

## ***Az amicus curiae intézménye***

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) értékelése kapcsán nagyon sok szó esik az Alkotmánybíróság átalakult hatásköreiről, különösen az alkotmányjogi panasz intézményéről, vagy éppen az Alkotmánybíróság egyes döntéseinek jogalkotásra gyakorolt hatásairól, miközben az eljárásjogi aspektusokra, a határozatok meghozatalának mikéntjére kevesebb figyelem irányul. Bár az Alkotmánybíróság eljárása *sui generis* jellegű, az nem hasonlítható egy polgári perhez (a polgári perrendtartás az Abtv.-nek nem is generális háttérjogszabálya), a megalapozott döntések meghozatalának kétségtelenül fontos eleme, hogy az milyen bizonyítási eszközökön (milyen tények, körülmények, álláspontok, jogi érvek figyelembevételén) alapul.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 25. § (2) bekezdése mindössze annyit rögzített, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján - szükség esetén személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával - folytatja le a bizonyítási eljárást. Egyéb bizonyítási mód és eszköz az eljárásban nem alkalmazható”. Ennél részletesebb szabályokat a régi Abtv.-hez kapcsolódó ügyrend sem határozott meg.<sup>1</sup>

Ehhez képest az Abtv. már hatálybalépésekor is sokkal részletesebben tárgyalta a bizonyítás kérdéseit, különösen harmadik személyek eljárási részvételének kérdését. Ennek keretében került rögzítésre, hogy az Alkotmánybíróság elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását vagy nyilatkozattételre hívhatja fel. Ezen harmadik személyek pedig kötelesek az együttműködésre, személyes meghallgatás esetén az azon történő megjelenésre. Belekerült az Abtv.-be a nyilvános meghallgatás lehetősége, amely a korábbiakhoz képest egy minőségileg új elemmel bővítette a társadalmi vélemények Alkotmánybíróság előtti megjelenítésének lehetőségét. Mindazonáltal a nyilvános meghallgatás elrendeléséről az arra jogosult indítványára az eljáró tanács tanácsvezető bírāja, a teljes ülés eljárása esetén pedig az elnök dönt, ami továbbra is bizonyos korlátok közé szoríthatja az üggyöz kapcsolódó tények, jogi érvek, szempontok harmadik fél általi, önkéntes, saját kezdeményezésre történő ismertetését.

Ezen a helyzeten változtatott az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 11. § (16) bekezdése, amely formálisan beiktatta az Abtv. 57. §-ába a minisztérium napi gyakorlatában munkanyelven ‘*amicus curiae*’-nek nevezett beadványtípus jogintézményét az alkotmánybírósági eljárásokba.

Az Abtv. 57. § (1b) bekezdése szerint:

---

<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 32. §-a a következőket rögzítette: „(1) Az Alkotmánybíróság az eljárásban felhasználhatja az Abtv. szerinti minden olyan bizonyítékot és véleményt, amely az ügy eldöntéséhez szükséges.  
(2) Az Alkotmánybíróság a szakértői bizonyításra, a személyes meghallgatásra és az okirati bizonyításra a Polgári perrendtartás (Pp) rendelkezéseit alkalmazza.”

„Ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője - figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e - az üggyel 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.”

Jelen tanulmány célja ezen intézmény átfogó bemutatása: ennek részeként felvázolásra kerül az *amicus curiae* fogalma a nemzetközi minták segítségével, majd megkíséreljük értékelni az Abtv. 57. § (1b) bekezdése szerinti beadvány szerepét az Alkotmánybíróság eljárásában, végül pedig konkrét esetek példáján keresztül ismertetjük az Igazságügyi Minisztériumnak az Abtv. 57. § (1b) bekezdése szerinti *amicus curiae*-vel kapcsolatos gyakorlatát.

## **2. Harmadik személyek szakmai álláspontjának kifejtése az alkotmánybíróági eljárásokban: nemzetközi modellek**

Az *amicus curiae* fogalmának, céljának, az alkotmánybíróági gyakorlatban betöltött helyének értelmezése érdekében szükségesnek látszik a fontosabb nemzetközi modellek áttekintése.<sup>2</sup>

Azokat az országokat tekintve, amelyek lehetőséget adnak *amicus curiae* benyújtására, elsőként az intézmény archetípusának<sup>3</sup> tekinthető modellt érdemes megvizsgálni, amely az Amerikai Legfelsőbb Szövetségi Bíróság (US Supreme Court) eljárási szabályzatából vezethető le. Eszerint az *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. A szabályzat kifejezetten kimondja, hogy a Bíróság nem támogatja olyan *amicus curiae* benyújtását, amely nem felel meg ezeknek a követelményeknek, céloknak.<sup>4</sup> Ebből az az értelmezés is levezethető, hogy az *amicus curiae* nem valamelyik fél, álláspont támogatását szolgálja (nem „perbeli beavatkozást” jelent), hanem kifejezetten a Bíróság érvrendszerének bővítését, cizellálását szolgálja. Ebbe az irányba mutat az is, hogy főszabályként az érintett felek kifejezett jóváhagyása szükséges az *amicus curiae* benyújtásához (ennek hiányában kivételesen a Bíróság engedélye is elegendő lehet).

---

<sup>2</sup> Jelen tanulmánynak nem célja a nemzetközi megoldások teljesség igényével történő áttekintése, mindössze a fontosabb megközelítési módok ‘felvillantása’ egyes releváns példák bemutatásával.

<sup>3</sup> Elterjedtnek mondható az a felfogás, amely az intézményt a római jogra vezeti vissza, részletes írásos források és gyakorlat azonban az angolszász jogban való megjelenéséhez kötődik. A történeti fejlődés részletes elemzése: Luigi CREMA: Tracking the Origins and Testing the Fairness of the Instruments of Fairness: Amici Curiae in International Litigation. *Jean Monnet Working Paper* 09/12, New York. [jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/JMWP09Crema.pdf](http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/JMWP09Crema.pdf) [letöltve: 2015. november 23.]

<sup>4</sup> Rules of the Supreme Court, Rule 37. [www.supremecourt.gov/ctrules/2013RulesoftheCourt.pdf](http://www.supremecourt.gov/ctrules/2013RulesoftheCourt.pdf) [letöltve: 2015. november 19.]

Hasonló felfogást tükröz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) eljárását szabályozó törvény,<sup>5</sup> amely szerint a BVerfG lehetőséget adhat szakértő harmadik személyeknek, hogy kifejtessék álláspontjukat. Az *amicus curiae* benyújtásának értelmezése szempontjából alapvető jelentőségű, hogy a 'szakértő harmadik személyek' fogalmát hogyan határozzuk meg. Bár ebben a kérdésben sem a BVerfGG, sem a BVerfG ügyrendje<sup>6</sup> nem tartalmaz egyértelmű állásfoglalást, a vonatkozó irodalmi források szerint ennek megítélésére – mérlegelési jogkörén belül – a BVerfG maga jogosult azzal, hogy az érdekvédelmi, érdekképviselői szervek, jogvédő szervezetek tipikusan ilyenek tekinthetők.<sup>7</sup> Természetesen ilyenkor nincs szükség tényleges érdek vagy cél ('érintettség') igazolására, a szakértő harmadik személyek eljárásban való részvételének lehetősége az alkotmánybíróság mérlegelésén alapul. A német szabályozás a tágran értelmezett bizonyítás-felvétel részeként teszi lehetővé harmadik személyek számára a nyilatkozat-tételt. Azaz, az ilyen állásfoglalásokat az előadó alkotmánybíró vagy az ügyben eljáró tanács döntése előzi meg. Mindazonáltal az irodalom megkülönbözteti a formális szakértői bizonyítástól, például azáltal, hogy a 'szakértő harmadik személyt' sem véleményadási, sem igazmondási kötelezettség nem terheli.<sup>8</sup>

A fenti példákhoz képest érdemes arra is utalni, hogy akadnak olyan országok is, amelyek nem intézményesítették az *amicus curiae* intézményét és amelyeknek alkotmánybírósági gyakorlatában sem alakult ki ilyen jogintézmény. Erre jó példa az osztrák Verfassungsgerichtshof<sup>9</sup>, melynek eljárási szabályai nem tartalmazzak lehetőséget harmadik személyek részvételére (a bizonyítás-felvétel bíróság által elrendelt formáiban való közreműködésen túl). A Verfassungsgerichtshof egy nemrég született végzésében ráadásul *expressis verbis* kimondta, hogy mivel sem az alkotmánybírósági eljárást szabályozó törvényből, sem a polgári perrendtartási törvény megfelelő alkalmazásából hasonló intézmény léte nem vezethető le, a normakontroll jellegű eljárásokban az *amicus curiae* benyújtására irányuló indítványt el kell utasítani.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) 27a. § „Das Bundesverfassungsgericht kann sachkundigen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme geben.”

<sup>6</sup> Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts

[www.gesetze-im-internet.de/bverfsggo\\_2015/BJNR028610015.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bverfsggo_2015/BJNR028610015.html) [letöltve: 2015. november 18.]

<sup>7</sup> Dieter C. UMBACH – Thomas CLEMENS – Franz-Wilhelm DOLLINGER (szerk.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar, 2. kiadás, C.F. Müller, Heidelberg, 2005. 479. Ulrich KÜHN: *Amicus Curiae: Richterliche Informationsbeschaffung durch Beteiligung Dritter*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015. 312-313.

<sup>8</sup> UMBACH – CLEMENS – DOLLINGER i. m. 480.

<sup>9</sup> Verfassungsgerichtshofgesetz

[www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000245](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000245) [letöltve: 2015. november 18.]

<sup>10</sup> G 85/11 ua, V 77/11 ua, ügyben 2011. december 1-jén hozott végzés 2. pontja:

„Eine Beteiligung der in Rede stehenden Vereinigung "als Amicus Curiae oder Nebenintervenientin" kommt schon deswegen nicht in Frage, weil Derartiges im Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 (VfGG) für das Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren nicht vorgesehen ist und auch eine (aus §35 VfGG ableitbare) sinngemäße Anwendung von Bestimmungen der Zivilprozessordnung (etwa jener über die Nebenintervention [§§17 ff. ZPO]) mangels einer gleichartigen Sachlage nicht in Betracht kommt (vgl. VfSlg. 8042/1977 und VfGH 21.9.2011, B409/11, B878/10, jeweils hinsichtlich eines Beschwerdeverfahrens, und VfSlg. 14.364/1995, Pkt. 2.2., hinsichtlich eines Verfahrens nach Art148f B-VG; vgl. im Übrigen auch VfSlg. 2614/1953).”

[www.ris.bka.gv.at/VfghEntscheidung.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_09888799\\_11G00085\\_2\\_00&IncludeSelf=True](http://www.ris.bka.gv.at/VfghEntscheidung.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09888799_11G00085_2_00&IncludeSelf=True) [letöltve: 2015. november 18.]

Az osztrák szabályozási modell és gyakorlat hátterét vizsgálva, az *amicus curiae* kizárása (vagy szabályozásának hiánya) vélhetően azt a felfogást tükrözi, miszerint az alkotmánybírói eljárás *erga omnes* jellegű, így amennyiben olyan ügy kerül az alkotmánybíró elé, amely – például egy jogszabály alkotmányosságával összefüggésben – a jogalanyok széles körét érinti, akkor beavatkozás, vagy *amicus curiae* benyújtása nélkül is megfelelően biztosított az érdekek érvényesülése. Ha pedig a döntés hatálya eleve csak az indítványozóra terjedne ki – például egy alkotmányellenesen meghozott bírói döntés felülvizsgálata, hatásköri kérdések elbírálása vagy egy tisztségtől való megfosztásra irányuló eljárás – akkor a személyes közvetlen érintettség hiánya eleve kizárhatja más személyek beavatkozását (akár perjogi beavatkozás, akár *amicus curiae* formájában).

Ezek a példák mind azt, az *amicus curiae* specifikumát – és mind a bizonyításfelvétel körében bíróság által elrendelt nyilatkozattételtől, ‘tanúvallomástól’, mind a ‘perbeli beavatkozás’ intézményétől megkülönböztető jellegét<sup>11</sup> – adó felfogást juttatják érvényre, hogy az *amicus curiae* egyfajta jogfejlesztő, a jogalkalmazást, döntéshozatali mechanizmusokat szakmai érvekkel támogató szerepet tölt be. Egyúttal azt is kifejezi, hogy az alkotmánybírói eljárás is terepe lehet a demokratikus részvételi jogok gyakorlásának.

Mindezek alapján az *amicus curiae* fogalmi elemeiként az alábbiakat azonosíthatjuk:

- az alkotmánybírói eljárásban az arra jogosult által,
- saját kezdeményezésére (nem a bíróság felhívására) benyújtott olyan irat,
- amelyet a bíróság eljárása során, az ítélet meghozatalakor, annak megalapozása érdekében figyelembe vesz (vehet),
- amely – a perbeli beavatkozás intézményétől megkülönböztetve – nem elsősorban és alapvetően valamelyik fél, vagy a beadványozó saját érdekeinek érvényesítését szolgálja, hanem
- az ügy jelentőségére tekintettel a bíróság elé tár az ügy elbírálása szempontjából releváns jogi érveket, összefüggéseket, körülményeket.

### **3. Harmadik személyek szakmai álláspontjának kifejtése az Alkotmánybíró elé: az *amicus curiae* típusai a magyar szabályozás és gyakorlat alapján**

Az Abtv. 57. § (1) bekezdésének főszabálya szerint az Alkotmánybíró 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.

Ebből következően az Alkotmánybíró döntését főszabályként a rendelkezésre álló iratokra alapozza, amelyet az Abtv.-ben meghatározott esetekben kiegészíthet a jogszabály

---

<sup>11</sup> Hangsúlyozni szükséges, hogy míg a beavatkozás egy sajátos jogállást (is) biztosít kezdeményezőjének, a bíróság támogatására előterjesztett beadvány, állásfoglalás (*amicus curiae*) fogalmilag nem járhat az eljárásba való aktív, adott esetben akár eljárási cselekmények végzésével történő bekapcsolódással. Ld. pl. Mark C. HILGARD: *Der Amicus Curiae Brief: wie schön, Freunde zu haben*. Verlag epubli, Berlin, 2014. 19.

megalkotójának, illetve a törvény kezdeményezőjének szóbeli vagy írásbeli állásfoglalása [Abtv. 57. § (1b)-(1c) bekezdés].

A 'rendelkezésre álló iratok' fogalma értelemszerűen magában foglalja az indítványt, hiszen az eljárás ez alapján és az ebben foglalt kérdések vizsgálata céljából indul. A további figyelembe vehető iratanyag körének meghatározásakor figyelemmel kell lenni az Abtv. 57. § (10) bekezdésére, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság – az Abtv. eltérő rendelkezése hiányában – csak az 57. § (2)-(8) bekezdésében meghatározott bizonyítási eszközöket vehet igénybe.

Ezek a következők:

- harmadik személy nyilatkozata<sup>12</sup> [Abtv. 57. § (2) bekezdés],
- harmadik személy személyes meghallgatása [Abtv. 57. § (2) bekezdés],
- az ügyben eljáró bíróság és más megkeresett szervek által megküldött iratanyag [Abtv. 57. § (2) – (3) bekezdés],
- szakértői bizonyítás [Abtv. 57. § (6) bekezdés].

Legtágabb értelemben az *amicus curiae*-t olyan nyilatkozatként, állásfoglalásként foghatjuk fel, amely valamely, az eljárás alanyain és a szakértőn kívüli harmadik személy nyújt be az Alkotmánybíróság eljárásának meghatározott irányba történő elmozdítása ('befolyásolása'), valamely vélemény, érvelés támogatása érdekében. Ebben az esetben az *amicus curiae* fogalma magában foglalja a fenti bizonyítási eszközök közül a jogszabály megalkotójának, illetve a törvény kezdeményezőjének saját mérlegelés alapján benyújtott állásfoglalását és harmadik személyeknek az Alkotmánybíróság felhívása alapján adott nyilatkozatát is. Mivel az utóbbi körben nem kizárt, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály megalkotóját, illetve a törvény kezdeményezőjét hívja fel nyilatkozattételre, ezen személyi kör állásfoglalása saját kezdeményezésre és az Abtv.-n alapuló kötelezésen is alapulhat. A jogszabály megalkotóján és a törvény kezdeményezőjén kívül – az Abtv. nyelvtani és rendszertani értelmezése alapján – harmadik személy nyilatkozata csak akkor minősül bizonyítási eszköznek, ha annak megtételére az Alkotmánybíróság hívta fel az érintettet.

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 döntés alapjául szolgáló bizonyítási eszköznek minősülne. Az Alkotmánybíróság eljárásában ilyen dokumentumok benyújtása azonban mégsem teljesen kizárt: az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 36. § (10) bekezdése értelmében ugyanis „[a]z 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.”

---

<sup>12</sup> A könnyebb érthetőség kedvéért a továbbiakban a 'harmadik személy nyilatkozata' fogalmába beleértjük azt, az indítványi kérelemmel érintett szervet, hatóságot, illetve azt a bíróságot, hatóságot, más állami szervet, az Európai Unió intézményét vagy nemzetközi szervet, amelyet az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hív fel, iratok megküldése és vélemény kérése iránt keres meg. [Abtv. 57. § (2) bekezdés]

Hibás lenne ugyanakkor egy olyan értelmezés, amely szerint az álláspont ilyen típusú kifejtésének 'engedélyezése' egyet jelentene az Abtv. 57. § (2) bekezdése szerinti 'nyilatkozattételre felhívás' illetve 'vélemény kérése' fogalmakkal; különös tekintettel arra is, hogy maga az Ügyrend teszi az 'engedélyezés' előfeltételévé az álláspont ismertetése lehetőségének kérelmezését. Az ilyen, kiterjesztő értelmezés esetén ráadásul fennáll annak a veszélye is, hogy egyes személyek, szervezetek saját érdekük érvényesítése érdekében – az elméleti alkotmányjogi, dogmatikai problémák kifejtésén túl, vagy akár ahelyett – az Ügyrendben biztosított intézményt egyfajta 'panaszpótlékként' használhatnák. Értve ezalatt, hogy olyan, az ügy kimenetelében személyében, gazdasági vagy egyéb érdekeinél fogva érintett személyek ezzel kompenzálhatnák indítványozási jogosultságuk bármely okból fennálló hiányát. Ha ugyanis ezeket a beadványokat az ügy irataként kezelnék, akkor azok érdemi tartalmukat, céljukat és hatásukat tekintve nem különböznének az Abtv. szerint az ügy iratának minősülő indítványtól. Így pedig az Ügyrendben fent biztosított lehetőség az indítványozási jog – ésszerű és szükséges – korlátainak kijátszásához vezethetne. Összegezve, az Ügyrend 36. § (10) bekezdése szerinti állásfoglalás célját csak az ott felsorolt szervek érdekképviselői, érdekvédelmi feladatainak elősegítéseként lehet értékelni az Alkotmánybíróság eljárásában.

Amennyiben az *amicus curiae* fogalmát a fenti megjegyzések nyomán olyan módon értelmezzük, hogy abba csak azokat az állásfoglalásokat, nyilatkozatokat értjük bele, amelyekre az Alkotmánybíróság érvelését, döntését alapozhatja, azaz bizonyítási eszközként figyelembe vehetők, akkor a jogszabály megalkotójának, illetve a törvény kezdeményezőjének, valamint harmadik személyeknek az Abtv. 57. §-a alapján adott nyilatkozatai, állásfoglalásai tekinthetők *amicus curiae*-nek.

Legszűkebb értelemben az Abtv.-ben bizonyítási eszközként való megjelenés mellett az állásfoglalás önkéntességét is fogalmi elemnek tekintjük, hiszen ez különbözteti meg valójában a más jogágakban is ismert, rendes bíróságok vagy akár közigazgatási hatóságok által is alkalmazható nyilatkozattételre kötelezéstől. Ebben az esetben a fogalomnak kizárólag az Abtv. 57. § (1b) pontjában foglalt vélemény feleltethető meg.

A továbbiakban - az Igazságügyi Minisztérium gyakorlatának bemutatása során - *amicus curiae* alatt kizárólag ezt a legszűkebben értelmezett intézményt értjük, amelynek fő ismérvei az alábbiak:

- jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője nyújthatja be,
- a benyújtásra jogosult a benyújtás szükségességét szabadon mérlegeli, annak során azonban figyelemmel kell lennie arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e,
- a benyújtásra az indítvány közzétételétől számított 30 napon belül - soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül van lehetőség
- a jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője megállapodás alapján közös véleményt is kialakíthat.