

21. ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

57. § [Indítványhoz kötöttség, meghallgatás, szakértő kirendelése]

- (1) Az Alkotmánybíróság az indítványok érdemében a rendelkezésre álló iratok alapján, illetve az (1b)-(1c) bekezdés szerinti esetben a jogszabály megalkotója, a törvény kezdeményezője vagy ezek képviselőjének meghallgatása, illetve véleménye megismerése után dönt.
- (1a) Az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni, ha törvénynyel, kormányrendelettel vagy más, a személyek széles körét érintő jogszabállyal összefüggésben a 23–26. §-ban vagy a 32. §-ban foglalt hatáskörben eljárás indult. Az Alkotmánybíróság a 23–24. §-ban és a 32. §-ban foglalt hatáskörében indult eljárások esetén – valamint ha a 25–26. § alapján indult eljárásokban az indítványozó hozzájárult – az indítványt közzéteszi, egyéb esetben az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényegét az 52. § (1) bekezdés c)-e) pontját illetően – a személyes adatok törlése mellett – nyilvánosságra hozza.
- (1b) Ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője – figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e – az ügygel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül – soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül – megküldi az Alkotmánybíróságnak. A jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője megállapodás alapján közös véleményt is kialakíthat.
- (1c) A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője véleményének megküldésével egyidejűleg kérheti az Alkotmánybíróságtól a 25–27. §-ban foglalt hatáskörben a személyes – a 24. §-ban és a 32. §-ban a nyilvános – meghallgatás lehetőségének biztosítását. A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője vagy ezek képviselője meghallgatásáról az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt; a meghallgatás mellőzéséhez valamennyi tag többségének szavazata szükséges. A jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője megállapodás alapján közös képviselőt is állíthat a meghallgatásra.

- (1d) A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője (1b) bekezdés szerinti véleményét az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni.
- (1e) Az (1c) bekezdés szerinti meghallgatásra az indítványozót is meg kell hívni, és lehetőséget kell biztosítani számára, hogy a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője vagy ezek képviselője meghallgatását követően álláspontját kifejtse.
- (1f) A nyilvános ülésen a hallgatóság az Alkotmánybíróság elnöke által megjelölt létszámban, az általa kijelölt helyen foglalhat helyet, és a véleménynyilvánítás bármely formájától tartózkodni köteles. Az ülés rendjének megzavarása esetén az Alkotmánybíróság, illetve a tanács elnöke a hallgatóságot vagy annak egy részét az ülésről kiutasíthatja. Ha minősített adat, személyes adat, üzleti titok vagy törvény által védett más adat védelme érdekében szükséges, a meghallgatás e részét zárt ülésen kell folytatni. Zárt ülés tartását a meghallgatott, az Alkotmánybíróság, illetve a tanács elnöke kérelmezheti, arról a teljes ülés, illetve a tanács tagjainak többségével határoz. A nem zárt ülésen történt meghallgatás jegyzőkönyvét az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni.
- (2) Az Alkotmánybíróság az (1a)-(1c) bekezdés alkalmazásától függetlenül is elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását vagy nyilatkozattételre hívhatja fel. Az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hívhatja fel, iratok megküldése és vélemény kérése iránt keresheti meg az indítványi kérelemmel érintett szervet, hatóságot, illetve azt a bíróságot, hatóságot, más állami szervet, az Európai Unió intézményét vagy nemzetközi szervet, amelynek megkeresése a kérelem elbírálásához szükséges.
- (3) Az Alkotmánybíróság egyedi ügygel összefüggésben iratanyag megküldése céljából megkeresheti az ügyben eljáró bíróságot.
- (4) A (2) bekezdés szerint személyes meghallgatásra meghívott személyek kötelesek megjelenni.
- (5) A (2) bekezdés szerint nyilatkozattételre felhívott, illetve az iratok megküldése iránt megkeresett szervek, hatóságok és bíróságok együttműködésre kötelesek.
- (6) Ha az alapjogi jogsérelem fennállásának eldöntése szakkérdés tisztázását teszi szükségessé, az Alkotmánybíróság kivételesen szakértőt rendel ki az eljárásban. A szakértői bizonyítás részlet-szabályait az Alkotmánybíróság ügyrendje tartalmazza.
- (7) Nyilvános meghallgatást kell tartani a (2) bekezdésben meghatározott meghallgatás elrendelése esetén az indítványozó vagy az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló bírósági eljárásban részt vevő ellenérdekű fél (a továbbiakban: ellenérdekű fél) in-

dítványára az eljáró tanács tanácsvezető bírójának, a teljes ülés eljárása esetén pedig az elnök döntése alapján.

- (8) Az indítványozó és az ellenérdekű fél a bizonyítási eljárás során keletkezett iratokba betekinthesz.
- (9) A (2)-(6) bekezdésben meghatározott bizonyítási eszközök tekintetében és a (8) bekezdés tekintetében a polgári perrendtartásról szóló törvény szabályait kell megfelelően alkalmazni.
- (10) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság eljárásában egyéb bizonyítási mód és eszköz nem alkalmazható.

Ügyrend

36. § (1) Az Alkotmánybíróság az indítványok érdemében az Abtv. 57. § (1) bekezdése alapján a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, ennek során a törvényben meghatározott véleményt, meghallgatás eredményét, illetve az ügy eldöntéséhez szükséges, az Abtv.-ben meghatározott bármelyik bizonyítási eszközt felhasználhatja.
- (2) Az Abtv. 57. § (1b)–(1c) bekezdésében foglalt véleményezési eljárás céljából az Alkotmánybíróság a törvénnyel, kormányrendelettel vagy más, a személyek széles körét érintő jogszabállyal összefüggésben az indítványt, illetve az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényegét [Abtv. 52. § (1a) bekezdés b)-c) pontja, illetve (1b) bekezdés c)-e) pontja] az Abtv. 57. § (1a) bekezdése szerint közzéteszi, valamint az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban közzéteheti. A közzététel során a személyes adatokat – az érintett rendelkezése alapján, illetve ennek hiányában – törölni kell, ha azok közérdekből nem nyilvánosak.
- (3) Az előadó alkotmánybíró dönt az ügyben az Abtv. 57. § (2) bekezdése szerinti szervekkel összefüggő véleményezési eljárás lefolytatásáról. Ha az előadó alkotmánybíró szükségesnek tartja, megkereső végzésben fordul a véleményezésre felkért szerv vagy szervezet vezetőjéhez, különösen a vizsgált jogszabály megalkotójához, a törvény kezdeményezőjéhez (a vizsgált jogszabály tárgya tekintetében felelős miniszterhez), illetve – mérlegelés alapján – az igazságügyért felelős miniszterhez is.
- (4) Az előadó alkotmánybíró a (3) bekezdésben meghatározott megkeresést a felkért szerv vezetőjéhez intézi és tőle kér választ. A megkeresésben az előadó alkotmánybíró ismerteti az alkotmányjogi problémát vagy a végzés mellékleteként megküldi - az indítványozó vagy az indítványban szereplő más személyek személyes adatainak törlését követően, illetve az indítványozó hozzájárulása birtokában - az indítvány másolatát, valamint ismerteti azt a jogi kérdést, amire a megkeresés irányul.

- (5) A (3) bekezdésben meghatározott megkeresés esetén a válaszadásra adott határidő kivételesen, az indítvány elbírálásának sürgösségére tekintettel, lehet harminc napnál rövidebb.
 - (6) A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője az Abtv. 57. § (1c) bekezdése alapján véleményét a (3) bekezdésben meghatározott megkeresés nélkül is megküldheti.
 - (7) Az elnök vagy – az ügy tanácsban történő tárgyalása esetén – a tanácsvezető a saját kezdeményezésére vagy az ügy előadó alkotmánybírója javaslatára az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján elrendelheti az indítványozó, az ellenérdekű fél, ezek képviselője, illetve a kérelem elbírálásához szükséges harmadik személy vagy szerv (szervezet) – különösen a (3) bekezdésben meghatározott szervezet – nyilatkozatának beszerzését vagy személyes meghallgatását.
 - (8) A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője az Abtv. 57. § (1c) bekezdése alapján véleményének megküldésével egyidejűleg személyes meghallgatást az Alkotmánybíróságtól a 25–27. §-ban foglalt hatáskör szerinti eljárásokban kérhet.
 - (9) Amennyiben az ügy eldöntéséhez szükséges, az előadó alkotmánybíró iratanyag megküldése céljából megkeresheti az elsőfokú bíróságot [Abtv. 57. § (3) bekezdés]. Az eljárás befejezését követően a bekért bírósági iratanyagot az Alkotmánybíróság döntésével együtt vissza kell küldeni az alapügyben eljáró bíróságnak.
 - (10) Az előadó alkotmánybíró vagy a testület döntése esetén bármely állami szerv, társadalmi szervezet, alapítvány, illetve egyház írásban ismertetheti az Alkotmánybírósággal az ügygel kapcsolatos jogi álláspontját, amennyiben ezt az Alkotmánybíróságtól kérelmezte.
37. § (1) Amennyiben az Alkotmánybíróság jelen Ügyrend 36. § (7) bekezdése szerint személyes meghallgatást rendelt el, az indítványozó, illetve az ellenérdekű fél képviselőjét értesíteni kell, és határidő tűzése mellett figyelmeztetni, hogy írásban nyilvános meghallgatás tartását indítványozhatja.
- (2) A nyilvános meghallgatás tartásának megadott határidőn belüli indítványozására irányuló nyilatkozat elmaradása esetén úgy kell tekinteni, hogy a nyilvános meghallgatást nem kérik.
 - (3) Az (1) bekezdésben meghatározott indítványról az elnök vagy - az elnöknek történő előzetes bejelentést követően - a tanácsvezető öt munkanapon belül dönt. Az Alkotmánybíróság a nyilvános meghallgatásra irányuló indítványt elutasítja, ha attól az ügy érdemi előmozdítása nem várható.
 - (4) A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője az Abtv. 57. § (1b) bekezdése szerinti véleményének megküldésével egyidejűleg nyilvános meghallgatást a 24. § és a 32. §-ban foglalt hatáskör szerinti eljárásokban az Abtv. 57. § (1c) bekezdés szerint kérhet.

- (5) A személyes meghallgatásra és a nyilvános meghallgatásra legkorábban az ügyben készült tervezet első tárgyalását követően kerülhet sor.
40. § (1) Ha az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének fennállásához, illetve az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörének gyakorlásához kapcsolódó szakkérdések vagy előkérdések eldöntése különleges szakértelmet igényel, akkor az Alkotmánybíróság e kérdésekben kivételesen szakértőt rendel ki.
- (2) A szakértő kirendelése az előadó alkotmánybíró javaslatára az elnök írásbeli felkérésével történik, melyben megállapítja a szakvélemény elkészítésére nyitva álló határidőt, valamint azokat a konkrét kérdéseket, amelyekre a szakértőtől választ vár.
- (3) Ha a szakvélemény a megadott határidő alatt nem készül el, az Alkotmánybíróság új határidőt tűz ki, vagy új határidő kitévésével másik szakértőt rendel ki, vagy mellőzheti a szakvélemény beszerzését.
- (4) Az eljáró tanács tagjai, illetve teljes ülési tárgyalás esetén bármelyik alkotmánybíró javasolhatja a szakértő személyes meghallgatását, melynek elrendeléséről a tanácsvezető, illetve az elnök dönt.

24. Adatnyilvánosság

56. § (1) Az Abtv. 23–24. §-a és 32–33. §-a szerinti eljárásokban, továbbá az Abtv. 38. §-a szerinti eljárásban nyilvánosnak minősül, az Abtv. 25–27. §-a szerinti eljárásban az indítványozó hozzájárulása esetén nyilvánosságra hozható az indítvány, valamint az eljárás során az Alkotmánybírósághoz közfeladatot ellátó szervek, illetve személyek által megküldött vélemény, továbbá a szakértői vélemény.
- (2) Amennyiben a nyilvánosnak minősített dokumentumokban szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalához az érintett nem járult hozzá, azokat oly módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. Amennyiben az adatkezeléshez a hozzájárulást az érintett személy felhívás ellenére sem adja meg, azt kell vélelmezni, hogy az adatai nyilvánosságra hozásához nem járult hozzá. Az indítványok anonimizálására egyebekben a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló törvény bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.
- (3) Az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett eljárásban, valamint az Abtv. 25. §-ában, 32–33. §-ában és 36. §-ában foglalt eljárásban az indítványozó, illetve jogi képviselője, az Abtv. 26–27. §-ában foglalt eljárásban az indítványozó és az ellenérdekű fél jogi képviselője útján jogosult az eljárás meghatározott irataiba betekinteni, azokról másolatot, kivonatot készíteni.
- (4) A felvilágosítás személyesen, írásban és távközlési eszköz útján kérhető. A felvilágosítás a jogosultnak kizárólag a megismerhető iratok és az azokban szereplő adatok tekintetében áll fenn. A kezelő iroda

nem ad felvilágosítást, amennyiben a felvilágosítást kérő személyének azonosítása nehézségekbe ütközik.

- (5) A tanácsvezető tájékoztatja az érintettet az iratbetekintés lehetőségéről. A betekintés tényét az ügyiraton fel kell tüntetni. Az iratbetekintés tekintetében az Abtv. 57. § (9) bekezdése alapján a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni.
- (6) A befejezett eljárásokban az eljárás meghatározott irataiba való betekintésre joga van minden olyan természetes és jogi személynek, valamint szervnek, aki, illetve amely az erre vonatkozó jogos, illetve a tevékenységével összefüggő érdekét valószínűsíti. Az iratbetekintésre vonatkozó kérelmet az Alkotmánybíróság elutasítja, ha az érintett jogos érdekének védelme ezt megkívánja.
- (7) A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szabályai szerint nem nyilvános az ügy döntésre történő előkészítésével összefüggő belső munkaanyag, különösen az indítványelemzés, a tervezet, a módosító- és szerkesztési javaslat, az előadó alkotmánybíró jegyzete, az ügyszöveg csatolt emlékeztető, valamint az ügyintézővel kapcsolatos egyéb tanácsvezetői és elnöki intézkedés, utasítás.
- (8) A minősített adatokat tartalmazó irat nem nyilvános az indítványozó, illetve jogi képviselője és az ellenérdekű fél számára sem, üzleti titok esetén a megismerést a titokgazda nyilatkozatától kell függővé tenni.
- (9) Adatigénylésre a főtitkár írásban válaszol.

Tartalom

1. Szövegtörténet	635
2. Indítványhoz kötöttség	636
2.1. Az indítványhoz kötöttség tartalma	636
2.1. A bizonyítás elvei az alkotmánybírósági eljárásokban	637
3. Meghallgatás.....	638
3.1. A nyilvánosság elvének érvényesülése az Alkotmánybíróság gyakorlatában ..	638
3.2. Harmadik személyek szakmai álláspontjának kifejtése – az <i>'amicus curiae'</i> jogintézménye	639
3.3. A meghallgatás elrendelése	639
3.4. A meghallgatás lefolytatásának eljárási szabályai	640
3.5. Megkeresés, véleményezési eljárás	641
4. Szakértő kirendelése.....	642
5. Az indítványhoz kötöttség, a meghallgatás és a szakértő kirendelésére vonatkozó szabályozás jelentősége	642

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. 25. § (2) bekezdése általános szabályként rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, s csak kivételes esetben, szükség esetén folytat le bizonyítási eljárást. A **régi Abtv.** a bizonyítás körében két bizonyítási mód, illetve eszköz alkalmazását tette lehetővé: a törvény felhatalmazása alapján személyes meghallgatásra, illetve szakértő bevonására kerülhetett sor. Ezen túlmenően az Ideiglenes Ügyrend 32. § (2) bekezdése a szakértői bizonyításra, a személyes meghallgatásra és az okirati bizonyításra a polgári perrendtartás rendelkezéseit rendelte alkalmazni.

Az új Abtv. már hatályba lépésekor jóval több bizonyításra vonatkozó rendelkezést tartalmazott: az indítványozó és a harmadik személy meghallgatása mellett a nyilvános meghallgatás intézménye is belekerült a jogszabályba. Az új Abtv. 57. § (7) bekezdésébe illesztett, az Ügyrend 38. §-ban részletesen szabályozott jogintézmény kodifikálása során az Alkotmánybíróság megalakulását követő, ún. első nyilvános szereplések tapasztalatai iránymutatásul szolgálhattak. A ún. kamatadó-ügyben tartott nyilvános meghallgatás eredményeként megállapítást nyert, hogy e bizonyítási mód alkalmazása nem lehet „civil tiltakozási fórum intézményesült megnyilvánulásának”¹ eszköze, vagyis korlátozásra szorul a nyilvános meghallgatáson jelenlévők köre.

Ezt követően a halálbüntetés alkotmányosságát tárgyaló nyilvános teljes ülésen a testület harmadik személyek számára már korlátozott körben biztosította az eljárásba való érdemi bekapcsolódást: az Alkotmánybíróság ekkor „neves jogászok, szakértők meghallgatásának nyilvánosságát tette lehetővé [...] az állami büntetőhatalom alkotmányos határaitól.”² A nyilvános ülésen az indítványozó és szakértők foglalták össze korábban kifejtett álláspontjukat. Véleményem szerint az 1990. október 24-i ülés előre vetítette az *amicus curiae*³ intézményesült megjelenésének szükségességét a magyar alkotmánybírósági eljárásban, mely az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 11. § (16) bekezdése által került be az Abtv. 57. § (1b)-(1c) bekezdésébe. Ez a szabály azonban csak a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője számára biztosít alanyi jogként lehetőséget arra, hogy kérés nélkül megküldje véleményét. Neves jogászokra, szakértőkre nem terjed ki a hatálya. Tartalma szerint a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapításában ellenérdekelt, és a jogalkotásban részt vett személyekre vonatkozik. Az Abtv. ugyanakkor nem zárja ki, hogy mások is *amicus curiae* beadvánnyal éljenek, ezeknek azonban nem az Abtv. tételes szabálya a jogalapja, hanem az általános petíciós jog (Alaptörvény XXV. cikk).

¹ HOLLÓ (2015) i. m. 67.

² HOLLÓ (2015) i. m. 70.

³ „Ismert intézmény mind az angolszász, mind a kontinentális – elsősorban frank gyökerű – jogrendszerekben. Legáltalánosabb definíció szerint a „bíróóság barátja” egy tanácsadó, aki közreműködik a bíróság munkájában azzal, hogy érveket nyújt, kutatással támasztja alá, vagy beadványt tesz a felek által a perben nem vagy nem megfelelően megjelenített érdekek (mint például a közérdek) védelmében.” GERENCSÉR (2012) i. m. 114.; „[A]z *amicus curiae* olyan beadvány, amely a Bíróság figyelmét felhívja valamely, a felek által be nem mutatott, ki nem fejtett releváns körülményre, amely jelentősen segítheti a Bíróságot a döntéshozatalban.” VÁRADY-MÁZI i. m. 18.

2. Indítványhoz kötöttség

2.1. Az indítványhoz kötöttség tartalma

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésébe foglalt felhatalmazás alapján, bírói kezdeményezésre, alkotmányjogi panasz esetén, vagy a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére a rendelkezésre álló iratok alapján jár el. Az Abtv. 57. § (1) bekezdése az indítványok érdemében való döntés alapelveit és keretszabályozását rögzíti, melyet Ügyrend 36. §-a tölt meg tartalommal.

Az Alkotmánybíróság eljárásaiban az indítványok érdemében való döntés elsődleges rendező elve az **indítványhoz kötöttség elve**. Az indítványhoz kötöttség elvének tartalma nem azonos a magánjogi kérelemhez kötöttség elvével, noha az Abtv. 57. § (9) bekezdése – a bizonyítási eszközök és az eljárás során keletkezett iratokba való betekintést illetően – a polgári perrendtartás alkalmazását hívja fel háttérjogszabályként. A **magánjogi jogvitákban**, a polgári peres eljárásban „a kérelemhez kötöttség kifejeződése a kérelem kimerítésének (hiánytalan tartalmi elbírálásának) a követelménye, és a kérelem tárgyi-tartalmi keretein való túlterjeszkedés tilalma.”⁴ Az Alkotmánybíróság eljárásaiban érvényesülő indítványhoz kötöttség tartalmában két szegmensen foglal magába: egyrészt azt, hogy főszabály szerint⁵ az indítvány az alkotmánybírósági eljárás megindításának előfeltételét képezi, másodsorban azt jelenti, hogy a testületnek az indítvány egészét el kell bírálnia.⁶

Ugyanakkor az indítványhoz kötöttség nem foglalja magába a *ne procedat iudex ex officio* és a *ne eat iudex ultra petita partium* elveihez való feltétlen kötöttséget. Míg a polgári peres eljárásban a rendelkezési elv és a kérelemhez kötöttség elve nyomán a felek az ügy urai, ők határozzák meg a jogvita tárgyát és terjedelmét, addig az egyes alkotmánybírósági eljárásokban az indítvány az alkotmányossági vizsgálatnak csak az alapját képezi. Indítványt, kivéve az alkotmányjogi panaszt, nem lehet visszavonni [vö. Abtv. 53. § (6) bekezdés].

A polgári peres eljárásban a bíró nem terjeszkedhet túl a kereseti kérelmen, ezzel szemben az Alkotmánybíróság előtti eljárásokban az indítvány az egyesbíró vagy a tanács eljárási jogosultságának alapját, nem pedig terjedelmét szabja meg. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szűk körben lehetővé teszi az indítványon túlterjeszkedést: az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.⁷ Ez korlátozó szabálynak minősít-

⁴ ÉLESS–DÖME i. m. 65.

⁵ A főszabály alóli kivétel képez jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, mivel az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésének vizsgálatát bármely eljárása során hivatalból is elvégezheti (vö. Abtv. 32. §).

⁶ VINCZE (2009a) i. m. 1165.

⁷ Az Alaptörvény módosítás indokolása szerint „A törvény [...] az indítványhoz kötöttség szabályozását alaptörvényi szintre emeli akként, hogy az Alkotmánybíróság csak abban az esetben vonhatja vizsgálat alá a jogszabálynak az indítvánnyal nem érintett rendelkezését, ha az a felülvizsgálni kért szabállyal szoros tartalmi összefüggésben áll.”

hető, mert a testület – a régi Abtv. alapján – működésének kezdetétől kiterjesztően értelmezte az indítványhoz kötöttség elvét: az összefüggés okán bevonható volt a vizsgálatba az adott alkotmányossági probléma által érintett összes jogszabályi rendelkezés.⁸ Az összefüggés fogalma szélesebb mozgásteret biztosított az Alkotmánybíróság számára, mint a szoros tartalmi összefüggés fogalma.

A rendelkezésre álló iratok alapján történő döntéshozatal egyrésről levezethető az indítványhoz kötöttségnek a régi Abtv. 20. §-ában és az Abtv. 51. §-ban rögzített elvéből, másodsorban pedig az Alkotmánybíróság döntési jogköre korlátjának is tekinthető.⁹

Az Abtv. 57. §-a az indítványok elbírálása során továbbra is első helyen rögzíti a rendelkezésre álló iratok alapján döntéshozatalt, azonban ezzel együtt megnyitja a bizonyítás más lehetőségét a meghallgatás és a szakértő eljárásba történő bevonásának lehetővé tétele által.

2.1. A bizonyítás elvei az alkotmánybírósági eljárásokban

Az Abtv. 57. §-a az indítványok érdemében való döntés irányelveinek meghatározása nyomán az Alkotmánybíróság egyes eljárásaiban (egyesbírói eljárás, tanács, teljes ülés) lefolytatható bizonyítási eljárás szabályait is tartalmazza.

Az alkotmánybírósági eljárás *sui generis* jellegéből¹⁰ adódóan az Alkotmánybíróság előtti bizonyítási eljárásban (az alkotmánybíráskodás sajátosságaira tekintettel) az általános perjogi modellben alkalmazott bizonyításhoz képest eltérő, egyben egyedi bizonyítási szabályok találhatók, melyek az Alaptörvény 24. cikkének, az Abtv., az Ügyrend és a Pp. egyes rendelkezésein [Abtv. 57. § (9) bekezdés] alapulnak, és ezen jogforrások együttes olvasatával értelmezhetők.

Bár az alkotmánybírósági eljárás nem az általános perjogi modellt és a kontradiktórium eljárást követi,¹¹ az Abtv. 57. §-ból mégis levezethető a szabad bizonyítás elvének több részlemeze. Véleményem szerint az Abtv. 57. § (1) bekezdése magában foglalja az eljárási rend megválasztásának szabadságát, a bizonyítás lefolytatásának formai szabadságát, a döntés alapjául szolgáló körülmények szabad megállapításának elvét, valamint a bizonyítékok szabad mérlegelésének elvét. A szabad bizonyítás elve részlemezeinek közös jellemzője, hogy azok csak az Abtv.-be foglalt alábbi kötöttségek mellett érvényesülhetnek.

A tanács számára az eljárási rend megválasztásának szabadsága magában foglalja a rendelkezésre álló iratok alapján történő döntés vagy a bizonyításfelvételtől való döntés lehetőségét, bizonyításfelvétel esetén pedig a bizonyítási mód megválasztásának szabadságát. Ugyanakkor a bizonyításfelvétel során a tanácsot a bizonyítási mód megválasztásának szabadsága a törvényben nevesített bizonyítási módok – okirati bizonyítás, meghallgatás, szakértői bizonyítás – közötti választásra korlátozza.

⁸ KUKORELLI–PAPP–TAKÁCS i. m. 405.

⁹ „Az indítványhoz kötöttség elvéből az következik, hogy az Alkotmánybíróság annak a szabálynak az alkotmányellenességét vizsgálja, amelyet az indítványozó megjelölt és annak az alkotmányi rendelkezésnek a tükrében, amelyre az indítványozó hivatkozik” [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 83.].

¹⁰ 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630, 631.; HOLLÓ (2015) i. m. 76–77., VINCZE (2009a) i. m. 1158.

¹¹ VINCZE (2009a) i. m. 1158.

A régi Abtv. főszabályként a rendelkezésre álló iratok alapján történő döntéshozatalt rögzítette, s korlátozottan biztosított lehetőséget az eljárásban személyes meghallgatásra, valamint szakértő bevonására. Az Abtv. az érdemi döntéshozatal során továbbra is elsőként a rendelkezésre álló iratok alapján történő döntéshozatalt említi, ugyanakkor a meghallgatásra és a szakértői bizonyításra vonatkozó részletszabályok kidolgozottságával utat tör a ténykérdések részletesebb vizsgálata lehetőségének.

3. Meghallgatás

3.1. A nyilvánosság elvének érvényesülése az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság eljárása főszabály szerint nem nyilvános. Ugyanakkor meglátásom szerint az ügyekben keletkezett indítványok anonimizált nyilvánosságra hozatalára, a jogalkotói vélemények és a döntések hozzáférhetővé tételére, valamint a nyilvános meghallgatásra vonatkozó hatályos szabályok elmozdulást jelentenek a testület zárt ülésezésének hagyományától, és megteremtik a nyilvánosság elve érvényre juttathatóságának alapjait az egyes alkotmánybíróági eljárásokban.

Az Abtv. 57. § (1a) pontja határozza meg azokat a jogforrásokat – nevezetesen a törvényt, a kormányrendeletet, illetve a személyek széles körét érintő egyéb jogszabály –, amelyek vizsgálata körében indult alkotmánybíróági eljárásokat az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni. Az adatnyilvánosság részletszabályait az Ügyrend 56. §-a tartalmazza.

Az Abtv. és az Ügyrend együttes értelmezésével megállapítható, hogy közzétételi kötelezettség terheli az Alkotmánybíróság Hivatalát előzetes normakontroll eljárás (vö. Abtv. 23. §), utólagos normakontroll eljárás (vö. Abtv. 24. §), bírói kezdeményezésre indult egyedi normakontroll eljárás (vö. Abtv. 25. §), alkotmányjogi panasz esetén (vö. Abtv. 26. § és 27. §), illetve jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata során (vö. Abtv. 32. §), továbbá az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata során is (vö. Abtv. 33. §). Úgyszintén nyilvánosságra kell hozni az Alaptörvény értelmezésére irányuló hatáskörben hozott alkotmánybíróági döntést (vö. Abtv. 38. §).

Az eljárás tárgyára tekintettel, illetve az indítványozó hozzájárulásának megfelelően vagy az indítvány egészét nyilvánosságra kell hozni – a személyes adatok törlése mellett – vagy csupán az indítványba foglalt alkotmányossági kérelem lényegét. Előzetes és utólagos normakontroll eljárás, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, valamint az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata során az Alkotmánybíróság – az indítványozó hozzájárulása nélkül is – közzéteszi az indítvány egészét teszi. Ugyanez a rendelkezés vonatkozik az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó eljárásra is. Bírói kezdeményezésre indult normakontroll eljárás, illetve alkotmányjogi panasz esetén az indítvány egésze csak az indítványozó hozzájárulásával tehető közzé. Utóbbi két eljárás esetén az indítványozó hozzájárulásának hiányában az indítványba foglalt alkotmányossági kérelem lényege hozható nyilvánosságra. Fontos garanciális jelentőségű szabályt rögzít az Ügyrend 56. § (2) bekezdése: a személyes adatok törlése nem eredményezheti a megállapított tényállás sérelmét. Bírói kezdeményezésre indult normakontroll eljárásban, illetve alkotmányjogi panasz eljárásban

határidő tűzésével fel kell hívni az indítványozót arra, hogy nyilatkozzon az adatkezeléshez való hozzájárulásról. A határidő eredménytelen eltelte esetén az Ügyrend 56. § (2) bekezdése alapján vélelmezni kell, hogy az indítványozó az adatai nyilvánosságra hozatalához nem járult hozzá. Az anonimizálás során a személyes adatok védelmére vonatkozóan a Bszi. 166. §-a irányadó.

3.2. Harmadik személyek szakmai álláspontjának kifejtése – az ‘amicus curiae’ jogintézménye

Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett, folyamatban lévő eljárásokban a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője írásban megküldheti az ügygel kapcsolatos álláspontját az Alkotmánybíróságnak. Ezzel az Abtv. 57. § (b)–(c) bekezdéseibe beillesztett szabály az ún. *amicus curiae* jogintézményét honosította meg a magyar alkotmánybírói eljárásban, meghatározott személyek esetében. E szabály által lehetővé válik, hogy a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője önkéntesen, saját mérlegelése alapján benyújtsa a szakmai álláspontját a testületnek.

Ugyanakkor a magyar alkotmánybírói eljárásban az *amicus curiae* mint **harmadik személyek szakmai álláspontja kifejtésének lehetőségét az Abtv. korlátok között szorítja.** „Az Abtv.-ből tehát nem vezethető le olyan értelmezés, hogy bármely harmadik személy, önként, az Alkotmánybíróság erre irányuló felhívása nélkül beadott állásfoglalása az ügy iratának, s mint ilyen az Alkotmánybíróság döntésé alapjául szolgáló bizonyítási eszköznek minősülne.”¹² Az Abtv. ezt a jogot csak a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője részére biztosítja alanyi jogként. Ugyanakkor az általános petíciós jog alapján mások is beadvánnyal, javaslattal élhetnek, akár egyes konkrét ügyekhez kapcsolódóan is. Más kérdés, hogy ezeket a véleményeket az Alkotmánybíróság honlapján való közzététel szempontjából ugyanúgy kell-e kezelni, mint a jogalkotó Abtv.-n alapuló véleményét. Nincs olyan szabály az Abtv.-ben, amely harmadik személyek véleményének az Alkotmánybíróság honlapján közzétételre kötelezné az Alkotmánybíróságot; igaz olyan szabály sincs, amely ezt tiltaná.

Amennyiben a törvény az Alkotmánybíróság eljárására harminc napnál rövidebb időt határoz meg (soron kívüli eljárás), a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője véleményét 15 napon belül, az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül, egyéb eljárás esetén 30 napon belül küldheti meg.

A jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője az ügygel kapcsolatos álláspontját írásban önálló, illetve közös véleménybe foglalva is kifejtheti, melyet az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni.

3.3. A meghallgatás elrendelése

Az Abtv. a meghallgatás két típusát szabályozza: egyrészt a személyes meghallgatást, másrészt a nyilvános meghallgatást, amelyek egyenértékű bizonyítási módként jelennek meg.

¹² VÁRADI–MÁZI i. m. 22.

A régi Abtv. csak a személyes meghallgatásról rendelkezett, majd a testület részben szokásjogi alapon, részben saját ügyrendje által lehetőséget biztosított nyilvános meghallgatás lefolytatására.¹³ Az Ideiglenes Ügyrend a nyilvános meghallgatást kivételes bizonyítási módként rögzítette.

Az Abtv. hatályba lépésével e bizonyításfelvételi mód – a személyes meghallgatással egy sorban – törvény által biztosított eszközzé vált az alkotmánybírószági eljárásokban.

Az Abtv. 57. § (2) bekezdése szerint személyes meghallgatás elrendelésére sor kerülhet hivatalból (az elnök vagy a tanácsvezető végzése alapján) vagy kérelemre (jogszabály megalkotójának és/vagy törvény kezdeményezőjének kérelme alapján.) Nyilvános meghallgatás elrendelésére kizárólag kérelemre kerülhet sor.

A jogszabály megalkotója és/vagy a törvény kezdeményezője személyes meghallgatást bírói kezdeményezésre indult normakontroll eljárásban, illetve az Abtv. 26–27. §-ba foglalt alkotmányjogi panasz esetén kérhet. A nyilvános meghallgatás kérelmezésének joga utólagos normakontroll eljárás, valamint nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának tárgyában indult eljárásokban illeti meg őket.

Nyilvános meghallgatást indítványozhat jogszabály megalkotója és/vagy a törvény kezdeményezője, valamint az indítványozó, illetve az ellenérdekű fél abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság az Ügyrend 36. § (7) bekezdése szerint személyes meghallgatást rendelt el. Ha a nyilvános meghallgatás elrendelésére a jogszabály megalkotója és/vagy a törvény kezdeményezőjének kérelmére kerül sor, az elrendelésről az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt. A meghallgatás mellőzéséhez valamennyi tag többségének szavazata szükséges. Az indítványozó, illetve az ellenérdekű fél nyilvános meghallgatásáról való döntés az elnök vagy az elnöknek történő előzetes bejelentést követően a tanácsvezető hatáskörébe tartozik [Ügyrend 37. § (3) bekezdés]. A nyilvános meghallgatásra irányuló indítvány abban az esetben utasítható el, ha attól az ügy érdemi előmozdítása nem várható.

A jogszabály megalkotójának és/vagy a törvény kezdeményezőjének meghallgatására az indítványozót is meg kell hívni, és a meghallgatás keretében lehetőséget kell biztosítani számára, hogy álláspontját kifejtse [Abtv. 57. § (1e) bekezdés].

3.4. A meghallgatás lefolytatásának eljárási szabályai

Az Ügyrend 37. § (5) bekezdése alapján a személyes meghallgatásra és a nyilvános meghallgatásra legkorábban az ügyben készült tervezet első tárgyalását követően kerülhet sor.

A nyilvános meghallgatás időpontjának kitűzésére az Ügyrend további határidőt szab: az ülés időpontjáról a meghívottaknak legalább öt munkanappal korábban tudomást kell szerezniük. Azonban ez az időtartam indokolt esetben lerövidíthető [Ügyrend 38. § (1) bekezdés].

Amennyiben a nyilvános meghallgatásra az indítványozó vagy az ellenérdekű fél kérelmére került sor, az elnök, illetve a tanácsvezető, a jogszabály megalkotójának és/vagy a törvény kezdeményezőjének kérelmére elrendelt nyilvános meghallgatás esetén

¹³ BODNÁR i. m. 413.

az ülés elnöke hívja meg azokat, akiknek az eljárásban való részvétele az Abtv., illetve az Ügyrend alapján kötelező.

A nyilvános meghallgatás szabályszerű lefolytatásának, méltóságának, illetve biztonságának biztosítása és megőrzése az Alkotmánybíróság elnökének feladata. E hatáskörében eljárva a férőhelyek korlátozottságának okán a hallgatóság létszámát meghatározhatja, illetve korlátozhatja [Ügyrend 38. § (3) bekezdés].

A meghallgatást az ülés elnöke nyitja meg és vezeti. Az ülés elnöke meghatározza az eljárási cselekmények sorrendjét, és felel az ülés rendjének fenntartásáért. A tárgyalás rendjének megsértői az ülésről kiutasíthatók, illetve pénzbírsággal is sújthatók [Abtv. 57. § (1f) bekezdés, Ügyrend 38. § (8) bekezdés].

Elsőként az előadó alkotmánybíró ismerteti az ügy lényegét, majd ezt követően a többi alkotmánybíró kérdést intézhet a meghallgatott személyekhez [Ügyrend 38. § (4) bekezdés].

A jogszabály megalkotójának és/vagy a törvény kezdeményezőjének meghallgatása során a jogszabály megalkotója és/vagy a törvény kezdeményezője önállóan, személyesen, képviselőik útján, vagy közös képviselő útján is eljárhat [Abtv. 57. § (1c) pont].

A meghallgatásról hangfelvétel és jegyzőkönyv készül. Ha a meghallgatásra nem zárt ülésen került sor, akkor a meghallgatás jegyzőkönyvét az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni.

3.5. Megkeresés, véleményezési eljárás

Az Abtv. 57. § (2)-(3) bekezdése a véleményezési eljárás keretében a megkeresés intézménye révén a bizonyításvétel egy további módjának enged teret. Az alkotmánybírói eljárás *sui generis* jellegéből adódóan az Alkotmánybíróság általi megkeresés egyrésztől tartalmában eltér a megkeresés hagyományos perjogi intézményétől, másrészt nem jelent kivételt a bizonyítás közvetlenségének elve alól.

Míg a polgári peres eljárásban a megkeresés elsődlegesen perökonómiai célokat szolgál (ha a perbíró elotti eljárás jelentős nehézséggel vagy aránytalanul nagy költségtöbblettel járna, a megkeresés révén az a bíróság folytatja le a bizonyítást, amelynek a területén a legcélszerűbben eszközölhető),¹⁴ addig az alkotmánybírói eljárásokban a tényállás tisztázásának egyik eszköze.

Az Alkotmánybíróság végzésben nyilatkozattételre hívhatja fel, valamint iratanyag továbbítása, valamint vélemény kérése érdekében keresheti meg az indítványban érintett hatóságot, állami szervet, az Európai Unió intézményét vagy nemzetközi szervezetet. A megkeresett hatóságot, szervet jogsegélynyújtási kötelezettség terheli. Nem vizsgálhatja felül a megkeresés jogszerűségét és célszerűségét, hanem az Abtv. 57. § (5) bekezdése szerint köteles együttműködni. Ugyanezek a szabályok irányadók az egyedi ügyben megkeresett bíróságra is.

A megkeresésről való döntést az Ügyrend 36. § (3)-(4) bekezdése az előadó alkotmánybíró hatáskörébe utalja. A megkeresés címzettje az indítvánnyal érintett szerv vezetője. A megkeresésnek tartalmaznia kell az indítvánnyal érintett alkotmányjogi probléma megjelölését, és azt a jogi kérdést, amelyre a megkeresés irányul. Az indítvá-

¹⁴ Ld. a megkeresés szabályait a Pp. 283. § alapján.

nyozó hozzájárulása esetén az indítvány másolata is mellékelhető. Bíróság megkeresése esetén az eljárás befejezését követően az iratanyagot az Alkotmánybíróság döntésével együtt vissza kell küldeni a megkeresett bíróságnak [Ügyrend 36. § (9) bekezdés].

4. Szakértő kirendelése

Az Abtv. a szakértői bizonyítást egy kivételes bizonyítási módként határozza meg. Szakértői bizonyítás elrendelésére kizárólag hivatalból kerülhet sort, abban az esetben, ha az alapjogi jogsérelem fennállásának eldöntése szakkérdés tisztázását igényli.

A régi Abtv. is hasonló szabályt tartalmazott. Az Alkotmánybíróság az igazságügyi szakértők feladatának vizsgálata kapcsán, a 634/B/2007. AB határozatban kifejtette: a szakértők feladata, hogy egy szakkérdésben készített szakvéleménnyel segítsék a tényállás megállapítását olyan kérdésben, amely „a bíróság hiányzó, különleges szakértelemét hivatott pótolni az érdemi döntéshez szükséges tények észlelése, illetve megítélése terén” (ABH, 2010, 1715.). Az Alkotmánybíróság, jóllehet nem ténybíróság, a döntése megalapozása érdekében, de nem a történeti tényállás megállapítása céljából, vehet igénybe szakértőt, szerezhet be véleményt.

Az Abtv. 57. § (9) bekezdése a bizonyítási eszközökre vonatkozóan a polgári perrendtartásról szóló törvény szabályait rendeli alkalmazni, így a Pp. 300. § (2) bekezdése alapján szakértőként az igazságügyi szakértőkről szóló törvény szerinti szakértő vagy az abban meghatározott eseti szakértő rendelhető ki.

A szakértő kirendelésére vonatkozó eljárási szabályokat az Ügyrend 40. §-a tartalmazza. A szakértő kirendeléséről az elnök az előadó alkotmánybíró javaslatára határoz. A felkérésben meg kell jelölni a tisztázandó szakkérdést, valamint azt, hogy a testület hány napon belül várja a vélemény elkészítését. Ha a kért szakvélemény a megadott határidőre nem készül el, az Alkotmánybíróság új határidőt tűz, vagy másik szakértőt rendel ki, de dönthet a szakvélemény beszerzésének mellőzéséről is.

Az Ügyrend lehetővé teszi a szakértő személyes meghallgatásra való idézését is. Az eljáró tanács tagjai, illetve teljes ülés esetén bármely alkotmánybíró kezdeményezésére sor kerülhet erre, ha az elkészített szakvélemény homályos, hiányos vagy ellentmondó.

Amennyiben a szakértő a személyes meghallgatáson nem jelenik meg, az Ügyrend 49. § (3) bekezdése alapján eljárási bírsággal is sújtható.

5. Az indítványhoz kötöttség, a meghallgatás és a szakértő kirendelésére vonatkozó szabályzás jelentősége

Az Abtv. az indítványok érdemi elbírálása során továbbra is első helyen rögzíti a rendelkezésre álló iratok alapján történő döntéshozatalt, azonban ezzel együtt megnyitja a döntés alapjául szolgáló körülmények vizsgálatának a lehetőségét a meghallgatás és a szakértő eljárásba történő bevonásának lehetővé tétele által.

Bár az alkotmánybíróági eljárás nem az általános perjogi modellt és a kontradiktórius eljárást követi,¹⁵ az Abtv. 57. §-ból mégis levezethető a szabad bizonyítás elvének több

¹⁵ VINCZE (2009a) i. m. 1158.

részeleme. A szabad bizonyítás elve fentebb ismertetett részelemeinek közös jellemzője, hogy valamennyi csak az Abtv.-be foglalt kötöttségek mellett érvényesülhet.

A testület a tanácskozások során – az Abtv. 57. §-ába és az Ügyrendbe foglalt eljárási garanciák ellenére – továbbra is a zárt ülésesség hagyományait követi.¹⁶ Ugyanakkor az ügyek nyilvánosságra hozatalára, a döntések hozzáférhetővé tételére, valamint a nyilvános meghallgatásra vonatkozó hatályos szabályok elmozdulást jelentenek a zárt ülésesség hagyományaitól, és megteremtik a nyilvánosság elve érvényre juttatásának alapjait az egyes alkotmánybírószági eljárásokban.

58. § [Hiánypótlás, egyesítés, elkülönítés]

- (1) **Ha az előadó alkotmánybíró az indítvány érdemi vizsgálata során azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre szorul, határidő tűzésével hiánypótlásra hívhatja fel az indítványozót. A határidő eredménytelen eltelte esetén az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt az ügyben.**
- (2) **Az előadó alkotmánybíró együttes vizsgálat és elbírálás végett elrendelheti azoknak az előtte folyamatban levő ügyeknek az egyesítését, amelyeknek tárgya egymással összefügg.**
- (3) **Ha az előadó alkotmánybíró az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látja, elrendelheti, hogy egyes vitás kérdések elkülönülve kerüljenek érdemi vizsgálatra, illetve elbírálásra.**

Ügyrend

33. § (1) Az előadó alkotmánybíró az indítványt a kézhezvétel után megvizsgálja, és
- a) ha azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre vagy kijavításra szorul, rövid határidő tűzésével – ez az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés esetében legfeljebb 8 nap –, a hiányok megjelölése mellett végzésben hiánypótlásra szólítja fel az indítványozót, és egyben figyelmezteti őt, hogy ha az indítványt újból hiányosan vagy elkésetten adja be, az Alkotmánybíróság azt visszautasítja, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el,
 - b) ha a hiánypótlás eredményeként jut arra a következtetésre, hogy az indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, előterjesztést tesz az indítvány áttételére.

¹⁶ BITSKEY (2016) i. m. 469.

- (2) Ha az indítvány hiányosságát a kitűzött határidő alatt az indítványozó pótolja, azt úgy kell tekinteni, mintha már eredetileg is helyesen adták volna be.
- (3) A határidő eredménytelen eltelte esetén az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt az ügyben. Amennyiben az adatok hiányossága a döntést ellehetetleníti, az indítványt végzésben visszautasítja.
34. § (1) Az egymással összefüggő vagy azonos tartalmú ügyek előadó alkotmánybíró által elrendelt egyesítése és arról egyúttal az indítványozó értesítése – főtítkári bemutatás alapján – végzéssel történik. A magasabb sorszámú ügyet vagy ügyeket kell az alacsonyabb sorszámú ügghöz egyesíteni.
- (2) Az egyesítés során nem lehet eltekinteni a befogadási kritériumok – különösen az érintettség – fennállásának valamennyi indítványozó tekintetében egyedileg történő vizsgálatától.
- (3) A különböző alkotmánybírókra szignált ügyek esetén az érintett alkotmánybírók közti egyeztetés alapján, elnöki szignálás után kerül sor az egyesítésre.
- (4) Az előadó alkotmánybíró az Abtv. alapján elrendelheti az ügy egyes kérdéseinek elkülönítve történő elbírálását.
63. § Az eljárás befejezését megelőzően az Alkotmánybíróság végzésben rendeli el [...] a hiánypótlást, az egyesítést, az elkülönítést [...].

Tartalom

1. Szövegtörténet	644
2. Előadó alkotmánybírói hiánypótlás	645
3. Ügyek egyesítése	646
4. Elkülönítés.....	647

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem szabályozta a hiánypótlás, az egyesítés, illetve az elkülönítés jogintézményeit, helyette az ideiglenes Ügyrend tartalmazott részletszabályokat, részben a főtítkári előkészítő eljárásra [23. § (1) bekezdés *d*) pont], részben pedig az előadó alkotmánybírói vizsgálati szakaszra vonatkozóan. Ennek keretében lehetőség volt hiánypótlásra, egyesítésre és elkülönítésre is.

A hiánypótlásra vonatkozó szabály szerint, ha a beadvány nem felelt meg a törvény rendelkezéseinek, illetve más okból kiegészítésre vagy kijavításra szorult, az előadó alkotmánybíró a beadványt – rövid határidő tűzésével és a hiányok megjelölése mellett – visszaadta a benyújtónak pótlás végett és egyben figyelmeztette őt, hogy ha a beadványt újból hiányosan adja be, azt az Alkotmánybíróság visszautasítja vagy hiányos tartalma szerint bírálja el. Ha a beadvány „hiányát” a kitűzött határidő alatt pótolta a

benyújtója, úgy kellett tekinteni mintha már eredetileg is „helyesen” adták volna be [26. § (1)–(2) bekezdés].

Az egyesítés azt jelentette, hogy az előadó alkotmánybíró együttes vizsgálat és elbírálás céljából elrendelhetette azoknak az előtte folyamatban lévő ügyeknek az egyesítését, amelyek tárgya egymással összefüggött. Az elkülönítés pedig azt, hogy az előadó alkotmánybíró elrendelhetette, ha az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látta, hogy egyes vitás kérdések elkülönülve kerüljenek érdemi vizsgálatra [28. § (1)–(2) bekezdés]

Ezt a megoldást követte a hatályos szabályozás is, azzal az eltéréssel, hogy e jogintézmények alapvető szabályait immár az Abtv. is rögzíti.

2. Előadó alkotmánybírói hiánypótlás

Az Abtv. 58. § szerinti hiánypótlás célja az indítvány érdemi elbírálhatóságának megteremtése, ekként arra alapvetően két okból kerülhet sor: az indítvány formai, illetve tartalmi hiányossága miatt. A hiánypótlás az adott ügytípusra vonatkozó szabályoknak való megfelelést mint az érdemi elbírálhatóság előfeltételét célozza, ugyanakkor további célja lehet a döntés alapjául szolgáló körülmények, illetve az Alkotmánybíróság hatásköre fennállásának, illetve hiányának feltárása. Elsődlegesen a főtítkárról előkészítő eljárásában kerül rá sor [vö. Abtv. 55. § (3) bekezdés], így **az előadó alkotmánybíró általi hiánypótlás kivételes eszköz**. Ez következik abból is, hogy az Abtv. szerint a főtítkárra hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, az előadó alkotmánybíró pedig – az Abtv. 58. § (1) bekezdése szerint – hiánypótlásra hívhatja fel az indítványozót. Az előadó alkotmánybírói hiánypótlásra jellemzően utóbb bekövetkező változások (pl. indítványkiegészítés, vagy megváltozik a támadott jogszabály) miatt kerülhet sor.¹⁷

Előadó alkotmánybíró általi hiánypótlásra az Ügyrend 33. § (1) bekezdése alapján elsődlegesen **az indítvány kézhezvételét követően** kell, hogy sor kerüljön, ugyanakkor ez nem zárja ki a későbbi hiánypótlás lehetőségét sem, előfordulhat ugyanis, hogy már a testületi tárgyalási szakaszban merülnek fel további, alapvetően tartalmi kérdések. A testületi eljárás megkezdése után az előadó alkotmánybíró csak abban az esetben rendelhet el hiánypótlást, ha azzal a testület egyetért [Ügyrend 41. § (3) bekezdés].

Hiánypótlási felhívásra írásban, végzés formájában kerülhet sor. A végzésben meg kell jelölni a hiányokat, a hiánypótlásra nyitva álló határidőt, illetve a jogkövetkezményeket. A határidő hosszát az Ügyrend alapvetően az előadó alkotmánybíróra bízta, ez alól a bírói kezdeményezések képeznek kivételt, ahol legfeljebb 8 nap állhat rendelkezésre [33. § (1) bekezdés a) pont]. A határidő megjelölésekor figyelembe kell venni az adott eljárás lefolytatására meghatározott határidőket, illetve a hiánypótlás teljesíthetőségének észszerű időtartamát, vagyis nem határozható meg olyan rövid határidő, amit az indítványozó vélhetőleg nem tud teljesíteni. Megjegyzendő, hogy bírói kezdeményezéseknél azon tartalmi hiányosságok esetében, amelyek az alapügy tényállásához kapcsolódnak, jellemzően nincs lehetőség hiánypótlásra, mivel az eljárás felfüggesztése miatt az ügyben eljáró bíró, vagy bírói tanács nem foganatosíthat eljárási cselekményeket {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [27]}.

¹⁷ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 85.

A hiányosság megfelelő pótlása esetén az indítványt úgy kell tekinteni, mintha már eredetileg is helyesen adták volna be [Ügyrend 33. § (2) bekezdés]. Ebből egyszersmind következik az is, hogy még abban az esetben is, ha esetleg a hiánypótlással együtt az indítványozó kiegészíti az indítványát egy további petitummal, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a beadványokat egységesen kell kezelni. Hiánypótlás esetén az elbírálási határidő az alapindítvány előterjesztésétől számítandó. Sui generis szabály a bírói kezdeményezésekre [vö. Abtv. 25. §] vonatkozik, ahol hiánypótlás esetén az első tervezet előterjesztésének és az indítvány elbírálásának a határideje a hiánypótlás beérkezésekor kezdődik (Ügyrend 52. §). E rendelkezés indoka a bírói kezdeményezések elbírálásának szűk határidejében rejlik: az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja szerint legkésőbb kilencven napon belül kell elbírálni azokat, ugyanakkor a határidő kezdetéről nem szól, így az Ügyrend élni tudott a hivatkozott kedvezménnyel.

A hiánypótlás elmaradása (elkésettsége), vagy hiányossága esetén az Alkotmánybíróság vagy visszautasítja az indítványt [vö. Abtv. 64. § *c*) pont], vagy pedig hiányos tartalma szerint bírálja el [Ügyrend 33. § (3) bekezdés]. Visszautasításra akkor kerül sor, ha a hiánypótlás elmaradása ellehetetleníti a döntést. A hiányos tartalom szerint elbírálás alapvetően a tartalmi hiányosság vonatkozásában képzelhető el, ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy nem feladata az előadó alkotmánybírónak, hogy rávegye az indítványozót arra, mire lenne érdemes hivatkoznia egy sikeres alkotmányjogi panaszhoz, ez a módszer egyébként is felvetné az elfogultság lehetőségét. Abban az esetben azonban, ha a hiánypótlási felhívás nem tartalmaz határidőt, annak elmulasztása nem róható az indítványozó terhére.

Ha a hiánypótlás eredményeként az előadó alkotmánybíró azt állapítja meg, hogy az indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, előterjesztést tesz az indítvány áttételére [Ügyrend 33. § (1) bekezdés *b*) pont]. Erre leginkább önkormányzati rendeletek, illetve az Alkotmánybíróság és a Kúria párhuzamos eljárását kizáró rendelkezések (Ügyrend 32. §) miatt kerülhet sor. Hangsúlyozandó továbbá, hogy az indítvány formai vagy tartalmi hiányosságát és annak jogkövetkezményét az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkező testülete állapítja meg, melynek döntése értelemszerűen eltérhet az előadó alkotmánybíró által előterjesztett tervezetben foglaltakhoz képest, így például születethet olyan döntés is, mely szerint az indítvány érdemben elbírálni lehet.

3. Ügyek egyesítése

Az Abtv. 58. § (2) bekezdése szerint az ügyek egyesítésére az előadó alkotmánybíró döntése alapján **az ügyek tárgyának összefüggése** miatt kerülhet sor. Az egyesítés egyrészt az egyszerűbb és gyorsabb elbírálást teszi lehetővé, hiszen így egy eljárásban és döntésben lehet elbírálni több, azonos tartalmú, vagy egymással összefüggő ügyet ahelyett, hogy mindegyikben külön-külön kelljen döntést hozni, ami jóval időigényesebb lenne. Tipikus esete az egyesítésnek, amikor alkotmányjogi panaszban vagy bírói kezdeményezésben ugyanazon jogszabályi rendelkezés megsemmisítését indítványozzák {pl. 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [11], [18]; 3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [1]; 3147/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [3]}, vagy eleve azonos a tényállás és adott esetben az indítványokat is azonos tartalommal nyújtják be {3046/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [1]}.

Egyesítésre jellemzően azonos alkotmánybíró előtt folyamatban lévő ügyekben kerülhet sor, ugyanakkor különböző alkotmánybírókra szignált ügyek esetén is sor kerülhet rá, egyrészt átszignálás révén [Ügyrend 34. § (3) bekezdés], másrészt volt már arra is példa, hogy az egyesítés eredményeként kivételes módon két előadó alkotmánybírója volt az ügynek [15/2019. (IV. 17.) AB határozat].

Az egyesítésre **végzéssel** kerül sor, erről az érintett indítványozókat értesíteni kell [Ügyrend 34. § (1) bekezdés]. Az egyesítés időpontját illetően sem az Abtv., sem az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezéseket, sor kerülhet rá így a befogadást követően, illetve azt megelőzően is, különös tekintettel arra, hogy a legtöbb esetben külön befogadás nélkül történik meg a döntéshozatal. A befogadási feltételeket (pl. érintettség) ugyanakkor ilyenkor is minden indítványozó vonatkozásában külön-külön meg kell vizsgálni és arról dönteni kell [Ügyrend 34. § (2) bekezdés]. Sor kerülhet még be nem fogadott ügyeknek a már befogadott ügghöz történő egyesítésre is. Mindkét utóbbi esetben célszerűbb ugyanakkor a csak befogadott ügyek vonatkozásában elrendelni az egyesítést. Kérdéses továbbá az előadó alkotmánybíró döntéshozatali jogosultsága az eljárás azon szakaszában, amikor az ügyet már az Alkotmánybíróság valamely testülete tárgyalja, ilyenkor a döntéshozatali jog megoszlik az üggyel kapcsolatos döntések meghozatalára jogosult testület és az egyesítésre feljogosított előadó alkotmánybíró között oly módon, hogy a testület beleegyezésével kerülhet csak sor az egyesítésre.

Több érintett által benyújtott, az Alaptörvényben biztosított azonos jog sérelmére és alkotmányos összefüggésre alapított, azonos tárgyú indítvány esetén az Ügyrend 30. § (5) bekezdése alapján, az ügyek egyesítése helyett az Alkotmánybíróság dönthet úgy is, hogy az ügy érdemi vizsgálatát az első befogadást követően végzi el. Ilyenkor a befogadást követően született érdemi döntés következményeit utóbb, a többi, még be nem fogadott indítványra megfelelően alkalmazzák (pl. a többi eljárást a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítése miatt megszüntetik).

Kiemelendő továbbá, hogy nincs egyesítési kötelezettség, az egyes indítványozók kérhetik az Alkotmánybíróságtól, de ez nem köti az előadó alkotmánybíró, ellentétben például a Pp. 117. § (4) bekezdésével, amely a felek közösen előterjesztett kérelmére kötelezővé teszi az egyesítést.

4. Elkülönítés

Az Abtv. 58. § (3) bekezdése szerinti elkülönítés esetén az **egy indítványban szereplő több, egymással szorosan össze nem függő kérdés** szétválasztásáról és új ügyszámra iktatásuk révén külön ügyek létrehozataláról beszélünk. Ezen ügyekben az indítványozó személye azonos, ugyanakkor eltér az eljárás tárgya.

Viszonylag **ritkán előforduló eljárási megoldás**. Utólagos normakontroll eljárásokban sor kerülhet rá akkor, ha az indítványozó egy indítványban több, egymással össze nem függő jogszabályi rendelkezés megsemmisítését indítványozza. Alkotmányjogi panasz eljárásokban az elkülönítés nehezebben képzelhető el, mivel azok az indítványozó egyedi ügyéhez kapcsolódnak, ekként az egyedi ügyre bírnak kihatással, de azért nem példa nélküli abban az esetben, ha az indítvány különböző típu-

sú petitumokat tartalmaz.¹⁸ A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés] elkülönítésre adott okot az is, hogy az indítványozó indítványának kiegészítésében az időközben hatályba lépett új jogszabály egyes rendelkezéseinek megsemmisítését is indítványozta {3049/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [2]}. Kivételes esetként, egy választási ügyben az Alkotmánybíróság, mivel felmerült a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításának szükségessége, az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogával élve áttért az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásra, melyet aztán a rövid eljárási határidő, illetve a kérdés összetettsége miatt elkülönítve bírált el {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [7]–[8]}. Az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványra [Abtv. 38. § (1) bekezdés] indult eljárásban is sor került elkülönítésre, melyben ugyan az indítványozó által felvetett probléma, vagyis az indítvány alapja azonos volt, de az Alaptörvény különböző rendelkezéseinek értelmezését kérte azzal összefüggésben, amely így alapot adott az elkülönítésre {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [29]}.

Az elkülönítésről való döntéshozatal a testületi eljárás megkezdése előtt az előadó alkotmánybíró jogosultsága, míg a testületi eljárás szakaszában az előadó alkotmánybíró csak abban az esetben rendelhet el hiánypótlást, ha azzal a testület egyetért [Ügyrend 41. § (3) bekezdés]. Az előadó alkotmánybíró – ahogyan az a fenti példákban is látható – széles körben mérlegel(het), az Abtv. 58. § (3) bekezdése ugyanis pusztán célszerűségi szempontot nevesít, amely kevésbé objektív kritérium, sokkal inkább az előadó alkotmánybíró szubjektív megítélésének függvénye. Elkülönítésre végzés formájában kerül sor, és bár az Ügyrend nem szól külön arról, hogy ilyenkor értesíteni kell az indítványozót, de ez értelemszerűen következik abból, hogy új ügy keletkezik az indítvány elkülönített részéből. Szintén nem szabályozza egyik norma sem az elkülönítés határidejét, arra értelemszerűen alkalmazhatóak az egyesítésnél kifejtettek. Az elkülönítés eredményeként mindegyik érintett ügyben külön döntés születik.

59. § [Eljárás megszüntetése]

Az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafoyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti.

¹⁸ Pl. a 3273/2018. (VII. 20.) AB végzés alapjául szolgáló ügyben az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasza a régi Pp. felülvizsgálati értékhatárra vonatkozó rendelkezésének, míg az Abtv. 27. §-a szerinti panasza az alapul fekvő ügy érdemében hozott ítéletek megsemmisítésére irányult, így nem állt fenn olyan szoros kapcsolat a két indítványi elem között, amely ne tette volna lehetővé az elkülönítést.

Ügyrend

64. § (1) Az alkotmánybíróági eljárásban eljárást lezáró végzések: [...] az eljárást megszüntető végzés [...].
- (2) Az Alkotmánybíróság az eljárás megszüntetését [...] az érdemi döntésről rendelkező határozatába is foglalhatja.
65. § (3) Okafogyottság címén kell az alkotmánybíróági eljárást megszüntetni, ha az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányosértőnek minősített és megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kéri felülvizsgálni, mint amilyen alkotmányos összefüggés alapján az Alkotmánybíróság az adott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisítette.
67. § (1) Az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a alapján végzésben megszüntetheti az eljárást a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén.
- (2) Okafogyottá válik az indítvány különösen, ha
- a) alkotmányjogi panasz eljárásban a természetes személy indítványozó meghal, a jogi személy megszűnik, kivéve ha az eljárásban érvényesítendő jog tekintetében jogutódlásnak van helye,
 - b)
 - c) az indítványozó indítványát visszavonta,
 - d) rendkívüli jogorvoslat folytán a bíróság a megtámadott bírói döntést hatályon kívül helyezte, illetve ha az eljárás bíróságot új eljárásra utasította,
 - e) az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált.

Tartalomjegyzék

1. Szövegtörténet	650
2. Az okafogyottság fogalma és esetei.....	650
2.1. Már megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kériik	650
2.2. Halál, jogutód nélküli megszűnés	651
2.3. Az indítvány visszavonása	651
2.4. Rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott hatályon kívül helyezés, illetve új eljárás lefolytatására utasítás.....	652
2.5. Az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált.....	652
3. Az okafogyottság jogkövetkezménye	653

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem, pusztán az ideiglenes Ügyrend szabályozta az eljárás megszüntetésének jogintézményét, melynek 31. §-a szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha *a)* az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette és ezzel az indítvány tárgyatlanává vált, *b)* az Alkotmánybíróság az újabb indítványban foglalt kérelmet – ugyanazon okok alapján – érdemi döntéssel már elbírálta, *c)* az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és a indítványozó az Alkotmány-nak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányosértést megállapítani (ítélt dolog), *d)* az indítványozó indítványát visszavonta, *e)* az indítvány egyébként okafo-gyottá vált. A jelenleg hatályos szabályozás nagyrészt ugyanezen okokat fogja át azzal, hogy az alkotmányjogi panasz hatáskör hangsúlyossá válása miatt ehhez kapcsolódóan is megjelentek megszüntetési okok.

Az Ügyrend szabályozását egy módosítás érintette, a 67. § (2) bekezdés *b)* pontját, mely okafo-gyottsági okká nyilvánította azt az esetet, amikor a jogi képviselő képvisel-eleti jogosultsága megszűnt és az indítványozó a jogi képviselétről – felhívás ellenére – nem gondoskodott, az 1003/2013. (XII. 21.) AB Tü. határozat hatályon kívül helyezte, tekintettel arra, hogy megszűnt az ügyvédkényszer az alkotmánybírósági eljárásokban.

2. Az okafo-gyottság fogalma és esetei

Az okafo-gyottság felmerülése esetén bármely megindított eljárás érdemi döntés nélkül zárulhat. Az Abtv., illetve az Ügyrend alapján a megszüntetés ilyenkor mérlegelés kér-dése, erre utal a megszüntetheti kifejezés használata, ugyanakkor az Ügyrendben pél-dálózó módon felsorolt okok között van olyan, amely nem ad teret mérlegelésnek (pl. az indítványozó halála, jogutódlás lehetőségének hiányában). További feltétel, hogy az okafo-gyottságnak nyilvánvalónak kell lennie, vagyis az ok fennállása nem képezheti mérlegelés, illetve vita tárgyát.

Az Abtv. az eljárás megszüntetésének okait – kivéve a főtitkári előkészítő eljárás-ban, az Ügyrend 25. § (6) bekezdése alapján hozott megszüntetést – az okafo-gyottság fogalmának elemeiként kezeli. Ebben az esetben az indítvány visszautasításának nincs helye, az indítvány érdemi vizsgálata folyamatban van, azonban **egy utóbb felmerült tény, körülmény miatt az eljárás nem zárul érdemi döntéssel**. Okafo-gyottság miatti megszüntetésnek gyakorlatilag mindegyik eljárásban helye van.

2.1. Már megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kéri

Az Ügyrend külön rendelkezésben szabályozza azt az esetet, mely **nem ad mérlege-lésre lehetőséget** a megszüntetés, mint jogkövetkezmény alkalmazását illetően. Az Ügyrend 65. § (3) bekezdése szerint okafo-gyottság címen kell az alkotmánybírósági eljárást megszüntetni, ha az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányosértőnek mi-

nősített és megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kéri felülvizsgálni, mint amilyen alkotmányos összefüggés alapján az Alkotmánybíróság az adott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisítette. Hasonló rendelkezést tartalmaz az Abtv. a *res iudicata* tekintetében [vö. Abtv. 24. § (3) bekezdés, 31. §], ezek jogkövetkezménye azonban az indítvány visszautasítása. Az ítélt dolog és az okafogyottság ezen esete elhatárolásának alapja az azonos, vagy pedig eltérő alaptörvényi rendelkezésre (alkotmányos összefüggésre) való hivatkozás.

A rendelkezés alkalmazására mindezidáig egy ügyben került sor, melyben az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre indult eljárást szünettetett meg, az Ügyrend 65. § (3) bekezdését kiterjesztően értelmezve, a megszüntetés alapjául szolgáló AB határozatban ugyanis az Alkotmánybíróság ugyan megállapította az alaptörvény-ellenességet, de nem megsemmisítés, hanem mulasztás jogkövetkezményt alkalmazott. A rendelkezés alkalmazhatóságát a már megállapított alaptörvény-ellenességen túl arra is alapította az eljáró tanács, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét határozatában az indítványozó érveivel közel azonos szempontokra alapította.¹⁹ Ugyan a végzés nem mondja ki, de levonható az a következtetés, hogy a közel azonos hivatkozások miatt az eredeti határozatban foglaltakkal egyező döntés született volna csak, ami a megsemmisítéshez hasonlóan feleslegessé teszi az ismételt érdemi döntés meghozatalát.

2.2. Halál, jogutód nélküli megszűnés

A halál, illetve az indítványozó jogutód nélküli megszűnése abban az esetben okoz okafogyottságot, ha nincs helye az eljárásban érvényesítendő jog tekintetében jogutódlásnak [Ügyrend 67. § (2) bekezdés *a*) pont]. Az eljárásban érvényesítendő jog az eljárás alapjául szolgáló jogi igényt jelenti, a jogutódlás lehetősége, illetve annak hiánya ezért alapvetően az anyagi jogi jogutódlást jelenti. Erre lehet következtetni abból is, hogy sem az Abtv., sem az Ügyrend nem szól a felek személyében történő változás, mint eljárási jogutódlás esetéről. A jogutódlásra ezért, eltérő rendelkezés hiányában, a Ptk. szabályai, illetve közhatalmi szervek esetében államszervezeti szabályok irányadóak.

2.3. Az indítvány visszavonása

Az alkotmányjogi panasz kivételével az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány nem vonható vissza [vö. Abtv. 53. § (6) bekezdés].²⁰ Az alkotmányjogi panasznál ezzel szemben az indítványozók indítványukkal való rendelkezési jogosultságuk körében azt

¹⁹ 3208/2017. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [11g]–[15].

²⁰ Sólyom László ír arról, hogy a bárki által indítványozható absztrakt normakontroll az elé a kérdés elé állította az Alkotmánybíróságot, hogy elsődleges feladata az absztrakt alkotmányos rend biztosítása-e, vagy az alapvető jogokon esett sérelmek orvoslása, végül azt az álláspontot fogadták el, mely szerint az indítvány függetlenedik az indítványozó személyétől, mivel az indítványozó nem a saját jogainak sérelme, hanem a köz érdekében, az alkotmányos rend helyreállításáért lép fel, így már 1990-ben kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az ügyet az indítvány visszavonásától függetlenül folytathatja. Ebben az értelmében ezen eljárások „közérdekből végigvitt” eljárások. SÓLYOM (2001) i. m. 168–169.,

az Alkotmánybíróság döntésének meghozataláig vissza is vonhatják. Ebben az esetben megszűnik az Alkotmánybíróság és az indítványozó közötti eljárési jogviszony, és mivel az eljárás hivatalból folytatására nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak, ezért az eljárást – az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján – meg kell szüntetni {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [125]; 3085/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [34]; 3117/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [3]}. Nem rendelkezik az Ügyrend arról az esetről, ha az alkotmányjogi panasz eljárásban esetleg egynél több fél terjesztett elő indítványt, és csak az egyik visszavonja az indítványt, azonban ilyenkor az eljárési jogviszony továbbra is fennáll, így az eljárás lefolytatásának nincs akadálya.

2.4. Rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott hatályon kívül helyezés, illetve új eljárás lefolytatására utasítás

Alkotmányjogi panaszt a bíróság jogerős, rendes jogorvoslattal nem támadható döntésével szemben lehet kezdeményezni. Az Ügyrend 32. §-a értelmében nem szükséges kimeríteni a felülvizsgálati eljárást, mint rendkívüli jogorvoslatot, ugyanakkor az itt meghatározott eljárési szabályok kizárják az Alkotmánybíróság és a Kúria párhuzamos eljárását. Nincs azonban ilyen jellegű kizáró rendelkezés más rendkívüli jogorvoslati eljárás (pl. perújítás, jogorvoslat a törvényesség érdekében) vonatkozásában. Amennyiben ilyen eljárás a döntés megsemmisítésével, hatályon kívül helyezésével, illetve esetlegesen új eljárás elrendelésével zárul [Ügyrend 67. § (2) bekezdés *d*) pont], az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya, vagyis a jogerős bírósági határozat hatályát veszti, ekként nincs olyan döntés, melynek az alkotmányosságát az Alkotmánybíróság vizsgálhatná. A megszüntetés mellett szól az is, hogy a megsemmisítés vagy orvosolja az indítványozó jogsérelmét, vagy az új eljárás elrendelése folytán fennáll ennek az esélye.²¹

2.5. Az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált

Okafogyottá válik az indítvány abban az esetben is, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált [Ügyrend 67. § (1) bekezdés *e*) pont]. E két elemet az alkotmánybírósági gyakorlat nem határolja el egymástól, az egyes kapcsolódó ügyekben az egész ügyrendi rendelkezést hivatkozzák. Tipikus esete az *e* pont hatálya alá tartozó megszüntetéseknek a jogszabályi környezet megváltozására való hivatkozás. Itt figyelembe veendő, hogy az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene, vagyis minden esetben vizsgálendő e kritérium. Jellemzően utólagos absztrakt normakontroll eljárásokban nincs lehetőség a hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések alkalmazására {3213/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [7]; 3012/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}, de kivételesen a közvetetten a jog-

245. Ez a megállapítás nyilvánvalóan nem irányadó az alkotmányjogi panaszokra, melyet egyedi ügyben, illetve közvetlen érintettség esetén bírál el az Alkotmánybíróság.

²¹ BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ–RAJOS i. m. 216.

szabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] is juthat ugyanerre a következtetésre az Alkotmánybíróság {3175/2015. (IX. 23.) AB végzés, Indokolás [22]; 3356/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [18]}.

E pont hatálya alá tartozó megszüntetési ok továbbá, ha a jogszabályváltozás folytán a panaszosok által eredetileg megfogalmazott alkotmányossági probléma változatlan formában már nem áll fenn {3108/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [14]; 3012/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3163/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [12]}, illetve ritkán ugyan, de az Alaptörvény módosításával megváltozhat az alkotmányos környezet is {3214/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [15]}.

Míndezezből megállapítható egyben az is, hogy a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásokban, ha az indítványozó esetében még alkalmazni kellene a hatályon kívül helyezett jogszabályt, vagy a hatályon kívül helyezés nem orvosolta a sérelmét, értelemszerűen nincs lehetőség az okafogyottságot megállapítani és megszüntetni az eljárást.

Az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban főszabály szerint az alkalmazott jogszabályi rendelkezés utóbbi hatályon kívül helyezése nem bír relevanciával, ugyanakkor volt arra is példa, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált gyülekezési jogi ügyben úgy ítélte meg, hogy ugyan az indítványozó jogsérelmének reparálására az időmúlásra tekintettel nincs lehetőség (ami felvethetné az okafogyottság esetét), azonban a döntés megsemmisítése egyrészt morális elégtételt jelenthet a jogsérelmet szenvedetteknek, másrészt a bíróságok számára iránymutatásul szolgálhat a döntés, ezért nem szüntette meg az eljárást {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [32], [71]; 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [57]; 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}.

Bírói kezdeményezés esetében az alapügyben eljáró bíró az Alkotmánybíróság döntését megelőzően is dönthet az eljárás megszüntetéséről, mely okafogyottságot keletkeztet, mivel a megszüntetés eredményeként nincs olyan folyamatban lévő ügy, amelynek elbírálása során az eljáró bírónak az Alkotmánybíróság előtt megtámadott jogszabályt alkalmaznia kellene {3088/2013. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [7]; 3166/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]}.

3. Az okafogyottság jogkövetkezménye

Nyilvánvaló okafogyottság esetén, ha nincs lehetőség rá, illetve nem indokolt az eljárás továbbfolytatása, az Alkotmánybíróság az eljárást az Abtv. 59. §-a alapján megszünteti. A megszüntetés végzésben történik [Ügyrend 67. § (1) bekezdés], mely nem keletkeztet ítélt dolgot, tekintettel arra, hogy az indítvány érdemi elbírálására nem került sor. Az Alkotmánybíróság az eljárás megszüntetését – ha egyéb kérdéseket is elbírál – az érdemi döntésről rendelkező határozatába is foglalhatja [Ügyrend 64. § (2) bekezdés].

60. § [Eljárás felfüggesztése]

Az Alkotmánybíróság az eljárását bíróság, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, ha az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben e szervek előtti eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja.

Ügyrend

45. § (1) Az Alkotmánybíróság az eljárását az Abtv. 60. §-a alapján végzéssel felfüggesztheti. A felfüggesztő végzést az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján és hivatalos lapjában közzé kell tenni.

(2) A felfüggesztésről szóló végzést röviden indokolni kell.

(3) A felfüggesztés időtartama alatt az ügyintézési határidők nyugszanak.

46. §

Tartalom

1. Szövegtörténet	654
2. A felfüggesztés indokoltsága és esetei.....	655
3. A felfüggesztés jogkövetkezmenyei.....	657

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem, csak az **Ideiglenes Ügyrend szabályozta** az Alkotmánybíróság eljárásának felfüggesztését. A 30. § szerint az Alkotmánybíróság saját eljárását valamely folyamatban levő eljárás befejezéséig – érdemi határozat hozatala nélkül – felfüggesztheti, ha a folyamatban levő eljárásnak az Alkotmánybíróság döntése szempontjából jelentősége van, és a felfüggesztést a jogbiztonság érdeke indokolja. A felfüggesztés pusztán lehetőség, nem pedig kötelezettség volt az Alkotmánybíróság eljárásában, ráadásul a döntéshozatali határidők hiánya miatt a felfüggesztés intézményének szabályozása alapvetően felesleges is volt, mivel az Alkotmánybíróság bármikor, bármilyen indokolás és feltétel nélkül abbahagyhatta az adott ügy tárgyalását, akár évekre is.²² A hatályos szabályozás ugyanakkor már tartalmaz eljárési határidőket, így a felfüggesztés alkalmazásának jelentősége értelemszerűen megnőtt.

Az Ügyrend eredetileg csak a 45. § (1) bekezdésében foglaltakat tartalmazta, az indokolási kötelezettségről szóló (2) bekezdést az 1002/2016. (IV. 21.) AB Tü. határozat, míg az ügyintézési határidők nyugvásáról szóló (3) bekezdést az 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozat iktatta be, mely egyszersmind hatályon kívül helyezte a 46. §-t, mely

²² TILK (2008) i. m. 209.

az alkotmányjogi panasszal összefüggő eljárás szüneteltetését tette lehetővé abban az esetben, ha az adott ügygel közvetlenül összefüggő, bíróság előtt folyamatban lévő eljárásban hozott döntés nélkül az indítvány megalapozottan nem bírálható el. Ugyanezen szakasz szabályozta az Alkotmánybíróság és a Kúria párhuzamos eljárásának lehetőségét, amit jelenleg a 32. § zár ki. Az 1002/2016. (IV. 21.) AB Tü. határozat mindezeket módosította a 41. § (1) bekezdését, lehetővé téve az előadó alkotmánybíró számára az eljárás felfüggesztését. Az 1003/2021. (IV. 7.) AB Tü. határozat pontosította a 45. § (1) bekezdésében foglaltakat, így a felfüggesztő végzést és az eljárás folytatását elrendelő végzést nemcsak közzé kell tenni az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján és hivatalos lapjában, hanem arról tájékoztatni kell az indítványozót, alkotmányjogi panasz esetében az elsőfokú bíróságot, valamint az egyéb érdekeltet is. Másrészt új rendelkezésként a 45. §-ba bekerült az is, hogy a bíróság felhívása a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére az előadó alkotmánybíró – ha a felfüggesztést a testület rendelte el, a testület – részéről a felfüggesztés időtartama alatt is foganatosítható. Az eljárás folytatásáról az előadó alkotmánybíró a felfüggesztésre okot adó eljárás befejezéséről történő tudomásszerzéstől számított 30 napon belül végzéssel dönt. Indokolt esetben az Alkotmánybíróság akkor is elrendelheti az eljárás folytatását, ha a felfüggesztésre okot adó eljárás még nem fejeződött be. Ilyen esetben az eljárás folytatásáról az előadó alkotmánybíró javaslatára a testület dönt.

2. A felfüggesztés indokoltsága és esetei

Az Abtv. 60. §-a **kivételesen, előkérdés felmerülése esetén** teszi lehetővé az eljárás felfüggesztését. Az előkérdés a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges olyan kérdés, melynek eldöntése egyrészt más szerv hatáskörébe tartozik, másrészt az eljárás megindításakor ez a döntés még nem állt rendelkezésre. Az eljárás felfüggesztése rövid indokolással ellátott végzésben történik, melynek meghozatala alapján a testületi eljárást megelőzően az előadó alkotmánybíró hatáskörébe tartozik [Ügyrend 41. § (1) bekezdés], a testületi eljárás szakaszában viszont már csak a testület hozhatja meg [Ügyrend 41. § (3) bekezdés]. Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége és nem kötelezettsége az eljárás felfüggesztése, szabadon mérlegelheti annak indokoltságát. Ugyanakkor mivel az Abtv. 60. §-a egyértelműen rögzíti, hogy a más szervek előtti eljárásnak folyamatban kell lennie, abban az esetben, amikor az előkérdés tárgyában a felfüggesztésre okot adó eljárás még nincs megindítva, nincs helye az eljárás megindítására való várakozásnak, illetve az eljárás felfüggesztésének.²³

Az eljárás felfüggesztésének jogintézménye viszonylag ritkán alkalmazott eszköz. Ennek indoka az, hogy az eljárások többségét kitevő, az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panaszeljárásokban eleve nehezen képzelhető el az, hogy olyan kérdés merüljön fel, ami az alapul fekvő eljárásban a döntéshozatalhoz nem volt szükséges, de az Alkotmánybíróság döntéshozatalához igen. Ami felmerülhet, az az egyes rendkívüli jogorvoslatok kérdése, melyek elvileg folyamatban lehetnek az Alkotmánybíróság eljárás

²³ A Pp.-vel ellentétben, ahol a bíróság előkérdés felmerülése esetén harmincnapos határidőt tűzhet a büntetőbíróság vagy közigazgatási hatóság eljárásának megindítására, ha az még nincs megindítva [123. § (1) bekezdés].

rásával párhuzamosan. Az Ügyrend 32. §-a ezt a felülvizsgálati eljárással összefüggésben immár kizárja, más rendkívüli jogorvoslati eljárásokra viszont nem vonatkozik, illetve a 41. § (2) bekezdése eleve rendelkezik annak a lehetőségéről, hogy ilyen eljárásokról tájékoztatást kérhet az előadó alkotmánybíró.

Az eljárás felfüggesztésére jellemzően az ügyben alkalmazott, illetve indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggő, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás okán került eddig sor, eddig jellemzően testületi eljárásban, kivételesen előadó bíró által.²⁴

Az Európai Unió intézménye előtt folyamatban lévő eljárással összefüggésben az Alkotmánybíróság több döntésében is hangsúlyozta, hogy döntéshozatala során figyelemmel van az Európai Unió Bíróságának gyakorlatára, illetve kiemelt jelentőséget tulajdonít az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédnek. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az Európai Unió Bírósága révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani, melyből fakadóan az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni. Ebből fakadóan, amennyiben az Alkotmánybíróság tudomására jut, hogy az Európai Unió Bírósága előtt előzetes döntéshozatali eljárás, vagy kötelezettségszegési eljárás van folyamatban az általa vizsgált jogszabállyal összefüggésben, rendszerint felfüggeszti a saját eljárását {3216/2013. (XII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]–[11]; 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [3]–[9]; 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [2]–[7]; 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [2]–[5]; 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [2]–[3]}.

Az Alkotmánybíróság emellett figyelemmel van az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatára is. Ritkán fordul elő, hogy az Alkotmánybíróság eljárásával párhuzamosan az EJEB előtt is eljárás legyen folyamatban, a Szalontay v. Magyarország ügyben hozott döntés óta, mely hatékony jogorvoslatnak minősítette az alkotmányjogi panaszt, amelyet így előzetesen ki kell méríteni, ennek valószínűsége tovább csökkent, azonban az eddig meghozott döntésekből levonható az a következtetés, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén [vö. Abtv. 32. § (1) bekezdés] az Alkotmánybíróság **az EJEB döntéséig felfüggesztheti az eljárását** {3215/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [7]; 3228/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [2]; 3044/2017. (III. 7.) AB végzés, Indokolás [2]}.

A felfüggesztés **további feltétele, hogy azt a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja**, e feltétel értelmezését ugyanakkor a vonatkozó AB végzések indokolása nem részletezi, így levonható az a következtetés, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megítélése szerint a döntéshozatalához szükséges más bíróság vagy (európai, illetve nemzetközi) szerv eljárásában hozott döntés, akkor az egyéb feltételek fennállása is megállapítható.

²⁴ 3229/2016. (XI. 14.) AB végzés; 3229/2016. (XI. 14.) AB végzés; 3044/2017. (III. 7.) AB végzés.

3. A felfüggesztés jogkövetkezményei

Az Ügyrend 45. § (3) bekezdése alapján a felfüggesztés időtartama alatt **az ügyintézési határidők nyugszanak**, vagyis a nyugvás időtartama az ügyintézési határidőbe nem számít bele. A nyugvás időtartama a végzés meghozatalától kezdődik. Eredetileg az Ügyrend nem rendelkezett a nyugvás megszűnésének időpontjáról, így az lehetett egyrészt az előkérdést képező döntésről való tudomásszerzés időpontja, másrészt **az Alkotmánybíróság bármikor dönthetett az eljárásának továbbfolytatásáról** is. Utóbbira két alkalommal került sor, egyrészt egy rendkívül sajátos esetben, amikor még az Ügyrend nem zárta ki az Alkotmánybíróság és a Kúria párhuzamos eljárást, a Kúria eljáró tanácsa pedig az Alkotmánybíróság eljárására hivatkozással felfüggesztette a saját eljárását, mire válaszul az Alkotmánybíróság is ugyanígy cselekedett. Az Ügyrend 32. §-ának módosítását követően, mely kizárta a felülvizsgálati eljárás kezdeményezése esetén az alkotmányjogi panasz benyújtását, az Alkotmánybíróság végül az eljárása továbbfolytatásáról döntött, az Ügyrend módosított 32. §-ára hivatkozással pedig visszautasította a panaszt azzal, hogy a Kúria döntését követően az alkotmányjogi panasz indítvány előterjesztésének lehetősége továbbra is fennáll {3189/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [4]–[5]}.²⁵ Másrészt a IV/3369-2015. számú ügyben, melyben a Budapest Főváros Kormányhivatala törvényességi felügyeleti eljárásának befejezéséig felfüggesztett eljárásának továbbfolytatását rendelte el {3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [4]}. Megjegyzendő, hogy ezt a két esetet kivéve az Alkotmánybíróság jellemzően külön nem rendelkezett a felfüggesztett eljárás folytatásáról, illetve az indítványozó(k) erről való értesítéséről. Az 1003/2021. (IV. 7.) AB Tü. határozat viszont immár szabályozza az eljárás továbbfolytatásának kérdést, határidőt – a felfüggesztésre okot adó eljárás befejezéséről történő tudomásszerzéstől számított 30 napon belül – tűzve arra, illetve indokolt esetben azt is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság akkor is elrendelje az eljárás folytatását, ha a felfüggesztésre okot adó eljárás még nem fejeződött be. Utóbbi esetben az eljárás folytatásáról az előadó alkotmánybíró javaslatára a testület dönt. A módosítás tehát rendezte ezt a jogbizonytalan helyzetet, mely elviekben lehetőséget teremtett az eljárás beláthatatlan elhúzódására is.

Az eljárás felfüggesztése alatt eljárási cselekmények alapvetően nem foganatosíthatók, ez alól az Ügyrend legújabb módosítása kivételt fogalmazott meg: a bíróság felhívása a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére az előadó alkotmánybíró – ha a felfüggesztést a testület rendelte el, a testület – részéről a felfüggesztés időtartama alatt is foganatosítható. Megjegyzendő továbbá, hogy egy alkotmányjogi panasz tartalmazhat ugyan több petitumot is, azonban ez nem jelenti azt, hogy lehetőség lenne részleges felfüggesztésre, az Abtv., illetve az Ügyrend megfelelő rendelkezése hiányában. Ilyenkor a megfelelő eljárás az adott petitum elkülönítése, amennyiben az Abtv.-ben és Ügyrendben foglalt feltételek teljesülnek.

²⁵ Ld. részletesen: BERKES–CSINK i. m. 339–346.

61. § [Végrehajtás felfüggesztésére felhívás]

- (1) Az Alkotmánybíróság eljárásában kivételesen a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot, ha az
 - a) az alkotmánybírósági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel,
 - b) súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében, vagy
 - c) más fontos okbólindokolt, és a bíróság az 53. § (4) bekezdése alapján a döntés végrehajtását nem függesztette fel.
- (2) Ha az Alkotmánybíróság a 24. §-ban meghatározott hatáskörében kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggesztheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jobbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.
- (3) A (2) bekezdésben meghatározott felfüggesztés az Alkotmánybíróság érdemi döntésének meghozataláig tart. Ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést nem semmisíti meg, határozatában megállapítja a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének napját. A hatálybalépés napját úgy kell megállapítani, hogy a jogszabályban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésére meghatározott időponthoz hozzá kell adni azt az időtartamot, amely a jogszabály kihirdetése és az Alkotmánybíróság érdemi döntése között eltelt.
- (4) A felfüggesztő határozat száznyolcvan nap elteltével hatályát veszti, ha az Alkotmánybíróság nem dönt az intézkedés meghosszabbításáról. Az Alkotmánybíróság a felfüggesztésről szóló döntésében megállapítja a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének időpontját arra az esetre, ha a felfüggesztő döntés hatályát vesztené. A hatálybalépés napját úgy kell megállapítani, hogy a jogszabályban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésére meghatározott időponthoz hozzá kell adni azt az időtartamot, amely a jogszabály kihirdetése és a felfüggesztő döntés hatályvesztése között eltelne.

Ügyrend

2. § (2) Az Abtv.-ben meghatározott feladat- és hatáskörén túlmenően a teljes ülés különösen

- g) döntést hoz az Abtv. 61. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörben törvény hatálybalépésének felfüggesztéséről
26. § (2) Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a főtktkár tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő elsőfokú bíróságtól, hogy [...] született-e döntés a jogerős ügydöntő határozat végrehajtásának felfüggesztéséről.
47. § (1) Jogszabály hatálybalépésének az Abtv. 61. § (2) bekezdésében meghatározottak alapján történő felfüggesztését kérelemre vagy hivatalból az elnök vagy az előadó alkotmánybíró kezdeményezheti. Az elnök az ideiglenes intézkedésről való döntés céljából rendkívüli teljes ülést hívhat össze.
- (2) Az intézkedés meghosszabbításáról az elnök vagy az előadó alkotmánybíró kezdeményezésére a teljes ülés legkésőbb a felfüggesztő határozat hatályvesztését megelőző nyolc nappal dönt.
48. § (1) Ha a bíróság az Abtv. 53. § (4) bekezdése alapján nem függesztette fel az alkotmányjogi panaszban sérelmezett bírói döntés végrehajtását, az Alkotmánybíróság – kérelemre vagy hivatalból – az Abtv. 61. § (1) bekezdésében foglalt esetben a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot.
- (2) A döntés végrehajtásának felfüggesztésére történő felhívásról az Alkotmánybíróság végzéssel határoz.
- (3) A döntés végrehajtásának felfüggesztésére történő felhívásról az Alkotmánybíróságnak az a testülete dönt, amely az érintett ügyben érdemi döntésre jogosult, kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntéshozatali testületének összehívása az ideiglenes intézkedés céljának veszélyeztetése nélkül nem lehetséges. Ilyen esetben az ideiglenes intézkedésről az elnök által kijelölt öt alkotmánybíróból álló testület dönt.
- (4) A döntés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó ideiglenes intézkedés elrendelését indokolni kell.
63. § Az eljárás befejezését megelőzően az Alkotmánybíróság végzésben rendeli el [...] az eljárás felfüggesztését [...].

Tartalom

1. Szövegtörténet	660
2. A döntés végrehajtásának felfüggesztésére való felhívás	660
2.1. Felfüggesztésre felhívás az alkotmánybírói eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel.....	661
2.2. Felfüggesztésre felhívás súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében	662
2.3. Felfüggesztésre felhívás más fontos okból.....	662
2.4. Eljárási kérdések	662
3. A kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének felfüggesztése.....	664

3.1. Súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése.....	665
3.2. Az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme	665
3.3. Eljárási kérdések	666

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem ismerte az ideiglenes intézkedés intézményét, ugyanakkor már 2003-ban felmerült annak bevezetése az Alkotmánybíróság által vizsgálat alá vont norma vonatkozásában, ha az nagy valószínűséggel alkotmányellenesnek látszott. A tervek szerint az Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazását – az indítványozó kérelmére vagy hivatalból – határozatával ideiglenesen, a jogbiztonság érdekében felfüggeszthette volna súlyos, illetve utóbb nem orvosolható hátrányok elhárítása vagy más különös méltánylást érdemlő ok érdekében.²⁶ A jogintézmény végül az Abtv.-be került be, két esetkörrel: egyrészt sor kerülhet a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály felfüggesztésére, másrészt a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívhatja fel az Alkotmánybíróság a bíróságot.

2. A döntés végrehajtásának felfüggesztésére való felhívás

A döntés végrehajtásának felfüggesztésére alapvetően két esetben kerülhet sor: dönthet arról a bíróság [vö. Abtv. 53. § (4) bekezdés], e döntést meghozatala hiányában pedig az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság is felhívhatja erre. Az utóbbi eszköz csak **kivételesen alkalmazható**. Elsődlegesen az eljáró bíróság dönthet ugyanis a végrehajtás felfüggesztéséről,²⁷ az Alkotmánybíróság csak ennek elmaradása esetén kerül döntéshozatali pozícióba.

A jogintézmény **alkalmazásának előfeltétele** a döntés végrehajtásának lehetősége, mely az alapügyben meghozott döntés tartalmától függ. Azokban az ügyekben, ahol nincs elvi lehetőség sem a végrehajtási eljárás megindítására (pl. megállapítási per), a jogintézményt nem lehet alkalmazni. A kifogásolt döntés végrehajtása ugyanakkor tág fogalom, idetartozhat a közbenső ítélet is.²⁸

A „kifogásolt döntés” fordulat alkalmazásából fakadóan megállapítható, hogy a végrehajtás felfüggesztése legszorosabban a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszhoz (vö. Abtv. 27. §) kapcsolódik, ugyanakkor nem zárható ki a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljáráshoz [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] kapcsolódóan sem, ez áll ugyanis összhangban a jogintézmény céljával.²⁹ A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban megállapított alaptörvény-ellenesség jellemzően kihat a bírói döntés alkotmányosságának megítélésére is, ezért indokolatlan lenne az ideiglenes intézkedés lehetőségének kizárása.

²⁶ TILK (2008) i. m. 93.

²⁷ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. LIII. törvény 48–51. §, Pp. 426. § (1) bekezdés, Be. 665. § (1) bekezdés, Szabs. tv. 147. § (10) bekezdés b) pont.

²⁸ 3216/2016. (XI. 14.) AB végzés.

²⁹ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 110–111.

A végrehajtás felfüggesztésével elsődlegesen azt lehet megakadályozni, hogy visszafordíthatatlan kára, hátránya következzen be az indítványozónak. Az Abtv. 61. § (1) bekezdésében szabályozott **három esetkör** közül ez a legvilágosabb és gyakorlatilag mindegyik eddig meghozott döntés fel is hívta indokként. Ezen túlmenően még két esetkört nevesít az Abtv. 61. § (1) bekezdése: a felfüggesztésre felhívást az alkotmánybíróági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel és a más fontos okból történő felfüggesztésre felhívást.

2.1. Felfüggesztésre felhívás az alkotmánybíróági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel

Az Abtv. 61. § (1) bekezdés *a*) pontja két fordulatot tartalmaz, mely alapvetően nem mutat kapcsolatot egymással. **Az eljárás várható tartama** miatti felfüggesztésre felhívás elkerülhető esetleg soron kívüli eljárással, így alkalmazása csak szűk körben – pl. a soron kívüli eljárás elrendelésének mellőzésekor, vagy ha a végrehajtás gyorsasága miatt az nem mutatkozik hatékony eszköznek, esetleg más felfüggesztési ok együttes fennállásakor – képzelhető el. A 3216/2016. (XI. 14.) AB végzés estében az indítványra okot adó ügyben a bíróság jogerősen elbírálta a kisajátítás tárgyában hozott határozat, az indítványozó pedig jelezte, hogy várható a kisajátított ingatlanok lebontása, mely véglegesen és visszafordíthatatlan módon megszüntetné a kisajátításkori állapotot. Az Alkotmánybíróóság az eljárásának várható tartamára, illetve a súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülésére hivatkozással a bíróságot a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívta fel.³⁰

A másik fordulat az Alkotmánybíróóság **várható döntésére tekintettel** teszi lehetővé a végrehajtás felfüggesztésére való felhívást. E fordulat szintén kivételességet mutat abban a tekintetben, hogy feltételez egy előrehaladottabb állapotot az eljárásban, amikor már körvonalazódik a várható döntés, vagy pedig egyértelműnek mutatkozik az alaptörvény-ellenesség. Hangsúlyozandó, hogy e feltételezés nem jelent kötelezettséget a döntés tartalmát illetően az Alkotmánybíróóságra, az ideiglenes intézkedést nem szükségszerűen követi megsemmisítés.

A fenti példához hasonló megoldással élt az Alkotmánybíróóság a 3134/2018. (IV. 19.) AB végzésben, melyben választási plakáttal kapcsolatos ügyben tiltotta el a Kúria a plakát kiadóját a további jogsértéstől. Az indítványozó beadványában jelezte, hogy kampánytevékenysége korlátozottá válhat. A végzés indokolása szerint a bíróságnak a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére való felhívása indokolt, mivel a panaszt az Alkotmánybíróóság érdemben vizsgálja, a Kúria végzésének végrehajtása pedig az alkotmánybíróági vizsgálat alatt is kihat az indítványozónak az országgyűlési választások kampányidőszakában jogszerűen végezhető tevékenységére. A felfüggesztésre felhívást a várható döntésre, illetve a súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülésére hivatkozással hozta meg a testület.³¹

³⁰ 3216/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [1]–[5].

³¹ 3134/2018. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [4]–[6].

2.2. Felfüggesztésre felhívás súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében

A **helyrehozhatatlan kár, illetve hátrány** alatt jellemzően dolgok megsemmisülését, az eredeti állapot helyre nem állíthatóságát, a kár megtérítésével nem kompenzálható eseményeket értjük. A helyrehozhatatlanság ugyanakkor esetenként túl szűk fogalom, melyet azonban megnyit az Abtv. azzal, hogy a **súlyos kár vagy hátrány** esetén is lehetővé teszi az ideiglenes intézkedés alkalmazását. A fenti két példán – az ingatlan elbontása, illetve a kampánytevékenység korlátozása – túlmenően e rendelkezést hívta fel az Alkotmánybíróság a 3066/2018. (II. 20.) AB végzésében, melyben az alapügyben érintett két kiskorú gyermeket várhatóan Spanyolországba vitték volna. Az Alkotmánybíróság az eljárásának várható tartamára tekintettel, súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében tartotta indokoltnak az ideiglenes intézkedést. Az indokolás szerint a döntés végrehajtása a két kiskorú gyermek testi, lelki fejlődésében súlyos és helyrehozhatatlan kárt illetve hátrányt okozhat.³²

2.3. Felfüggesztésre felhívás más fontos okból

A más fontos ok fennállásának lehetősége kitágítja az Abtv. 61. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontjában foglalt lehetőségeket, egyfajta gumiszabályként van jelen arra az esetre, hogy előbbi kettő esetleg nem fedne le valamilyen esetkört. Ilyen döntés meghozatalára ugyanakkor még nem került sor. Fontos kiemelni, hogy az ideiglenes intézkedés kivételes jellegű eszköz, mely kivételességet ez a szabály sem törheti át.

2.4. Eljárási kérdések

Az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatos eljárási szabályokat az Ügyrend tartalmazza. A döntés meghozatala **végzéssel** történik, amiről az Alkotmánybíróságnak **az a testülete dönt**, amely az érintett ügyben érdemi döntésre jogosult [Ügyrend 48. § (2)–(3) bekezdés].

A testületek hatáskörét rendezi az Abtv. 50. §-a, ugyanakkor bírói döntések esetében (a hatását tekintve) gyakorlatilag párhuzamos hatáskör van, így ebben az esetben **nincs akadálya az öttagú tanács eljárásának** akkor sem, ha később esetleg a teljes ülés dönt. Ezt mutatja a 3066/2018. (II. 20.) AB végzés is, melyet még az öttagú tanács hozott meg, az ügyet lezáró – a Kúria döntését megsemmisítő – határozatot viszont már a teljes ülés.³³

Ezzel összefüggésben felmerül az a kérdés, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás mely szakaszában hívhatja fel az Alkotmánybíróság a bíróságot a döntés végrehajtásának felfüggesztésére. Egy szakirodalmi álláspont szerint az Ügyrend 48. § (3) bekezdésének az érdemi döntést hozó testületre utalása azt jelenti, hogy a felhívásra **a befogadást követően** kerülhet sor.³⁴ Ezt támasztja alá a gyermekelvitellel kapcsolatos

³² 3066/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [1]–[2].

³³ 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat.

³⁴ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 112.

határozat, amelyben az Alkotmánybíróság teljes ülése a befogadásról történt döntés rögzítését követően döntött a döntés végrehajtására felfüggesztésre való felhívásról.³⁵ Emellett szóló érv az is, hogy a végrehajthatóság alapvetően a jogerőhöz kapcsolódik, melyet az Alkotmánybíróság eljárása a befogadást megelőzően nem tör át. Ugyanakkor a befogadás általában belső feljegyzésben szereplő javaslat elfogadásával, formális határozat nélkül történik.

Az Ügyrend tartalmaz továbbá egy **kivételt** is a döntést hozó testületre vonatkozó főszabály alól: az elnök által kijelölt öt alkotmánybíróból álló testület dönt az ideiglenes intézkedésről, ha az Alkotmánybíróság döntéshozatali testületének összehívása az ideiglenes intézkedés céljának veszélyeztetése nélkül nem lehetséges [48. § (3) bekezdés]. E rendelkezés alkalmazására még nem került sor, jellemzően ítélkezési szünetben fordulhatna elő, amikor az illetékes öttagú tanács határozatképessége (valamennyi tagjának jelenléte) nem biztosítható.

Az ideiglenes intézkedés meghozatalára sor kerülhet mind **kérelemre**, mind pedig **hivatalból**. Ugyanakkor sem az Abtv, sem az Ügyrend nem rendelkezik arról szövegszerűen, hogy kifejezetten külön elbírálásra váró ilyen kérelemmel lehet fordulni az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság gyakorlata pedig nem egységes azzal kapcsolatban, hogy az ilyen tartalmú **kérelemről kell-e kifejezetten dönten**i.

Visszautasítások esetében bevett indokolási elem, hogy a visszautasításra tekintettel a kérelemről nem kell dönteni.³⁶ Az is előfordul, hogy a rendelkező rész is tükrözi a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem önálló indítványi elemként kezelését és azt a testület külön pontban el-, illetve visszautasítja.³⁷ Ezzel szemben elutasítás esetén arra is van példa, hogy a döntés beolvad az elutasításba, vagyis az indokolás tartalmaz érdemi érvelést arra vonatkozóan, hogy miért nem került sor az ideiglenes intézkedés elrendelésére, de kifejezett elutasítást sem ott, sem a rendelkező részben nem.³⁸ Hibrid megoldásként az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában megjelent az is, hogy az alkotmányjogi panasz elutasítására tekintettel nem kellett a végrehajtás felfüggesztéséről rendelkezni.³⁹

Megjegyzendő, hogy az ideiglenes intézkedés meghozatala iránti kérelem elbírálása nem önálló eljárása az Alkotmánybíróságnak, ezért arról álláspontunk szerint nem kell külön döntést hozni, ha a kérelemben foglaltaknak nem tesz eleget az Alkotmánybíróság.⁴⁰ Ebből fakadóan az indokolásnak sem arra kellene hivatkoznia, hogy az elutasí-

³⁵ 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [18]–[24].

³⁶ 3073/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [10]; 3328/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [23]; 3356/2021. (VII. 28.) AB végzés, Indokolás [24].

³⁷ 3162/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [14], 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [32]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [123]–[126]; 3265/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [47]–[50].

³⁸ 3031/2017. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [81]–[83]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [35].

³⁹ 3119/2019. (V. 29.) AB határozat, Indokolás [54]; 3150/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [48]; 3088/2020. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [51]; 3158/2020. (V. 21.) AB határozat, Indokolás [24]; 3238/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [42]; 3331/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [39]; 3166/2021. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [48].

⁴⁰ Egyedüli döntésként a 6/2020. (III. 3.) AB határozat támasztja alá ezt az álláspontot: „Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 61. §-ára hivatkozva jelzi, hogy a jelen esetben indokolt a megtámadott döntések végrehajtásának felfüggesztésére felhívni a bíróságot. Az Abtv. 61. § (1) bekezdése értelmében nem lehet önálló, és külön elbírálásra váró indítványnak tekinteni az indítványozásra jogosultnak azt a javaslatát,

tásra tekintettel nem kellett dönteni, különösen mert az ideiglenes intézkedés céljának mond ellent, ha az érdemi döntés meghozataláig meg sem vizsgálja az Alkotmánybíróság az elrendelés esetleges indokoltságát. A kérelemre tekintettel elég lenne arra utalni, hogy nem látott okot az Alkotmánybíróság az ideiglenes intézkedés elrendelésére.

Az Ügyrend előírja, hogy a döntés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó **ideiglenes intézkedés elrendelését indokolni kell**. Az eddig meghozott döntések alapján az látható, hogy az Alkotmánybíróság alapvetően röviden indokol, feltüntetve (esetenként csak az indítványozó beadványának tartalmára utalással)⁴¹ azt a körülményt – például az ingatlan elbontása, a gyermek testi, lelki fejlődésében érő súlyos és helyrehozhatatlan kár illetve hátrány, a kampánytevékenység korlátozása –, amelyet megfeleltet az Abtv. 61. § (1) bekezdésében foglalt valamely oknak, de nem további indokolással támasztja alá ezen ok fennállását, hanem csupán megállapítja: a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére való felhívása indokolt.⁴² Nem tért ki az Alkotmánybíróság arra, hogy a gyermek jogerős döntés szerinti Spanyolországba vitele az édesapja által, hogyan és miért okozza a sérelmet, illetve arra sem, hogy a kampány során alkalmazott plakáttal kapcsolatos jogsértéstől való eltiltás hogyan hat ki a kampánytevékenységre. Utóbbit egy különvélemény kifogásolta is.⁴³

3. A kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének felfüggesztése

Az Abtv. 61. § (2) bekezdése szerint utólagos normakontroll eljárás során (vö. Abtv. 24. §) van arra lehetősége az Alkotmánybíróságnak, hogy kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályba lépését felfüggeszse. Ennek **konjunktív feltétele**, hogy a támadott jogszabály még nem lépett hatályba, az Alaptörvény-ellenesség fennállásának valószínűsítése, továbbá súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, illetve az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme mint ok.

Az Alkotmánybíróság egy 2012-es döntésében a következőképpen értelmezte ezeket a feltételeket: „Ha a hatálybalépésnek nincs közvetlen következménye, vagy az nem súlyos, vagy súlyos, de nem helyrehozhatatlan, vagy helyrehozhatatlan, de nem súlyos – nincs helye felfüggesztésnek. Feltétel, hogy a következmény összességében hátrányos lenne. Feltétel annak valószínűsítése is, hogy ezt a következményt a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén, belátható időn belül okozná. Feltétel, hogy a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia, vagy a jogbiztonság védelme érdekében kell történnie; önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek.”⁴⁴

hogy az Alkotmánybíróság a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot. Az indítvány e része javaslat, amely megkönyítheti az Alkotmánybíróság észlelését, de formális döntést erről – ha az Alkotmánybíróság nem ért vele egyet – az Abtv. értelmében nem kell hozni. Másrészt az Alkotmánybíróság erre irányuló indítványozói javaslat nélkül is, hivatalból észlelheti, ha felfüggesztésnek helye van.” {Indokolás [25]}

⁴¹ 3216/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [3].

⁴² 3216/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [5].

⁴³ 3134/2018. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [7]–[10].

⁴⁴ 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [17]–[18].

Az Abtv. 61. § (2) bekezdése a 24. §-ban meghatározott hatáskörére, illetve a vizsgálat tárgyaként a jogszabályra utal, utóbb az Abtv. ugyanakkor kiegészült a 24/A. §-al, amely az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosításának vizsgálatát is lehetővé teszi (vö. Abtv. 24. §). Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében nem jogszabály, illetve azt tény is figyelembe véve, hogy a jogalkotó nem módosította az Abtv. 61. §-át a 24/A. § elfogadásakor, levonhatjuk azt a következtetést, hogy az Alaptörvény, illetve annak módosítása esetében nincs lehetősége az Alkotmánybíróságnak azok hatálybalépésének felfüggesztésére. Ezen túlmenően az Abtv. 24/A. §-a eleve korlátok közé szorítja a felülvizsgálatot, így, ha az Alkotmánybíróság döntésével elhalaszthatná a hatálybalépést, az egyszerűsített túlhatalmat is jelentene az alkotmányozó hatalommal szemben.

Az alaptörvény-ellenesség fennállásának valószínűsítése feltételezi az eljárás előrehaladottabb fokát, mert bár a valószínűsítés a bizonyossághoz képest gyengébb fokú meggyőződést, alátámasztottságot jelent, de a valószínűsítés szintjének eléréséhez is alkotmányossági vizsgálat folytatására van szükség. Ebből fakadóan a végrehajtás felfüggesztésénél megjelenő érvek már előrevetítik a későbbi határozat érvrendszerét is.

3.1. Súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése

Az Abtv. 61. § (2) bekezdésének a „súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése” fordulatát mindezidáig egy ügyben hívta fel az Alkotmánybíróság. A 19/2013. (VII. 19.) AB határozat a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény módosításának hatályba lépését függesztette fel. Az indokolást szerint a felfüggesztett szabályok alkalmazása az érintett személy magánéletébe való beavatkozással súlyos és helyrehozhatatlan, jelentős hátránnyal járó következményt okozhatna, a hatályba lépést követően belátható időn belül, mivel az érintett személyek a törvény szóhasználata szerint folyamatos ellenőrzés alatt állnának.⁴⁵ A határozat mindemellett ténylegesen összekötötte a súlyos és helyrehozhatatlan, jelentős hátrány fogalmát a magánszférát védő alapvető joggal, ami rámutat arra, hogy az itt felhívott kár, illetve hátrány fogalma nagy valószínűséggel valamilyen alapvető jog sérelmét foglalja magában.

3.2. Az Alaptörvény vagy a jobbiztonság védelme

Az Abtv. 61. § (2) bekezdése „az Alaptörvény vagy a jobbiztonság védelme” fordulatának nincs számottevő gyakorlata. Az Alkotmánybíróság a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatával a Csvt. 8. §-ának hatálybalépését függesztette fel a jobbiztonság védelme érdekében. A határozat indokolása szerint alkotmányossági szempontból aggályos, hogy a törvény 8. §-a nincs összhangban a Ptk. 607. §-ával, mert nem tesz említést a bejegyzett élettársak – leszármazó hiányában történő – törvényes öröklési lehetőségéről, mindez pedig a jogalkalmazói gyakorlatban feloldhatatlan bizonytalanságot okozhat. Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy habár törvényi rendelkezések összeütközése miatt önmagában alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel, és ez anyagi alkotmányel-

⁴⁵ 19/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [27].

lenességhez vezet, vagy a normaszövegek értelmezhetetlensége konkrét alapjogi sérelmet okoz, akkor törvényi rendelkezések kollíziója miatt is alaptörvény-ellenesség állapítható meg.⁴⁶

Hasonlóképpen, az Alaptörvény védelme is valamilyen, az Alaptörvényben biztosított jog érintettsége esetén merülhet fel, mely során az Alkotmánybíróságnak értelmeznie kell az adott alaptörvényi rendelkezést és a konkrét jogszabályi rendelkezésre kell vetítenie azt. A fent hivatkozott 19/2013. (VII. 19.) AB határozat az alaptörvény-ellenesség fennállását az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető jog, a magán- és családi élet védelme, az otthon tiszteletben tartása állami kötelezettsége alapján valószínűsítette. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény felhívott rendelkezései olyan, súlyosan korlátozó rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek a magánszférába való beavatkozás módjánál, folyamatosságánál és mértékénél fogva az alaptörvény-ellenességet valószínűsítik. Aránytalanná válik az alapjog korlátozása, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nem időszakonként ismétlődő, célhoz kötött ellenőrzés, hanem az folyamatosan, viszonylag hosszú ideig, az ellenőrzésre okot adó konkrét körülmény felmerülése és konkrét cél nélkül is végezhető, vagyis általános szűrő-kutató tevékenységet jelent.⁴⁷

3.3. Eljárási kérdések

Törvény hatálybalépésének felfüggesztéséről **a teljes ülés dönt** az Ügyrend 2. § (2) bekezdés g) pontja szerint, más jogszabályról azonban nem szól ez a rendelkezés. Az Ügyrend más rendelkezéséből viszont arra lehet következtetni, hogy ezek az esetek is a teljes ülés hatáskörébe tartoznak. A 7. § ugyanis kimondja, hogy az elnök az ideiglenes intézkedésről való döntés céljából rendkívüli teljes ülést hívhat össze, illetve az intézkedés meghosszabbításáról az elnök vagy az előadó alkotmánybíró kezdeményezésére a teljes ülés dönt.

Jogszabály hatálybalépésének felfüggesztését kérelemre vagy hivatalból **az elnök vagy az előadó alkotmánybíró kezdeményezheti** és ők kezdeményezhetik az intézkedés meghosszabbításáról való döntéshozatalt is. Utóbbira legkésőbb a felfüggesztő határozat hatályvesztését megelőző nyolc nappal kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában megvizsgálta annak a kérdését, hogy a jogszabály hatálybalépésének felfüggesztését lehet-e önálló indítványban kezdeményezni, vagyis erről az Alkotmánybíróságnak minden esetben külön, formális döntést kell-e hoznia, vagy az erre irányuló javaslat csak figyelemfelhívás. Arra a következtetésre jutott, hogy a felfüggesztésnek akkor van helye, ha az Alkotmánybíróság a „vizsgálata során” valószínűsíti alaptörvény-ellenesség fennállását. Vagyis nem az indítványozásra egyébként jogosultnak, hanem az Alkotmánybíróságnak van joga észlelni, hogy az alaptörvény-ellenesség valószínű. Ez feltételezi azt, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálódása az alaptörvény-ellenesség megállapítását illetően már folyamatban van. Utólagos absztrakt normakontroll eljárásban mindegyre figyelemmel **nem lehet önálló, és külön elbírálásra váró indítványnak tekinteni az**

⁴⁶ 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [24]–[26].

⁴⁷ 19/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [28].

indítványozásra jogosultnak azt a javaslatát, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály hatálybalépését függessze fel. Az indítvány e része javaslat, amely megkönnyítheti az Alkotmánybíróság észlelését, de formális döntést erről – ha az Alkotmánybíróság nem ért vele egyet – az Abtv. értelmében nem kell hozni.⁴⁸

A felfüggesztés időtartama az Abtv. 61. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság érdemi döntésének meghozataláig tart. Amennyiben az Alkotmánybíróság a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést végül nem semmisíti meg, határozatában megállapítja a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének napját oly módon, hogy a jogszabályban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésére meghatározott időponthoz hozzá kell adni azt az időtartamot, amely a jogszabály kihirdetése és az Alkotmánybíróság érdemi döntése között eltelt. Azzal, hogy az Abtv. rögzíti ezt a szabályt, nem hárul az Alkotmánybíróságra a hatálybalépés időpontjának, illetve ahhoz kapcsolódóan a felkészülési idő meghatározásának felelőssége, mely szerepkörétől idegen is lenne.

Mindemellett az Abtv. 61. § (4) bekezdése tartalmaz egy további garanciális szabályt is, melynek értelmében **a felfüggesztő határozat száznolcvan nap elteltével hatályát veszti**, ha az Alkotmánybíróság nem dönt az intézkedés meghosszabbításáról. E rendelkezésből kifolyólag nincs lehetőség arra, hogy beláthatatlan ideig elhúzódjon az esetleg hatálybalépés. A jogbiztonság biztosításának érdekében ezekre az esetekre felkészülve az Abtv. azt is kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a felfüggesztésről szóló döntésében megállapítja a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének időpontját arra az esetre, ha a felfüggesztő döntés hatályát vesztené. A hatálybalépés napját úgy kell megállapítani, hogy a jogszabályban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésére meghatározott időponthoz hozzá kell adni azt az időtartamot, amely a jogszabály kihirdetése és a felfüggesztő döntés hatályvesztése között eltelt.

62. § [Kizárás]

- (1) **Az alkotmányjogi panasz elbírálásában nem vehet részt az Alkotmánybíróság azon tagja, aki az indítványozónak vagy jogi képviselőjének a hozzátartozója, vagy az eljárás tárgyát képező bírósági eljárásban félként vagy egyéb módon, a bírói döntés meghozatalában bíróként részt vett.**
- (2) **Az indítvány elbírálásában nem vehet részt az Alkotmánybíróság azon tagja, akitől az ügy tárgyával összefüggő személyes és közvetlen érintettsége folytán az ügyben pártatlan, tárgyilagos, elfogulatlan döntés nem várható.**

⁴⁸ 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [11]–[15].

- (3) Az Alkotmánybíróság tagja haladéktalanul bejelenti az elnöknek, ha vele szemben kizárási ok áll fenn.
- (4) Az alkotmányjogi panasz eljárás során az indítványozó az indítvány befogadását követően az Alkotmánybíróság határozatának meghozataláig indokolt és alátámasztott, írásbeli beadványban kezdeményezheti az eljáró bírói tanács tagjának kizárását, ha tőle elfogulatlan döntés nem várható
- (5) Az indítványozó által benyújtott kizárási iránnyal összefüggő kifogást nyilatkozattételre be kell mutatni az Alkotmánybíróság kifogással érintett tagjának. A kizáráshoz való hozzájárulása esetén az Alkotmánybíróság tagja az ügy elintézésében nem vehet részt. Ellenkező esetben a kizárási tárgyában az Alkotmánybíróság másik tanácsa vagy a teljes ülés dönt. A kizárási tárgyában meghozott végzést közölni kell az indítványozóval és az Alkotmánybíróság érintett tagjával.

Ügyrend

22. Kizárás

50. § (1) Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésével, valamint a mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos teljes ülési határozathozatalban az érintett alkotmánybíró nem vehet részt.
- (2) Az ügy elbírálásából az Abtv. 62. §-a alapján történő kizárást kezdeményezi a kizárással érintett alkotmánybíró [Abtv. 62. § (3) bekezdés], kezdeményezheti más alkotmánybíró, illetve az indítványozó [Abtv. 62. § (5) bekezdés].
 - (3) Az Abtv. 62. § (2) bekezdése alapján az ügy tárgyával összefüggő elfogultságot megalapozó személyes és közvetlen érintettségnek minősül különösen
 - a) a döntés kimeneteléhez fűződő közvetlen, az alkotmánybíró vagy közeli hozzátartozóját – elsősorban jogi, pénzügyi vagy társadalmi helyzetében – érintő érdek;
 - b) az alkotmánybírósági eljárás tárgyát képező jogszabály előkészítésében, kidolgozásában, benyújtásában személyes és érdemi munkával történő részvétel, így különösen kizárt, aki az Alkotmánybíróság tagjává válását megelőzően
 - ba) a törvényjavaslatra vagy törvénymódosító javaslatra vonatkozó indítványt benyújtó képviselő vagy bizottság elnöke, Kormány általi benyújtás esetén az előterjesztő miniszter,
 - bb) az országgyűlési tárgyalás alatt álló önálló indítványhoz módosító, illetve kapcsolódó módosító javaslatot benyújtó képviselő, illetve bizottság elnöke, amennyiben a javaslata elfogadásra került, és az alkotmánybírósági eljárás tárgya az adott jogszabályi rendelkezés,

bc) kormányrendelet, illetve miniszteri rendelet kibocsátásakor a kormányrendelet, illetve miniszteri rendelet tárgya szerint felelős miniszter, továbbá önálló szabályozó szerv vezetője rendeletének kiadásakor az önálló szabályozó szerv vezetője volt.

- (4) Ha a kizárási ok fennállását nem az alkotmánybíró jelentette be, és a kizáráshoz nem járult hozzá, a kizárás tárgyában az elnök által kijelölt másik tanács, illetve a teljes ülés dönt.
 - (5) Ha a kizárt alkotmánybíró az ügy előadó alkotmánybírója, az elnök másik előadó alkotmánybírókat jelöl ki. Ha a kizárás a tanács határozatképességét veszélyezteti, a kizárt alkotmánybíróknak a tanácsban az adott ügyben történő helyettesítéséről az elnök dönt.
 - (6) Az alkotmánybíró kizáráshoz való hozzájárulása esetén az elnök az (5) bekezdésben foglalt intézkedéseket haladéktalanul megteszi.
 - (7) Az alkotmánybíró a bejelentéstől kizárása megtörténteig az ügyben eljárhat, de ügydöntő határozatot nem hozhat.
63. § Az eljárás befejezését megelőzően az Alkotmánybíróság végzésben rendeli el az ügy elbírálásából az 50. § (3) bekezdése szerint történő kizárást [...].

Tartalom

1. Szövegtörténet	669
2. A kizárás fogalma és funkciója.....	670
3. Személyes kizárás.....	670
4. Kizárási okok.....	671
4.1. Abszolút (objektív) kizárási ok	671
4.2. Relatív (szubjektív) kizárási ok	672
5. Kizárási eljárás	673

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem tartalmazott részletes szabályokat a kizárással kapcsolatban: a 19. § szerint, ha az Abtv., illetőleg az Alkotmánybíróság ügyrendje eltérő rendelkezést nem tartalmaz, az Alkotmánybíróság eljárása során a bírák kizárása tekintetében a Polgári Perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

A részletes szabályok hiánya alapvetően nem okozott problémát, mivel a kizárás lehetősége nagyon ritkán merült csak fel, jellemzően a jogalkotásban való részvétel, illetve különböző (volt) szervezeti tagságok vetették fel azt.⁴⁹ A Pp. szabályainak felhívása

⁴⁹ TILK Péter doktori értekezésében példaként hozza a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatot, ahol a támadott OVB határozat meghozatalában OVB elnökként szerepet játszó Kukorelli István, illetve a jogalkotási folyamatban szerepet játszó Bihari Mihály sem vett részt a döntéshozatalban, elfoglaltságukat jelezve, illetve a 26/2000. (VII. 6.) AB határozatot, melyben Németh János, az Alkotmánybíróság elnöke a Szent

ugyanakkor nem volt tekintettel az Alkotmánybíróság sajátos helyzetére: e szabályok helyenként alkalmazhatatlanok voltak például a kizárás miatti létszámcsökkenés akár a teljes ülés működőképességét is veszélyeztethette volna, a kizárás megtagadásával szemben biztosított jogorvoslat az Alkotmánybíróság vonatkozásában nyilvánvalóan nem volt alkalmazható, illetve hasonlóképpen nem volt lehetséges az Alkotmánybíróság kizárása sem.⁵⁰ A régi Abtv.-vel ellentétben azonban az új Abtv., illetve az Ügyrend már részletesen szabályozza a kizárás kérdéskörét, melynek indoka egyrészt az alkotmányjogi panasz eljárások számának emelkedése, másrészt az Alkotmánybíróság megváltozott személyi összetétele volt.⁵¹

2. A kizárás fogalma és funkciója

A kizárási szabályok a **tárgyilagós, elfogulatlan döntéshozatalt**, vagyis a pártatlanság követelményének tényleges érvényesülését és ezen keresztül az eljárások tisztességességét hivatottak biztosítani minden eljárásban. A pártatlanság követelménye – a rendesbírói eljárásokkal azonos módon – mind az alkotmánybíróval, az ügyhöz való hozzáállásával, mind pedig az Alkotmánybíróság egyes eljárásaival szemben képez elvárás arra vonatkozóan, hogy ne valósulhasson meg olyan helyzet, amely kétséges teszi az alkotmánybíró pártatlanságát és így az eljárás tisztességességét.

3. Személyes kizárás

Az Abtv., illetve az Ügyrend alapvetően az eljáró alkotmánybíró kizárásának kérdéseit, vagyis a személyes kizárást szabályozza, nem tesz említést a szerv – más eljárásjogokból ismert – kizárásáról,⁵² vagyis amikor a szerv vezetője érintett kizárással⁵³ és emiatt maga a szerv is kizárt, illetve az intézményes kizárási okot, amikor maga az intézmény érintett, vagyis jelen esetben az Alkotmánybíróság vett részt az alapul fekvő perben félként⁵⁴ (esetleg érdekeltként) és ez eredményez kizárást. Ugyanakkor ezen esetekben, mivel nincs más, az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv, az Alkotmánybíróság kell, hogy lefolytassa az eljárásokat. Kivételt jelenthet az eljáró öttagú tanács elnökének kizárása, itt álláspontunk szerint egyrészt nem indokolt az egész tanács kizárása, mivel a tanácsvezető alkotmánybíró és a tanács tagjai között nincsen semmilyen függelmi viszony, másrészt a tanácsvezető alkotmánybíró kizárása nem érinti a tanács határozatképességét, így az ülés vezetésének átadásával az ügy eldönt-

Korona Testület-béli tagsága miatt kérte a Szent-korona törvény vizsgálatával kapcsolatos eljárásból való kizárását. TILK (2008) i. m. 217.

⁵⁰ TILK (2008) i. m. 217–218.

⁵¹ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 80.

⁵² Pp. 14. §, Kp. 10. § (3) bekezdés.

⁵³ A TILK által hivatkozott esetben Németh János elnök helyett Holló András, az Alkotmánybíróság helyettes elnöke vezette az ülést.

⁵⁴ Ilyen esetek voltak például a 3234/2018. (VII. 2.) AB végzés, a 3126/2018. (IV. 9.) AB végzés, illetve a 3276/2017. (X. 19.) AB végzés alapjául szolgáló ügyek, ahol az indítványozó közérdekű adat kiadása iránt indított pert az Alkotmánybírósággal szemben, a Kúria döntését követően pedig alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.

hető. További megoldás lehet, ha az elnök elrendeli az ügy teljes ülés általi elbírálását [vö. Abtv. 50. § (3) bekezdés]. Ugyanezen felfogás mentén levonható az a következtetés is, hogy az elnök esetleges érintettsége és az ügy elintéséből való kizártsága sem veti fel az eljárás tisztességességének hiányát.

4. Kizárási okok

Az alkotmánybírónak az alkotmányjogi panasz, illetve az indítvány elbírálásából történő kizárására az Abtv. 62. §-a által nevesített tények, körülmények, vagyis az ún. kizárási okok fennállása esetén kerül sor. A kizárási okok két csoportja ismert: az **abszolút kizárási okok** lényege, hogy azok bármelyikének fennállása kizárja a bírót az eljárásból anélkül, hogy vizsgálnák, ténylegesen elfogult-e, míg a **relatív kizárási okok** esetében vizsgálendő a bíró esetleges elfogultsága. Abszolút kizárási ok esetében az alkotmánybíró tudatától, az ügghöz való személyes viszonyulásától független okból kerül sor a kizárásra, a kizárás alapja itt az ügyben való érdekeltség, ilyen ok felmerülése esetében a **kizárás kötelező**, míg szubjektív ok esetében éppen e körülményeknek van jelentősége. A kizárásról való döntéshozatal utóbbi esetben **mérlegelés kérdése**, arra akkor kerül sor, ha az alkotmánybírótól személyes és közvetlen érintettsége miatt nem várható el pártatlan, tárgyilagos és elfogulatlan döntés. Megjegyzendő, hogy az Abtv. indokolása **objektív, illetve szubjektív okok** között tesz különbséget, szemben az eljárási kommentárok által használt abszolút és relatív kizárási okok megnevezéssel, a két fogalompár azonban megfeleltethető egymásnak.

4.1. Abszolút (objektív) kizárási okok

Az Abtv. 62. § (1) bekezdése két esetkört nevesít: az indítványozóhoz, vagy jogi képviselőjéhez fűződő hozzátartozói minőség, illetve ha az alkotmánybíró az eljárás tárgyát képező bírósági eljárásban félként vagy egyéb módon, a bírói döntés meghozatalában bíróként részt vett.

A **hozzátartozói minőség** fogalmát sem az Abtv., sem az Ügyrend nem értelmezi és sem utaló rendelkezéssel, sem mögöttes jogszabályként nem hozza fel a Ptk.-t, mely így egyrészt lehetővé teszi az egyedi fogalomértelmezést, másrészt ugyanakkor a hozzátartozó fogalom általános értelme nélkül is a Ptk. vonatkozó rendelkezésén alapul. A Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja ide sorolja a közeli hozzátartozót, az élettársat, az egyeneságbeli rokon házastársát, a házastárs egyeneságbeli rokonát és testvérét, és a testvér házastársát. Az ennél távolabbi rokoni kapcsolatokat jogértelmezéssel szintén abszolút kizáró oknak tekintheti az Alkotmánybíróság, ilyen kérdés azonban mindeztől eddig nem merült fel, másrészt viszont a szubjektív kizárás körében is kezelhető a kérdés.

Az **eljárás tárgyát képező bírósági eljárásban félként vagy egyéb módon való részvétel** az adott bírósági eljárásra vonatkozó eljárásjogi szabályok alapján értelmezhető. A fél fogalma alatt értendők egyrészt a polgári és közigazgatási perek felei, másrészt a büntetőeljárás alanyai is. Az egyéb módon való részvétel az egyes eljárásjogok eltérő fogalomhasználatát áthidaló fogalom, gyakorlatilag magában foglal minden olyan személyt, akinek valamilyen eljárási pozíciója volt az alapul fekvő ügyben. A bírói döntés meghozatalában bíróként való részvétel mint kizárási ok pedig azt az esetet

hivatott megakadályozni, hogy az alkotmánybíró a saját korábbi döntésének alkotmányossági vizsgálatában vegyen részt.

Speciális esetet nevesít az Ügyrend 50. § (1) bekezdése, mely az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésével, valamint a mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos teljes ülési határozathozatalból való kizárásra vonatkozik, mely hasonlóképpen az előbbi esethez, azt akadályozza meg, hogy az érintett alkotmánybíró részt vegyen a róla szóló döntés meghozatalában.

Nem szabályozza az Abtv. azt az esetet, amikor **az alkotmánybíró a panaszos**, de értelemszerűen ez is abszolút kizárási okot keletkeztet.⁵⁵

4.2. Relatív (szubjektív) kizárási ok

A relatív kizárási ok az **elfogultság** esete. Elfogultságról akkor beszélhetünk általában, ha az adott személy részrehajló, vagyis nem tárgyilagos, az ügygel, vagy az abban résztvevőkkel kapcsolatban eleve kialakított véleménnyel, pozitív vagy negatív érzelmi viszonyulással bír (pl. baráti viszony vagy perben-haragban állás), mely befolyásolja a magatartásában, döntésében. Az elfogult döntéshozatal végeredménye valamelyik félre nézve igazságtalan döntés születése, ebből fakadóan az elfogultság miatti kizárás biztosítása az eljárási igazságosság megvalósulását célozza. Idetartozik az az eset is, amikor az Alkotmánybíróság tagja azért jelent be elfogultságot, mert az ügyben való részvétele a fél számára kérdésessé tehetné a testület elfogulatlan döntéshozatalát.

Az Abtv. 62. § (2) bekezdése az alkotmánybírónak az indítvány elbírálásából elfogultság miatti kizárását akkor rendeli el, ha az ügy tárgyával összefüggő személyes és közvetlen érintettsége folytán tőle az ügyben pártatlan, tárgyilagos, elfogulatlan döntés nem várható. Az (1) bekezdésben foglaltakkal ellentétben itt már nem az alkotmányjogi panasz elbírálására utal a törvényszöveg, hanem tágabb fogalmat használ. Ennek oka a szubjektumban rejlik: az elfogultság esete gyakorlatilag mindegyik alkotmánybírósági eljárást érintheti.

Az Ügyrend 50. § (3) bekezdése **az ügy tárgyával** összefüggő elfogultságot megalapozó **személyes és közvetlen érintettség** fogalmát értelmezi. Az Ügyrend alapvetően széles körben hoz fel – példálózva – eseteket, amik megalapozhatják a kizárást, ezeket **két csoportra** lehet osztani. Az egyik eset **a döntés kimeneteléhez fűződő közvetlen érdek**, mely nemcsak az alkotmánybíró, hanem hozzátartozója érintettsége miatt is megalapozhatja a kizárást. A másik esetkör **a jogalkotási eljárásban való részvétel**, mely kiterjed nemcsak a jogalkotásra feljogosított személyekre, hanem az adott jogszabály előkészítésében részt vevő személyekre is. A rendelkezés alkalmazása nem mechanikus, nem tekinti kizárási oknak az Alkotmánybíróság például azt az esetet, ha az alkotmánybíró korábban a törvényalkotási eljárásban az önálló indítványhoz módosító javaslatot benyújtó bizottság elnöke volt, ha a módosító javaslat csupán kodifikáció-technikai módosításokat tartalmazott.⁵⁶ Nem tér ki ugyanakkor sem az Abtv., sem az Ügyrend a közjogi szervezetszabályozó eszközökre, holott azokat az Alkotmánybíróság szintén vizsgálhatja az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján, de mivel az Ügyrend

⁵⁵ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 80.

⁵⁶ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 81.

csak példálózó felsorolást tartalmaz, ezért értelemszerűen alkalmazandó a személyes és közvetlen érintettség fogalma ezen esetekre is.

A rendelkezés további érdekessége, hogy mivel az abszolút kizárási okokat csak az alkotmányjogi panasz eljárások vonatkozásában szabályozza az Abtv., a szubjektív kizárási okok közé kerültek olyan okok is, amelyek **alapvetően abszolút kizárási oknak kellene, hogy minősüljenek**. Ide sorolhatjuk például a jogalkotásban való részvétel eseteit, különösen a miniszteri rendelet vagy az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete vonatkozásában, előfordulhat ugyanis, hogy utóbb alkotmánybíróként ezen normák alkotmányosságát kellene vizsgálnia azok alkotójának. Nem szerepel továbbá egyik normában sem az az eset, ha az indítvány előterjesztője (pl. ombudsman, a Kúria elnöke vagy éppen a Legfőbb Ügyész) lesz utóbb az Alkotmánybíróság tagja és részt kellene vennie indítványának elbírálásában, mely gyakorlatilag a saját ügy intézésének esete, mely minden eljárásjogban abszolút kizárási oknak minősül.

5. Kizárási eljárás

Az alkotmányjogi panasz eljárások elterjedése miatt megnőtt azon esetek száma, amikor valamelyik alkotmánybíró kizárási okkal érintett. Volt már példa arra, hogy az egyik alkotmánybíró közeli hozzátartozója járt el jogi képviselőként az alapeljárársban, vagy éppen a közeli hozzátartozó volt a bírói kezdeményezést előterjesztő bíró, egyetemi szakmai ismeretség is szerepelt a bejelentett elfogultsági okok között, illetve volt példa arra is, hogy az alkotmánybíró a bírókirendelés, az ügy szignálásában való részvétel, vagy éppen az ügyben nyomozási bíróként való részvétel miatt jelentett be elfogultságot. Megállapítható tehát, hogy még az Ügyrendben szabályozottakhoz képest is szélesebb körben tekintenek bizonyos tényeket, körülményeket kizárási oknak az alkotmánybírók, ha azt az Alkotmánybíróság tagja maga jelentette be.

Az eljárás részletszabályait az Abtv. 62. § (3)–(5) bekezdése, illetve az Ügyrend 50. § (2) és (4)–(7) bekezdései tartalmazzák. Kizárását **kezdeményezheti** a kizárással érintett alkotmánybíró, más alkotmánybíró, illetve az indítványozó is.

A kizárással érintett **alkotmánybírónak haladéktalanul be kell jelentenie** az elnöknek, ha vele szemben kizárási ok áll fenn. Erre sor kerülhet az ügy szignálását követően, ha ő az előadó alkotmánybíró, egyéb esetekben pedig az ügy tárgyalásakor. Ahogyan arról már volt szó, abszolút kizárási ok esetében nincs helye mérlegelésnek, kötelező a kizárás, az elfogultság esetében azonban elvileg van lehetőség mérlegelésre. Az alkotmánybírószámi gyakorlat azonban azt mutatja, hogy amennyiben az alkotmánybíró maga jelenti be az elfogultságát, a kizárás automatikus, az **elnök az ügyet más előadó alkotmánybíróra szignálja**, illetve az alkotmánybíró **nem vesz részt az eljárásban**. Ez a megoldás felel meg egyebekben a tisztességes eljárás követelményének is, hiszen nehezen lenne tisztességesnek tekinthető egy olyan eljárás, ahol a döntéshozatalban olyan személy is részt vesz, aki maga állítja önnön elfogultságát.

Amennyiben **más alkotmánybíró, vagy az indítványozó kezdeményezi** a kizárást, a bejelentést meg kell vizsgálni és arról döntést kell hozni. Az indítványozó vonatkozásában az Abtv. 62. § (4) bekezdése **az indítvány befogadását követően** teszi lehetővé a kizárás kezdeményezését, más alkotmánybíró általi kezdeményezés esetében ilyen határidő nincs. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az indítvány elbírálására a legtöbb

esetben külön befogadás nélkül kerül sor, így az indítványozó adott esetben nem is bír tudomással arról, hogy ki az ügyében az előadó alkotmánybíró, hacsak nem kerül sor alkotmánybírói hiánypótlásra, ami szintén ritka. Volt arra is példa, hogy az indítványozó már az indítványban jelezte az esetlegesen felmerülő kizárási okot,⁵⁷ ami ugyan ekként a kizárással kapcsolatos formális döntéshozatali kötelezettséget nem keletkeztet, de az elnök figyelembe veheti azt a szignáláskor, illetve az alapján az érintett alkotmánybíró is bejelentheti a kizárási okot. A kizárási indítvány előterjesztésének **objektív határideje a határozat meghozatala**, vagyis a döntés aláírása. Ezt követően a döntés visszavonására és az eljárás újbóli megnyitására nincs lehetőség. Mindezeket túl a kizárás kezdeményezésére **kizárólag írásban** kerülhet sor, és az indítványozónak **indokolnia kell** az elfogultságot és egyben alá is kell támasztania az indokait, ezek hiányában ugyanis nem hozható megalapozott döntés a kizárásról.

A **kizárási indítványt** nyilatkozattételre be kell mutatni az Alkotmánybíróság kifogással érintett tagjának, aki vagy hozzájárul a kizáráshoz és ezzel a fentieknek megfelelően az ügy elintézéséből kizártnak minősül, vagy pedig a kizárás tárgyában az Alkotmánybíróság másik tanácsa vagy a teljes ülés dönt. Ez utóbbi eset, szemben a fenti automatizmusokkal, **formális döntéshozatallal (végzés)** zárul. A döntés meghozataláig az alkotmánybíró az ügyben eljárhat, de ügydöntő határozatot nem hozhat. A kizárás tárgyában meghozott végzést közölni kell az indítványozóval és az Alkotmánybíróság érintett tagjával. Kiemelendő ugyanakkor, hogy ilyen eljárás lefolytatására még eddig nem került sor.

⁵⁷ Ld. az indítványt a 3331/2020. (VIII. 5.) AB határozatnál.