egyenlősége” és a tisztességességgel összefüggő más megfontolások azt biztosítják, hogy a felek álláspontjaikat szabadon ütközethessék.⁹ Az alkotmánybíróági eljárásban azonban sem az érvek ütköztetése, sem az ellenfelekkel szembeni hátrány fogalma nem értelmezhető, mivel ezen eljárások lényege általában az alapjogok védelméhez, állami intézmények működéséhez vagy éppen az állam nemzetközi közösségben viselt kötelezettségeihez kapcsolódó, elvi jellegű kérdés. A „fegyverek egyenlőségének” elve, tehát nem tűnik megfelelőnek az alkotmányjogi panaszos eljárásokban a jogi segítségnyújtás szükségességének megalapozásához.

Egy másik lehetséges megközelítés a meghallgatáshoz való jog, a szociális támogatás gondolata és az általános egyenlőségi klauzula között teremt összefüggést: jogi segítségnyújtás hiányában a rászoruló személy nem lenne ugyanabban a jogérvényesítési helyzetben mint a pénzügyi körülmények által nem hátráltatott fél.¹⁰ A német alkotmányjogban és a német Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht, a továbbiakban: BVerfG) gyakorlatában a GG 20. cikk (1) bekezdése (szociális állam elve), 3. cikk (1) bekezdése (egyenlőség általános elve) és 20. cikk (3) bekezdése (demokratikus jogállam elve) képezi az ilyen irányú érvelés jogi alapját. A megközelítés általános jellege miatt alkotmánybíróági eljárásokban is alkalmazhatónak tekinthető.¹¹ Hasonló érvelést alkalmazott a magyar Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB), amikor a témában alapvető jelentőségű, 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában megállapította, hogy amennyiben az alkotmányjogi panaszos eljárásban kötelező a jogi képviselőt és ehhez nem társul jogi segítségnyújtás, az az egyenlő bánásmód követelményének és ezáltal az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmét eredményezi. Egy másik, 2008-as döntésében¹² [685/B/2001 AB határozat], az AB arra a következtetésre jutott, hogy a kötelező jogi képviselőt – amennyiben a rászorultak számára a jogi segítségnyújtás biztosított – nem sérti a

⁷ Európai Unió Bírósága, C-169/14. sz. Juan Carlos Sánchez Morcillo és María del Carmen Abril García kontra Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA. ügyben 2014. július 17-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2014:2099] 49.

⁸ EJEB, Avotiņš v Latvia, judgment of 23 May 2016, no 17502/07, § 119. Hasonlóképpen: Dombo Beheer B.V. v the Netherlands, judgment of 27 October 1993, Series A, no. 274, § 33.

⁹ EJEB, Nikula v Finland, judgment of 21 March 2002, no 31611/96, § 49.

¹⁰ Armin Schoreit, Ingo Michael Groß, Jürgen Dehn, *Beratungshilfe, Prozesskostenhilfe, Verfahrenskostenhilfe: BerH/PKH/VKH* (C.F. Müller 2018) 4.

¹¹ Dieter C. Umbach, Thomas Clemens, Franz-Wilhelm Dollinger (szerk.) *Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch* (C.F. Müller 2005), 631-632; továbbá: Tristan Barczak (szerk.), *BVerfGG: Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (de Gruyter 2018); BVerfG, no 2 BvR 2726/17 (2018. december 4.), 11.; BVerfG, no 1 BvR 2440/16 (2017. november 9.), 16-20.

¹² Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések részének 5. pontjára figyelemmel az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott határozatok hivatkozása jelen ügyben a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat [32] pontjában kidolgozott feltételeken, és a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítékai kapcsán a hivatkozhatóságot megállapító határozatokon {pl. 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [53]} alapul.

bírósághoz fordulás jogát. Ily módon a határozat megerősíteni látszik, hogy a jogi segítségnyújtást olyan intézményként kell értelmezni, amely az egyenlő esélyekkel történő és hatékony jogérvényesítést szolgálja, és mint ilyen az alkotmányjogi panaszos eljárások esetén is értelmezhető elvárást jelent.

Az osztrák alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof, a továbbiakban: VfGH) hasonló következtetésre jutott, amikor megállapította, hogy a jogi segítségnyújtásnak a közigazgatási bírósági eljárásokban való általános kizárása vagy a jogi személyek jogi segítségnyújtásból való automatikus kizárása az Egyezmény 6. cikkének megsértését jelenti, ezért alkotmányellenes.¹³ A jogalkotó tehát nem zárhatja ki, és nem is szabad kizárnia annak lehetőségét, hogy a peres felek bizonyos csoportjai a jogérvényesítési lehetőségeik, esélyeik szempontjából rászorulóknak minősüljenek: a jogi segítségnyújtásra vonatkozó rendelkezések az emberi jogok hatékony érvényesítését szolgálják a megfelelő jövedelem, vagyoni háttér, illetve jogi ismeretek hiányában is.

A vizsgált államok alkotmánybíróágai által megfogalmazott állítások közös nevezője, hogy a jogi segítségnyújtás jellege elsősorban az anyagi rászorultság, a jogi ismeretek hiányának stb. kompenzálása, azaz az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés hatékonyságának biztosítása. Ezért az igazságszolgáltatással összefüggő jogok és a társadalmi igények hatékony érvényesülése képezi azt az értelmezési keretet, amelyet a felet érdekeinek bíróság előtti képviselésében támogató intézmény értékelésekor figyelembe kell venni.¹⁴ Ebből a megközelítésből következően a hatékony jogi segítségnyújtásnak az alkotmánybíróági eljárásokban, elsősorban az alkotmányjogi panaszos eljárásokban is elérhetőnek kell lennie, mivel ezek az eljárások bírói döntésekhez kapcsolódóan az alapjogok védelmét közvetlenül biztosítják.¹⁵

3. A jogi segítségnyújtás tartalma alkotmánybíróági eljárásokban

A biztosítandó jogi segítségnyújtás tartalmának, tárgyának meghatározásakor az első és leginkább egyértelmű elemet az eljárások szűk értelemben vett költségei jelentik, tehát a bírósági díjak, illetékek. A német Szövetségi Alkotmánybíróaságról szóló törvény (Bundesverfassungsgerichtsgesetz; a továbbiakban: BVerfGG) 34. §-a szerint a BVerfG előtti eljárások költségmentesek. Hasonlóképpen, Magyarországon az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 54. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróaság előtti eljárás illetékmentes.

¹³ VfGH, no G7/2015 (2015. június 25); VfGH, no G26/10 ua (2011. október 5.); VfGH, no B301/06 (2007. március 1.); VfGH, no B299/74 (1975. június 13.).

¹⁴ A kérdés részletes elemzéséhez ld. Várad Ágnes, *Verfahrenshilfe im Zivilprozess* (Verlag Dr. Kovac 2014).

¹⁵ Ez a következtetés összhangban van az EJEB ítélezési gyakorlatával, amely azt mutatja, hogy a tisztességes eljárás alapvető biztosítékait és az abból fakadó bizonyos követelményeket az alkotmánybíróasági eljárásokban is alkalmazni kell. EJEB, *Milatová and Others v the Czech Republic*, judgment of 21 June 2005, no 61811/00, §§ 58-61; *Gaspari v Slovenia*, judgment of 21 July 2009, no 21055/03, §§ 50-53. *Ruiz-Mateos v Spain*, judgment of 23 June 1993, Series A. no. 262, §§ 59-60.; *Kübler v Germany*, judgment of 13 January 2011, no 32715/06, §§ 47-48.

Ausztriában ugyanakkor, az Alkotmánybíróságról szóló törvény (Verfassungsgerichtshofgesetz; a továbbiakban: VfGG) 17a. §-a szerint a VfGH elé terjesztett kérelmek után illetéket kell fizetni. Mindezek alapján, az eljárás díja a jogi segítségnyújtás létét közvetlenül csak Ausztria esetében indokolja.

Hasonló az eredménye a kötelező jogi képviselőre vonatkozó szabályok összevetésének. Németországban a BVerfGG 22. §-át is figyelembe véve nem található kötelező jogi képviselőre vonatkozó előírás az alkotmánybírói eljárásban. Magyarországon az Abtv. tartalmazott ugyan ilyen rendelkezést [Abtv. 51. § (2)-(3) bekezdés], de ez 2013-ban hatályon kívül helyezésre került. Ausztriában a VfGG 17. § (2) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszos eljárásban kötelező a jogi képviselő; a kérelmeket ügyvédnek kell írásba foglalnia és benyújtania.

Míg tehát Ausztria esetében az alkotmányjogi panaszos eljárásokban a jogi segítségnyújtás szükségessége egyértelműen következik a VfGG rendelkezéseinek a jogi segítségnyújtás szűken vett céljával (rászoruló egyenlő joghoz jutásának biztosítása) együttesen történő értelmezéséből, addig Magyarország és Németország esetében elképzelhető lenne olyan érvelés, amely szerint nincs közvetlen szükség ilyen intézményre: az eljárási illeték és a kötelező jogi képviselő hiányában közvetlen eljárási költségek nem merülnek fel a fél oldalán. Az alkotmánybírói eljárások összetettsége miatt ugyanakkor a jogi ismeretek hiánya komoly hátrányt jelenthet: a BVerfG és az AB által az alkotmányjogi panaszokkal – már magával azok befogadhatóságával – szemben támasztott követelmények meglehetősen aprólékosak, árnyaltak és – legalábbis egyes részleteiben – nem is közvetlenül a törvényi szabályozásból erednek, hanem az esetjog munkálta ki őket.¹⁶ Az esetjog ismerete tehát alapvető jelentőségű, különösen olyan kritériumok kapcsán, mint pl.¹⁷ az érintettség,¹⁸ a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek kimerítése¹⁹ vagy az alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés fennállása.²⁰ Az alkotmányjogi panaszos eljárások elvont jellege, a normatív jogszabályi rendelkezések és a kapcsolódó esetjog összetettsége miatt reális esélye van annak, hogy az ügyvéd által nem támogatott

¹⁶ Dieter C. Umbach, Thomas Clemens, Franz-Wilhelm Dollinger (szerk.) *op cit*, 632; Bitskey Botond, Török Bernát, *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (HVG-ORAC 2015).

¹⁷ Jelen írásnak nem célja az alkotmányjogi panasz valamennyi feltételének részletes elemzése. A következő példák csak a kritériumok összetettségének bemutatására irányulnak, annak érdekében, hogy hangsúlyozzák a speciális és magas szintű jogi képviselő szükségességét az ilyen eljárásokban.

¹⁸ Az érintettség fogalma kapcsán ld. pl. BVerfG, no 2 BvR 2292/13 (2015. július 15), 55-64. 3463/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [8], 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]

¹⁹ A kimerítendő jogorvoslatokkal kapcsolatos gyakorlat kapcsán ld. BVerfG, no 1 BvR 2136/14 (2016. október 10.), 10; BVerfG, no 2 BvR 2124/01 (2002. január 9.), 4; BVerfG, no 1 BvR 206/08 (2008. április 24), 5; BVerfG, no 1 BvR 2606/04 (2006. augusztus 21.), 23. A befogadhatóság részletes kritériumairól a BVerfG előtti eljárásokban ld.: Ernst Benda, Eckart Klein, Oliver Klein, *Verfassungsprozessrecht: ein Lehr- und Handbuch* (C.F. Müller 2012). A magyar gyakorlat hasonló követelménye kapcsán pl. 3327/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [25]; 3321/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [11].

²⁰ E követelmény értelmezése kapcsán ld. pl. 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [27]; 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [30]; 3061/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [31]–[33]; 3038/2019. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [17]; BVerfG, no 1 BvR 1693/92 (1994. február 8.), 11.

fél nem tudja átfogóan, érthetően, egyben megfelelő jogi érvekkel alátámasztva előadni az ügyét.

A jogi segítségnyújtás általánosabb felfogásából (azaz, hogy a rászorultak alapvető jogainak érvényesülését segíti elő, védelmét szolgálja) adódóan szükséges lehet támogatást biztosítani akkor is, ha a jogi ismeretek és a fél által megfizethető támogatás hiánya – az eljárás sajátosságaira is figyelemmel – akadályt jelentenek abban, hogy a rászoruló személy az alapvető jogaival összefüggő kérdésben az alkotmánybíróági álláspontot kikérje.

4. A jogi segítségnyújtás általános feltételei az alkotmánybíróági eljárásokban

Ausztria esetében a leginkább egyértelműek a jogi segítségnyújtás biztosításának feltételei az alkotmánybíróági eljárásokban. A VfGG 35. §-a egyértelműen kimondja, hogy e törvény eltérő rendelkezése hiányában az osztrák polgári perrendtartás (Zivilprozessordnung, a továbbiakban: osztrák Pp.) szabályai megfelelően alkalmazandók. A jogi segítségnyújtásra ennek megfelelően az osztrák Pp. 63. §-ában foglaltak irányadók. Eszerint jogi segítségnyújtásban (Verfahrenshilfe) részesül az a fél, aki nem tudja megfizetni az eljárás lefolytatásának költségeit anélkül, hogy a létfenntartását veszélyeztetné, és a tervezett jogi eljárás nem tűnik nyilvánvalóan rosszhiszeműnek vagy kilátástalannak. Az eljárás akkor minősül nyilvánvalóan rosszhiszeműnek, ha egy jogi segítségnyújtást nem igénylő fél, az eset összes körülményének, különösen az igényérvényesítés sikerességének, alapos mérlegelése után nem indítaná meg az eljárást, vagy igényét csak részben érvényesítené. A rosszhiszeműség és a nyilvánvalóan kilátástalan igényérvényesítés fogalmainak értelmezése az alkotmánybíróági eljárás sajátosságainak megfelelő figyelembe vételét igényli (ld. alább); egyebekben (rászorultság értékelése kapcsán) az osztrák Pp.-ben a jogi segítségnyújtásra vonatkozóan meghatározott részletszabályok irányadók.

A jogi segítségnyújtás szabályozási környezete a BVerfG eljárásai esetében már összetettebb kérdés. A BVerfGG nem tartalmaz részletes szabályokat a jogi segítségnyújtásról. Ugyanakkor – a fent említett érvelés mentén, különösen a jogállamiság és a törvény előtti egyenlőség elvei alapul vételével – a BVerfG a német polgári perrendtartásban (Zivilprozessordnung, a továbbiakban: ZPO) tételezett jogi segítségnyújtás szabályait megfelelően alkalmazandónak tartja az alkotmánybíróági eljárásokban.²¹ A ZPO 114. § (1) bekezdése a jogi segítségnyújtást az alábbi generálklauzulával határozza meg: Az a fél, aki személyes és gazdasági körülményei miatt a perköltséget nem, vagy csak részben vagy részletekben tudja megfizetni, a perköltség megtérítésében megfelelő kérelem benyújtása esetén segítséget kap, feltéve, hogy a megindítani kívánt kereset vagy az ellene indított keresettel szembeni védekezése kellő kilátásokkal rendelkezik a sikerre, és nem tűnik rosszhiszeműnek. Ez a meghatározás a két fő

²¹ BVerfG, no 2 BvR 1819/19 (2020. március 2.), 3; BVerfG, no 2 BvR 1754/14 (2016. augusztus 11.), 2; BVerfG, no 2 BvR 62/18 (2018. július 4.), 1.

követelményt tartalmaz, amelyek a jogi segítségnyújtás előfeltételének tekinthetők: a kérelmező személyi és vagyoni helyzetéhez kapcsolódó tényezők értékelését és a vitatott jogi kérdés tartalmi, különösen annak sikerkilátásaira vonatkozó értékelését. A kérelmező anyagi helyzetének értékelésekor²² a BVerfG a ZPO 117. § (2)-(3) bekezdésében foglaltakat vizsgálja.²³ A tartalmi kérdések megítélésekor, egy sajátos értelmezés alkalmazandó (ld. alább), amely az alkotmánybírói eljárás sajátosságait is figyelembe veszi.

A magyar szabályozási környezet a némethez hasonló: az eljárás illetékmentes, nincs kötelező jogi képviselő, az Abtv. nem tartalmaz szabályt a jogi segítségnyújtásra vonatkozóan. Az Abtv. 54. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az indítványozó az alkotmánybírói eljárás során felmerült költségeit maga viseli. Ez – *a contrario* – azt is jelenti, hogy a polgári perben biztosított jogi segítségnyújtás különböző formái (alapvetően a jogi képviselő, pártfogó ügyvéd) nem elérhetők ezekben az ügyekben. A magyar polgári perrendtartás nem általános háttérjogszabálya az Abtv.-nek (csak egyes, tételesen meghatározott rendelkezései alkalmazandók megfelelően); ezért automatikusan nem terjed ki a hatálya az alkotmányjogi panaszos eljárásokra. A BVerfG esetjogával ellentétben a magyar AB nem alkalmazza a polgári perre vonatkozó törvényi szabályok kiterjesztő értelmezését. Az AB tájékoztatója²⁴ szerint *„az eredményesség érdekében javasoljuk jogi képviselő (ügyvéd, jogvédő társadalmi szervezet, illetve a területileg illetékes kormányhivatal jogi segítségnyújtó szolgálata) szakmai segítségének igénybevételét”*. (Bizonyos szervezetek általi segítségnyújtás kapcsán ugyanakkor az AB érintettségi gyakorlatából következően informális támogatás képzelhető el, nem formális jogi képviselő.²⁵) Utóbbi a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény szerinti támogatást jelent. Felmerülhet, hogy ezen segítségnyújtás vonatkozásában – az alkotmányjogi panaszos ügyek összetett és a jogi segítségnyújtás keretében előforduló ügyek mindennapi gyakorlatához képest erősen atipikus jellege miatt – indokolt lenne-e esetlegesen nagyobb fokú specializáció, illetve differenciálás, de mindenesetre ez a

²² BVerfG, no 1 BvR 1020/17 (2018. november 8.); BVerfG, no 1 BvR 1746/16 (2017. október 27.), 3.

²³ BVerfG, no 2 BvR 1588/02 (2003. október 21.).

²⁴ AB, alkotmanybirosag.hu/altalanos-tajekoztato (letöltés ideje: 2022. január 11.).

²⁵ Egy speciális probléma, amely az „érintettségi triász” értelmezéséből fakad, a szakszervezetek szerepéhez kapcsolódik, amelyek esetében a tagokra vonatkozó jogsérelem a szervezet érintettségét nem alapozza meg. *„Ez az állított jogsérelem azonban - elismerve azt, hogy az indítványozónak szakszervezetként az egyik legfontosabb feladata tagjai érdekeinek képviselete - nem azonosítható az Abtv. szabályai alapján a kivételes alkotmányjogi panasz esetében megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális érintettség kritériumával. Az Nkt. és a Korm. r. támadott szabályai - tartalmukat tekintve - a pedagógusokra és a különböző vezetőkre, valamint az ő jogviszonyaikra vonatkozó rendelkezéseket foglalnak magukban.”* {3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [14]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]}.

Gárdos-Orosz Fruzsina 'The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint' (2012) 53 *Acta Juridica Hungarica* 302, 313. Ez az értelmezés a BVerfG gyakorlatában is megjelenik: BVerfG, no 1 BvR 1080/01 (2006. május 29.), 20. Bodo Pieroth, Bernhard Schlink, *Grundrechte* (C.F. Müller 2011) 310. Ennek következménye, hogy a szakszervezetek vagy hasonló szervezetek formálisan nem tudnak segítséget nyújtani az alkotmányjogi panaszos eljárásban, és így nem tudják támogatni azon tagjaik hatékony hozzáférését ezen eljárásokhoz, akiknek ingyenes és szakszerű jogi tanácsra van szükségük.

megoldás is értékelhető ügy, mint a jogérvényesítés eredményességének, az alkotmányjogi panaszos eljárásokhoz való hozzáférésnek a támogatása.

5. Értelmezési kérdések a jogi segítségnyújtás különös feltételei kapcsán

A fenti elemzés alapján elmondható, hogy a rászorultság értelmezése kapcsán a jogalkotó vagy jogalkalmazó a jogrendszerben létező szabályokhoz nyúl vissza: Ausztriában külön törvényi rendelkezés alapján, Németországban értelmezés útján alkalmazandó a polgári perrendtartás, Magyarországon pedig külön törvény szabályai teremtenek lehetőséget a jogi segítségnyújtás igénybevételére. A következő releváns kérdés, hogy az alkotmánybíróágok hogyan értékelik a jogi segítségnyújtás igénybevételének tartalmi feltételeit az eljárások sajátosságaira is tekintettel.

A VfGH gyakorlata szerint az igényérvényesítés eleve eredménytelennek mutatkozik, ha ez a tartalmi kérdések vizsgálata nélkül is megállapítható; pl. ha a panaszt az előírt határidő után nyújtották be, ha a kérelem nem a legmagasabb fokú bírósági döntését támadja vagy a VfGH várhatóan nem fogadja be az indítványt.²⁶ Hasonlóképpen eleve kilátástalan az indítvány, ha az alkotmánybíróág már döntött a kérdés érdemében,²⁷ vagy ha a támadott döntés nem minősül az ügy érdemében hozott jogerős döntésnek.²⁸ Bizonyos esetekben az indítvány benyújtásának időpontja és az eredményesség kizártsága összefüggenek: egy konkrét esetben a VfGH azért utasított vissza egy választási eljárási panasszal kapcsolatos indítványt és az abban foglalt, jogi segítségnyújtás iránti kérelmet, mert az indítvány egy jövőbeli választási eljárásra irányult. Az alkotmányjogi panasz így nem csak idő előtti volt, hanem eleve alkalmatlan is lett volna az alapjogi sérelem orvoslására.²⁹ A vonatkozó osztrák jog nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket a visszaélészerű panaszokra vagy azokhoz fűződő szankciókra. Ezért, ha a panaszos ugyanazt a kérelmet ugyanabban a formában terjeszti elő, a VfGH – az osztrák Pp. 86a. §-ára hivatkozva – felhívja a panaszos figyelmét arra, hogy a további hasonló kérelmeit formális döntés nélkül az ügyiratokhoz csatolják.³⁰ Ezek a megállapítások azt mutatják, hogy – a VfGG-nek az osztrák Pp.-re utaló tételes szabálya nyomán – a jogi segítségnyújtás feltételeinek értelmezésekor, tartalmi kérdésekben is a polgári perjog általános szabályai irányadók. Az eleve eredménytelennek mutatkozó jogérvényesítés kritériumának szűkebb, formalistának tűnő értelmezése növeli az elfogadható kérelem benyújtásának esélyét.

Mivel az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos jogi segítségnyújtás egyetlen lehetséges formája Magyarországon külön törvény szerinti eljárás alapján

²⁶ VfGH, https://www.vfgh.gv.at/kompetenzen-und-verfahren/verfahrenshilfe/verfahrenshilfe_details.de.html (letöltés ideje: 2021. január 13.)

²⁷ VfGH, no E1442/2018 (2019. április 10.).

²⁸ VfGH, no G139/2018 ua (2018. június 12.).

²⁹ VfGH, no WI2/2019 (2019. május 22.).

³⁰ VfGH, no G17/2018-17 ua (2018. szeptember 24.).

biztosított, az AB esetjoga nem terjed ki az alkotmányjogi panaszos eljárásban alkalmazandó jogi segítségnyújtásra. Nem végez sem rászorultsági, sem tartalmi vizsgálatokat. Visszaélésszerű joggyakorlás következménye az AB által kiszabható eljárási bírság az Abtv. 54. § (2) bekezdése alapján.

A BVerfG eljárásaiban alkalmazható, a jogi segítségnyújtással összefüggő tartalmi vizsgálat kapcsán az esetjogból egy speciális követelmény vezethető le: a BVerfG akkor biztosítja a jogi segítségnyújtást, különösen a kirendelt ügyvéd segítségét, ha a panaszos nincs abban a helyzetben, hogy képviselje saját magát.³¹ Egyrészt, a konkrét esetben a BVerfG azzal érvelt a jogi segítségnyújtás iránti kérelem elutasításakor, hogy a kérelem szövegéből megállapítható volt, hogy a panaszos képes a helyzetével és jogi véleményével kapcsolatban koherens érvelés előterjesztésére.³² Másrészt viszont, egy másik ügyben azzal érvelt, hogy elvárható a panaszostól, hogy az ügy érdemére vonatkozó lényegi információkat előterjessze még a jogi segítségnyújtás engedélyezése iránti eljárásban is.³³ Ez az ellentmondás megnehezítheti a panaszos számára annak felmérését, hogy milyen típusú és cizelláltsági fokú információkat kell előterjesztenie annak érdekében, hogy jogi segítségnyújtás iránti kérelme sikeres lehessen.

Hasonló probléma merül fel a jogi segítségnyújtás engedélyezésekor vizsgálandó másik körülmény kapcsán, azaz, amikor az eljárás kilátásainak vizsgálatára kerül sor.³⁴ Ezen a ponton ugyanis a BVerfG bizonyos mértékig már az ügy érdemében is döntést hoz.³⁵ Néhány, inkább formai ok levezethető az esetjogból, amely a jogi segítségnyújtás iránti kérelem elutasítását eredményezi. Az alkotmányjogi panasz nem rendelkezik kellő kilátással a sikerre a BVerfG esetjoga alapján, ha pl. a panaszos elhunyt a panasz előterjesztése után, mivel az eljárás az egyéni alapjogok védelmét szolgálja³⁶; ha a panaszos a bírósági mérlegelés eredményét (és nem a mérlegelési jogkör terjedelmét) kifogásolja;³⁷ vagy ha a panaszt nem a megfelelő eljárási határidőn belül nyújtották be.³⁸ Ugyanakkor a BVerfG általában nem indokolja részletesen az elutasítást a nyilvánosságra hozott döntéseiben, mindössze azt rögzíti, hogy a tervezett jogérvényesítés nem kínál kellő kilátást a sikerre. Egy lehetséges értelmezés ugyanakkor az, hogy a panaszos által előterjesztett részletek, a jogi segítségnyújtás szükségessége és az eljárás kilátásai a vizsgálandó jogi kérdés

³¹ BVerfG, no 2 BvR 2258/09 (2010. július 9.), 6; BVerfG, no 1 BvR 2014/16 (2016. december 2.), 2; BVerfG, no 2 BvR 1754/14 (2016. augusztus 11.), 2; BVerfG, no 2 BvR 336/16 (2017. június 9.), 2.

³² BVerfG, no 2 BvR 932/17 (2017. október 11.), 3.

³³ BVerfG, no 1 BvR 2897/16 (2017. február 2.), 2.

³⁴ Christian Burkiczak, Franz-Wilhelm Dollinger, Frank Schorkopf (szerk.), *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (C.F. Müller 2015) 709.

³⁵ Ily módon felmerülhet az a vélelem, hogy a bíróság a jogerős határozat meghozatala előtt az ügy érdemében dönt. Stefan Lissner, Joachim Dietrich, Silke Eilzer, Monika Kessel, Rita Germann, *Beratungshilfe mit Prozess- und Verfahrenskostenhilfe* (Kolhammer 2010) 225.

A szakirodalom szerint meglehetősen atipikus, hogy a BVerfG jogsegélyt biztosít, de végül nem dönt érdemben az ügyben.

Christian Burkiczak, Franz-Wilhelm Dollinger, Frank Schorkopf (szerk.), *op cit*, 709.

³⁶ BVerfG, no 2 BvR 62/18 (2018. július 4.), 2.

³⁷ BVerfG, no 1 BvR 3049/13 (2015. október 8.), 2.

³⁸ BVerfG, no 2 BvR 106/00 (2000. február 7.).

összetettséggel együttesen vizsgálándók.³⁹

Végül, a ZPO 114. §-ának generálklauzulája alapján a harmadik vizsgálándó tartalmi feltétel, hogy a jogérvényesítés nem mutatkozhat rosszhiszeműnek. E tekintetben az alkotmánybíróági eljárásokban a helyzet egyszerűbben megítélhető, mivel a BVerfGG 34. § (2) bekezdése külön rendelkezést tartalmaz a visszaélészerű panaszokról. Bár a két fogalom (rosszhiszeműség – visszaélészerűség) nem azonosítható egymással, szoros összefüggésük egy 2018-as végzés érvelési irányaiból levezethető.⁴⁰ Ebben a BVerfG azért utasította el a jogi segítségnyújtás iránti kérelmet és minősítette befogadhatatlannak a panaszt, mert nem teljesítette a panasszal szemben támasztott alapvető feltételeket sem. Egyidejűleg a végzés a jövőre nézve utalt a visszaélészerű panaszhoz fűződő jogkövetkezményekre, ami azt mutatja, hogy a nyilvánvalóan megalapozatlan panasz és/vagy jogi segítségnyújtás iránti kérelem ismételt előterjesztése visszaélészerű joggyakorlásnak minősülhet. Ez az érvelés pedig az egyértelmű jogalap és a kapcsolódó esetjog figyelembe vételével *sui generis* referenciapontot jelenthet a rosszhiszeműség megítélésénél a jogi segítségnyújtás iránti eljárásban. Így összességében – bár a kérelmező saját maga képviselőre való képessége némi bizonytalanságot okoz a joggyakorlatban – a sikeresség kilátásai és a rosszhiszeműség fogalmi kapcsolata – a VfGH-hoz hasonlóan – itt is a korlátozások szűkebb értelmezése, a joghoz való hozzáférést inkább elősegítő értelmezés figyelhető meg.

6. Összegzés

Az összehasonlító vizsgálat eredményeként elmondható, hogy a vizsgált három ország eltérő megközelítést mutat a jogi segítségnyújtás alkotmánybíróági eljárásokban való hozzáférhetőségét illetően. Magyarországon az eljárás ingyenes, a jogi képviselő nem kötelező, és az ilyen eljárásokban a külön törvény szerint biztosítható jogi tanácsadás segítheti elő az elfogadható panasz benyújtását. Németországban az eljárás ingyenes, a jogi képviselő nem kötelező, de – a BVerfGG-ben kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában – a BVerfG esetjoga a jogi segítségnyújtás lehetőségét a polgári perrendtartás általános szabályaiból vezeti le és annak megfelelően alkalmazza. Végül Ausztriában az VfGH-hoz benyújtott kérelmeket ügyvédnek kell benyújtania, és bírósági illetéket kell fizetni; ugyanakkor maga a VfGG a polgári perrendtartás általános szabályaira hivatkozva írja elő a jogi segítségnyújtás lehetőségét. A BVerfG és a VfGH gyakorlata olyan jegyeket mutat, amely a jogi segítségnyújtás elutasítási okait szűken értelmezi, ugyanakkor a fogalmak tág értelmezhetősége miatt egyértelműen nem vezethető le a jogi segítségnyújtás biztosítása iránti kvázi-vélelem.

Annak értékelésekor, hogy ezek a megoldások milyen hatékonyan könnyíthetik meg az alkotmányjogi panaszos eljárásokhoz való hozzáférést, a következőket kell megemlíteni. Mivel az alkotmányjogi panaszok befogadásának jogi normákban és

³⁹ Ez a következtetés összhangban van azzal a tendenciával is, hogy bonyolult jogi eljárásokban biztosítják a jogi segítségnyújtást: Tristan Barczak, *op cit*, 558.

⁴⁰ BVerfG, no 2 BvR 415/18 (2018. április 12.).

az esetjogban kidolgozott előfeltételei összetettek, a jogi segítségnyújtás szerepe nemcsak az anyagi rászorultsággal, hanem a jogi ismeretek hiányával is összefügg.

Míg a kötelező jogi képviselet és az eljárási díjak hiánya biztosítja annak elméleti lehetőségét, hogy mindenki az adott alkotmánybírósághoz fordulhasson, ezek önmagukban nem alkalmasak annak orvoslására, hogy a jogi probléma megfogalmazása és a jogi érvek képviselete komoly nehézséget jelenthet ezekben a bonyolult eljárásokban.

Az alkotmánybírósági esetjog és érvelés területén szaktudással rendelkező, képzett jogász által nyújtott jogi támogatás lényegesen elősegítheti a befogadható panasz előkészítését ezekben az eljárásokban.

A jogi segítségnyújtás polgári peres eljárás szerinti, általános szabályaira való automatikus hivatkozás helyett e normák megfelelő alkalmazása (az alkotmánybírósági eljárások sajátosságainak figyelembevételével) hozzájárulhat az alkotmányjogi panaszokhoz való hatékonyabb hozzáféréshez.

A kérelmező anyagi helyzetére vonatkozó szabályok és az ügy érdemével összefüggő jól kidolgozott értelmezési keret biztosíthatja az egyensúlyt az alapvető jogok megfelelő védelmének és a jogrendszer alkotmányosságának biztosítására irányuló cél, valamint az állami költségvetés kapacitásainak megfelelő figyelembe vétele között (annak érdekében, hogy azt ne terheljék túl a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek).

Ez az összefoglaló az első lépés lehet a jogi segítségnyújtás alkotmánybírósági eljárásokban betöltött szerepének, valamint az európai alkotmánybíróságok joggyakorlatában való értelmezésének pontosabb feltérképezésében. Az alkotmányjogi panaszos eljárásokhoz való egyenlő hozzáférés közös elméleti keretének kidolgozása hozzájárulna az alapjogok és az alkotmányos értékek érdemi és rendszerszerűbb védelméhez. Egyidejűleg támogathatná a vélt igazságtalanságok vagy jogsértések tisztességes rendezését, szolgálva a rászorultak jogérvényesítési esélyeinek javítását és társadalmi viszonyok stabilitását.

Irodalomjegyzék

- Barczak, T. (szerk.), *BVerfGG: Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (de Gruyter 2018).
- Benda, E., Klein, E., Klein, O., *Verfassungsprozessrecht: ein Lehr- und Handbuch* (C.F. Müller 2012).
- Bitskey, B., Török, B., *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (HVG-ORAC 2015).
- Burkiczak, Ch., Dollinger, F.-W., Schorkopf, F. (szerk.), *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (C.F. Müller 2015).
- Gárdos-Orosz, F., 'The constitutional environment of the introduction of the constitutional complaint to the Hungarian constitutional system' (2019) 39 (2) DPCE Online <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/743> (letöltés ideje: 2022. január 13.).

-
- Gárdos-Orosz, F. 'The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint' (2012) 53/4 Acta Juridica Hungarica, 302-315.
 - Kelemen, K. Steuer, M. 'Constitutional Court of Hungary (Magyarország Alkotmánybírósága)' Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, July 2019 <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e802> (letöltés ideje: 2022. január 13.)
 - Lachmayer, K., Siess-Scherz, I. 'Developments in Austrian Constitutional Law' in Richard Albert, David Landau, Pietro Faraguna and Simon Drugda (szerk.), *2016 Global Review of Constitutional Law* (I•CONnect – Clough Center 2017)
 - Lachmayer, K., 'The Austrian Constitutional Court' in András Jakab, Arthur Dyeve and Giulio Itzcovich (szerk.) *Comparative Constitutional Reasoning* (Cambridge University Press 2017) 75-114.
 - Lissner, S., Dietrich, J., Eilzer, S., Kessel, M., Germann, R. *Beratungshilfe mit Prozess- und Verfahrenskostenhilfe* (Kolhammer 2010).
 - Pieroth, B., Schlink, B., *Grundrechte* (C.F. Müller 2011).
 - Schoreit, A., Groß, I. M., Dehn, J. *Beratungshilfe, Prozesskostenhilfe, Verfahrenskostenhilfe: BerH/PKH/VKH* (C.F. Müller 2018).
 - Stumpf I., 'The Hungarian Constitutional Court's Place in the Constitutional System of Hungary' (2017) 13 Special Issue, Civic Review, 239-258.
 - Umbach, D. C., Clemens, Th., Dollinger, F-W. (szerk.) *Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch* (C.F. Müller 2005).
 - Váradi, Á., 'The Concept of Legal Aid in the Most Recent Case Law of ECJ' in Szabó, M., Varga, R., Láncoš, P. L., (szerk.) *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015* (Eleven International Publishing 2016) 461–477.
 - Váradi, Á., *Verfahrenshilfe im Zivilprozess* (Verlag Dr. Kovac 2014).
-
-