

20. AZ ELJÁRÁS ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS AZ INDÍTVÁNYOK BEFOGADHATÓSÁGÁNAK ELŐZETES VIZSGÁLATA

55. § [Főtitkári előkészítő eljárás, egyesbírói eljárás]

- (1) Az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését e törvényben és az Alkotmánybíróság ügyrendjében meghatározottak szerint a főtitkár végzi.
- (2) A főtitkár előzetesen vizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e alkotmánybírósági eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok.
- (3) Ha az indítvány az e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg, a főtitkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak harminc napon belül köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételten hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor.
- (4) A (3) bekezdésben meghatározott eseten kívül az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha
 - a) az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta, illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta,
 - b) nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt,
 - c) az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe,
 - d) a beadvány nem minősül indítványnak, vagy
 - e) az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.
- (4a) Közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó
 - a) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy
 - b) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti.
- (5) Az Alkotmánybíróságnak az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló döntését – a főtitkár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva hozza meg.

Ügyrend

11. § Az Abtv. 55. § (5) bekezdésében meghatározott egyesbírói eljárásban egyidejűleg öt alkotmánybíró jár el. Az egyesbírókat az elnök javaslatára a teljes ülés választja egy évre.

11. Főtitkári előkészítő eljárás

25. § (1) Az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését az Abtv. 55. §-a alapján a főtitkár végzi.

(2) A főtitkár az Alkotmánybíróságra érkező (az Alkotmánybíróságnak, az elnöknek, a főtitkárnak, az alkotmánybírónak címzett) beadványt a beérkezés után megvizsgálja, hogy az megfelel-e az Abtv.-ben meghatározott feltételeknek, illetve az egyéb törvényes követelményeknek, ezáltal alkalmas-e az alkotmánybírósági eljárás megindítására.

(3) A beadvány – Abtv. 55. § (2) bekezdésében meghatározott – vizsgálatát követően a főtitkár válaszevélben tájékoztatja a beadványozót arról, hogy

a) az alkotmánybírósági eljárás megindítására törvényes lehetőség nincs, mert azt az Abtv. 55. § (4) bekezdése kizárja,

b) a beadványt a hatáskörrel rendelkező más szervnek vagy hatóságnak megküldi, ha a beadvány tartalmából kétségtől megállapítható az Alkotmánybíróság hatáskörének hiánya és a hatáskörrel rendelkező szerv,

c) a beadvány tartalmából kétségtől megállapítható, hogy az abban foglalt alkotmányjogi kérdés az Abtv. alapján ítélt dolognak minősül, és a körülmények alapvető megváltozása nélkül ismételt előterjesztett beadvány elbírálására nincs jogi lehetőség,

d) a beadvány nem felel meg a törvényben előírt alaki vagy tartalmi követelményeknek.

(4) Ha a (3) bekezdés d) pontjában meghatározott hiányosság előre láthatóan pótolható, a főtitkár a tájékoztatással egyidejűleg – az Abtv. 55. § (3) bekezdése szerint – a jogkövetkezmények ismertetésével és harminc napos határidő megjelölésével hiánypótlásra hívja fel a beadványozót. Az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés esetében csak a 26. § (3) bekezdése szerinti egyszerű hiánypótlásra kerülhet sor, oly módon, hogy a hiánypótlás ne veszélyeztesse az előadó alkotmánybíró soron kívüli kijelölését [16. § (6) bekezdés].

(5) Jogi képviselő meghatalmazása esetén a szabályszerű meghatalmazást a beadványhoz csatolni kell, annak elmaradása vagy az ügyrend rendelkezéseitől eltérő módon történő benyújtása hiánypótlásra okot adó körülmény.

(6) Az (5) bekezdésben meghatározott hiány esetén az Alkotmánybíróság az eljárást úgy folytatja le, mintha a jogi képviselői meghatalmazás nem jött volna létre, az indítványozót erről értesíti, és az

indítványozó személyes eljárása alapján a tájékoztatást és közlést a továbbiakban az indítványozó részére küldi meg.

- (7) Ha az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 53. § (2) bekezdésétől eltérően közvetlenül az Alkotmánybíróságnál nyújtották be, és az ügyben első fokon eljáró bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt a főtitkár – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – megküldi a bíróságnak.
26. § (1) A főtitkár az elbírálásra alkalmas indítvány nyilvántartásba vételéről, valamint az eljárás megindításáról – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – a tájékoztatja az indítványozót
- (2) Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a főtitkár tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő elsőfokú bíróságtól, hogy a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében, illetve perújítás folyamatban van-e, továbbá született-e döntés a jogerős ügydöntő határozat végrehajtásának felfüggesztéséről.
- (3) Az előkészítő eljárás gyorsítása érdekében a tudakozódásra, felvilágosítás kérésére és adására, valamint a 25. § (4)–(5) bekezdésében meghatározott hiánypótlás keretében az egyszerű hiánypótlás bekérésére indokolt esetben rövid úton (távközlési és elektronikus eszköz igénybevételével) is sor kerülhet, ha a megkeresett kiléte és távközlési vagy elektronikus elérhetősége nem kétséges (beazonosítható), és a közlés tudomásulvételére a megkeresett jogosult. A megkeresés megtörténtét, időpontját és a megkeresett általi fogadását az ügy aktáján fel kell tüntetni.
- (4) A főtitkár az Abtv. 55. § (5) bekezdésében meghatározott egyesbírói végzésre javaslatot tesz, a végzést előkészíti.
- (5) A főtitkár a formai, illetve tartalmi szempontból eljárásra alkalmas indítványt az előadó alkotmánybíró kijelölése (szignálás) érdekében az elnöknek bemutatja.
- (6) A főtitkár az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint soron kívüli eljárás esetén a feladatait soron kívül köteles ellátni.
- (7) Az indítványok és egyéb beadványok nyilvántartásba vételére és az iratok kezelésére vonatkozó részletes rendelkezéseket az Alkotmánybíróság ügyviteli szabályzata tartalmazza.

13. Határidő és igazolási kérelem

28. § (1) A beadványt a benyújtására nyitva álló törvényi határidőben, az egyéb határidőhöz kötött eljárási cselekményt a megtételére megjelölt határidőben kell az érkeztetésére az Abtv. alapján jogosult szervhez személyesen benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni. A határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtották vagy ajánlott küldeményként postára adták. A beadvány távközlési eszköz útján történő benyújtásának nincs helye.

- (2) Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint meghatározott határidő a kézbesítést, illetve a jogszabály hatályba lépését követő napon kezdődik. Ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.
 - (3) Igazolási kérelem előterjesztésére kizárólag az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén kerülhet sor.
 - (4) Ha az igazolási kérelmet elkésve terjesztették elő, továbbá ha az elmulasztott cselekményt a kérelem előterjesztésével egyidejűleg az indítványozó nem pótolta, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül vissza kell utasítani.
 - (5) Az igazolási kérelemben elő kell adni a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás vétlenségét valószínűvé teszik.
 - (6) Az igazolási kérelem tárgyában – a főtitkár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárásban dönt. Az igazolási kérelmet méltányosan kell elbírálni.
 - (7) Ha az egyesbíró az igazolási kérelemnek helyt ad, a pótolta cselekményt olyannak kell tekinteni, mintha azt az indítványozó az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna.
29. § (1) Az egyesbíró az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja, ha az indítványozó a 25. § (3) és (6) bekezdésében foglalt tájékoztatást nem fogadja el, és az Abtv. 55. §-ában foglalt feltételek fennállnak, illetve a beadvány a 25. § (4) bekezdésében foglalt hiánypótlást követően továbbra sem felel meg a törvényben előírt alaki és tartalmi követelményeknek.
- (2) Ha a 25. § (7) bekezdés szerint az ügyben első fokon eljáró bíróság a beadvány tartalmából egyértelműen nem állapítható meg, a beadványt az egyesbíró végzéssel visszautasítja.
 - (3) Ha a beadványozó a 25. § (3)–(4) bekezdésben meghatározott tájékoztatás és a hiánypótlásra való felhívás ellenére a hiányt – a megadott határidőben – nem pótolja, az eljárás további tájékoztatás nélkül megszűnik. Az ilyen módon megszűnt ügyek listáját a főtitkár legkésőbb naptári hónaponként az egyesbíróknak bemutatja, aki azt, egyetértése esetén, végzéssel jóváhagyja.
36. § (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.
56. § (9) Adatigénylésre a főtitkár írásban válaszol.

66. § (4) Az egyesbírónak az Abtv. 55. § (4) bekezdése alapján az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló végzése tartalmazza
- az ügyszámot és az eljárás tárgyát,
 - az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás tényét,
 - az Abtv. 55. § (4) bekezdésében meghatározott okot, amelyen a döntés alapul.

Tartalom

1. Szövegtörténet	603
2. A főtítkári előkészítő eljárás	604
2.1. A bíróság megkeresése.....	605
2.2. Hiánypótlásra való felhívás.....	605
2.2.1. Jogi képviselő meghatalmazása.....	606
2.2.2. Az indítvány mellékletei	607
2.2.3. A határozott kérelem elemei	607
2.2.4. A hiánypótlás teljesítésének, vagy annak elmaradásának jogkövetkezményei.....	607
2.3. Szignálásra bemutatás	608
2.4. Tájékoztatás alkalmatlan indítványról	608
3. Egyesbírói eljárás	609
3.1. Az első fokon eljáró bíróság nem állapítható meg	610
3.2. Rendkívüli perorvoslati eljárás van folyamatban	611
3.3. Döntés igazolási kérelem tárgyában	611
3.4. A főtítkári tájékoztatást nem fogadta el	612
3.5. Érdemi elbírálásra a hiánypótlást követően alkalmatlan indítványok	612
4. A főtítkári és az egyesbírói eljárás jelentősége.....	612

1. Szövegtörténet

Az alkotmánybíróági eljárás előkészítésére vonatkozó szabályokat a régi Abtv. nem, hanem csak az Ideiglenes Ügyrend tartalmazta. Az Alkotmánybíróság Ideiglenes Ügyrendjének (2001) VIII. fejezetében, Az eljárás megindítása cím alatt szerepeltek a főtítkári előkészítő eljárásra vonatkozó szabályok. A beérkezett beadványt a főtítkári késelem nélkül megvizsgálta, hogy az alkalmas-e az alkotmánybíróági eljárás megindítására [Ideiglenes Ügyrend 22. § (1) bekezdés]. Az alkotmánybíróági eljárásra alkalmas indítványt a főtítkári – szignálás végett – az Alkotmánybíróság elnökének bemutatta. A 23. § (1) bekezdése alapján a főtítkári az előkészítő eljárás során – formális döntés meghozatala nélkül – tájékoztatta az indítványozót arról, hogy a beadvány alapján alkotmánybíróági eljárás megindítására törvényes lehetőség nincs, mert a beadvány nem minősül indítványnak; a hatáskörrel rendelkező más szervnek vagy hatóságának megküldte a beadványt, ha tartalmából megállapítható volt, hogy az abban foglalt kérelem elintézése melyik szerve vagy hatóságra tartozik, és erről az indítványozót tájékoztatta. Ha a beadvány tartalmából kétségek nélkül megállapítható volt, hogy az abban

foglalt kérdés (alkotmányjogi probléma) tárgyában az Alkotmánybíróság már döntött, és az Alkotmánybíróság határozata közzétételre került, erről a beadvány előterjesztőjét tájékoztatta, közzé nem tett határozat esetén egy kiadmányát részére megküldhette. Ha a beadvány nem felelt meg a törvényben és az Ügyrendben előírt alakai vagy tartalmi követelményeknek és benyújtója a megfelelő tájékoztatás (hiánypótlásra való felhívás) ellenére a hiányt – a megadott határidőben – nem pótolta, a beadvány előterjesztőjét értesítette arról, hogy az eljárás lefolytatására nincs törvényes lehetőség. Abban az esetben, ha a beadvány előterjesztője a főtítkárnak ezen intézkedéseit (tájékoztatását) nem fogadta el, a főtítkár az indítványt – szignálás végett – az elnöknek bemutatta.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott beadványok száma a 90-es évektől évről évre emelkedett, azonban azok egy részében az alkotmánybírói eljárás megindítására nem volt lehetőség. Ilyen esetekben ugyan a főtítkár tájékoztatást küldött az indítványozónak, azonban ebben az esetben az ügyben alkotmánybírói döntés nem született. A helyzetet a régi Abtv. 23. § (1) bekezdése azzal orvosolta, hogy az Alkotmánybíróság elnöke a nem jogosult által előterjesztett indítványt megküldte az indítványozásra jogosult szervnek, a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig ún. Elnöki döntéssel elutasította. Az Alaptörvény, és az új Abtv. elfogadását követően **az ún. Elnöki döntést felváltotta az egyesbírói eljárás**, amelynek következtében már az előkészítő eljárás során lehetőség van az ügy végleges, bírói döntéssel való befejezésére. Ennek következtében az Elnöki döntés elveszítette funkcióját, a hatályos szabályozás azt már nem is tartalmazza.

2. A főtítkári előkészítő eljárás

Az Abtv. 55. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését a főtítkár végzi, aki előzetesen vizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e alkotmánybírói eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, e törvényben előírt formai (pl. írásban nyújtotta be, jogi képviselő aláírta, melléklete azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat alátámasztják) és tartalmi követelményeknek [vö. Abtv. 52. § (1a) és (1b) bekezdés], valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok. A főtítkári **eljárás célja**, hogy csak olyan ügyek kerüljenek az előadó alkotmánybíróhoz az elnöki szignálást követően, amelyek alkalmasak a befogadási eljárás lefolytatására, illetve az érdemi vizsgálatra.¹

Számos külföldi bíróság gyakorlatával ellentétben a beadvány elnevezése nem az indítványozó nevét tartalmazza, hanem a beérkezett ügyeket a főtítkárság ügyszámmal látja el.² A nyilvántartásba vételre és az iratkezelésre vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság iratkezelési szabályzata tartalmazza.³ Sem az Abtv., sem az Ügyrend nem írja elő a beadvány kérelmezői úrlapon való benyújtását, vagy az elektronikus úrlapon való benyújtást, amelynek bevezetése ugyanakkor megfontolandó lenne,

¹ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 60.

² Az ügyszám (iktatószám) képzése egységes módszerrel, az Irattári Tervnek megfelelően történik. Az iktatószám (ügyszám) főtételszámból, altételszámból, sorszámból, alszámból és évszámból áll. A főtételszámot római, az altételszámot arab számmal kell jelölni. (1. számú melléklet az Alkotmánybíróság elnökének az Alkotmánybíróság iratkezelési szabályzatáról szóló 8/2015. (XII. 10.) utasításához)

³ Az Alkotmánybíróság elnökének 8/2015. (XII. 10.) utasítása az Alkotmánybíróság iratkezelési szabályzatáról

mivel így az indítványozók számára sokkal egyértelműbb lenne mit is kell beadványuknak tartalmaznia. Az Abtv. 53. § (1) bekezdése mindösszesen annyit ír elő, hogy az indítványt írásban kell előterjeszteni, az Ügyrend 28. § (1) bekezdése szerint pedig a beadvány távközlési eszköz útján történő benyújtásának nincs helye.

A főtítkári előkészítő eljárásra vonatkozó **határidőket** a törvény nem állapít meg, az Ügyrend 26. § (4) bekezdése mindösszesen annyit ír elő, hogy a főtítkár az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint soron kívüli eljárás esetén a feladatait soron kívül köteles ellátni.

A főtítkár megállapításairól minden esetben írásban, levélben tájékoztatja az indítványozót.

2.1. A bíróság megkeresése

A beadványt főszabály szerint közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni [vö. Abtv. 53. § (1)–(3) bekezdés], kivéve az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszokat, amelyet az ügyben első fokon eljár bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani. **Amennyiben az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt az indítványozó az Abtv. 53. § (2) bekezdésétől eltérően közvetlenül az Alkotmánybíróságon nyújtotta be,** és az ügyben első fokon eljár bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt a főtítkár – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az Ügyrend 25. § (7) bekezdése alapján megküldi az elsőfokú bíróságnak és kéri, hogy az ügyben úgy járjon el, mintha az indítványt az indítványozó a bíróságon nyújtotta volna be.

Ezzel egy időben – az Országos Bírósági Hivatal Elnökének a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítása 118. § (1) és (2) bekezdésének, valamint a 119. § (1) bekezdésének megfelelően – kéri megküldeni mellékletként az ügyben született első- és másodfokú, harmadfokú ügydöntő határozatok (illetve az alkotmányjogi panaszban támadott egyéb döntések) kiadmányait 1-1 példányban. Kéri megküldeni továbbá a jogerős határozat kézbesítését igazoló tértivevény másolatát vagy a bíróság által a kézbesítés időpontjáról felvett feljegyzést, illetve az ezt igazoló tárgyalási jegyzőkönyvet, valamint a panasz beküldésére szolgált, érkeztetett borítékot vagy személyes benyújtás esetén az iraton elhelyezett érkeztető bélyegzővel ellátott záradékot. Az Ügyrend 26. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a főtítkár tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő elsőfokú bíróságtól arról is, hogy a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében, illetve perújítás folyamatban van-e, továbbá született-e döntés a jogerős ügydöntő határozat végrehajtásának felfüggesztéséről [vö. Abtv. 53. § (4) bekezdés]. Minderre azért van szükség, mert ezen tájékoztatás alapján állapítható meg, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő megtartásra került-e, illetve a további intézkedés az ügy elintézése érdekében.

2.2. Hiánypótlásra való felhívás

Az indítványozó beadványának határozott kérelmet kell tartalmaznia (vö. Abtv. 52. §). Az Abtv. 55. § (3) bekezdése szerint, **ha az indítvány az e törvényben előírt formai**

és tartalmi követelményeknek nem felel meg, a főtitkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak harminc napon belül köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételten hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor. Amennyiben tehát a hiányosság előre láthatóan pótolható (például nem jelölte meg az Alaptörvény megsértett rendelkezését, vagy azt a rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására), a főtitkár a tájékoztatással egyidejűleg – az Abtv. 55. § (3) bekezdése szerint – a jogkövetkezmények ismertetésével és harminc napos határidő megjelölésével hiánypótlásra hívja fel a beadványozót. Bírói kezdeményezés (vö. Abtv. 25. §) esetében csak a 26. § (3) bekezdése szerinti egyszerű hiánypótlásra kerülhet sor, oly módon, hogy a hiánypótlás ne veszélyeztesse az előadó alkotmánybíró soron kívüli kijelölését [Ügyrend 16. § (6) bekezdés].

Az előkészítő eljárás gyorsítása érdekében a tudakozódásra, felvilágosítás kérésére és adására, valamint a 25. § (4)–(5) bekezdésében meghatározott hiánypótlás keretében az egyszerű hiánypótlás bekérésére indokolt esetben rövid úton (távközlési és elektronikus eszköz igénybevételével) is sor kerülhet, ha a megkeresett kiléte és távközlési vagy elektronikus elérhetősége nem kétséges (beazonosítható), és a közlés tudomásulvételére a megkeresett jogosult. A megkeresés megtörténtét, időpontját és a megkeresett általi fogadását az ügy aktáján fel kell tüntetni.

A főtitkár előkészítő eljárása során az alábbiak hiányában hívja fel hiánypótlásra az indítványozót.

2.2.1. Jogi képviselő meghatalmazása

A hatályos szabályozás szerint az alkotmánybírói eljárás során a jogi képviselet nem kötelező,⁴ azonban amennyiben az indítványozó jogi képviselővel kíván eljárni, úgy a szabályszerű meghatalmazást a beadványhoz csatolni kell, annak elmaradása vagy az ügyrend rendelkezéseitől eltérő módon történő benyújtása hiánypótlásra okot adó körülmény [Ügyrend 25. § (5) bekezdése].

Az Ügyrend 27. §-a alapján a meghatalmazásnak az Alkotmánybíróság előtti eljárásban való képviseletre kell vonatkoznia. A védő, illetve a képviselő alapeljárás szerinti kirendelésének, illetve meghatalmazásának hatálya az Alkotmánybíróság előtti eljárásra nem terjed ki. A jogi képviselőnek a beadványt aláírásával kell ellátnia. Ha az Alkotmánybíróság eljárása alatt a jogi képviselő képviseleti jogosultsága bármely okból megszűnik, akkor az Alkotmánybíróság felhívja az indítványozót, hogy tizenöt napon belül állítson új képviselőt, vagy nyilatkozzon a személyes eljárásáról. Ameny-

⁴ Az új Abtv. az elfogadásakor alkotmányjogi panasz eljárás során kötelező jogi képviseletet írt elő, abból a megfontolásból, hogy a beadványok előkészítése szaktudást igényel. Az ügyvédkényszer végül kikerült a szabályozásból azt követően, hogy az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) Ab határozattal megsemmisítette a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény 3. § (3) bekezdés c) pontját, mivel az a diszkrimináció tilalmát sértette. A rendelkezés vizsgálatát az alapvető jogok biztosa kezdeményezte, aki indítványában nem vitatta a kötelező jogi képviselet bevezetésének alkotmányosságát; azonban kifogásolta azt, hogy az alkotmányjogi panasz esetében a jogi segítségnyújtás lehetőségének kizárásával a szociálisan hátrányos helyzetben levők eleshetnek az alkotmányjogi panasz lehetőségétől, miközben bizonyos esetekben ez az egyetlen hatásos (sikerrel kecsegtető) jogorvoslat.

nyiben ennek az indítványozó nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság az indítványozó személyes eljárását vélelmezi. Amennyiben a jogi képviselő képviseleti jogosultságát a hiánypótlásra való felhívás ellenére sem pótolja, úgy az Ügyrend 25. § (6) bekezdés 2. fordulata szerint az Alkotmánybíróság az eljárását úgy folytatja le, mintha a jogi képviselői meghatalmazás nem jött volna létre, az indítványozót erről értesíti, és az indítványozó személyes eljárása alapján a tájékoztatást és közlést a továbbiakban az indítványozó részére küldi meg.

2.2.2. Az indítvány mellékletei

Hiánypótlásra okot adó körülmény még, ha az indítványozó nem mellékelni azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják (például az érintettségét alátámasztó dokumentumokat), valamint nem nyilatkozik adatai kezelését illetően. Levelében a főtitkár ezek pótlására is felhívja az indítványozót.

2.2.3. A határozott kérelem elemei

Az Abtv. 52. § (1a) és (1b) bekezdése egyértelműen előírja, hogy az indítványnak milyen tartalmi elemeket kell tartalmaznia. Az Abtv. határköri szabályának megjelenésének hiánya, az alaptörvény megsértett rendelkezésének megjelölésének hiánya, az indokolás hiánya hiánypótlásra okot adó körülmény. Az Alkotmánybíróság döntéseiben számos esetben utal a főtitkári hiánypótlásra {pl.: 3074/2019. (IV. 10.) AB végzés Indokolás [9]; 3053/2019. (III. 14.) AB végzés Indokolás [10]; 3298/2017. (XI. 20.) AB végzés Indokolás [13], 3327/2018. (X. 16.) AB végzés Indokolás [7]; 3218/2018. (VI. 21.) AB végzés Indokolás [5], 3042/2018. (II. 13.) AB végzés Indokolás [20]}.

2.2.4. A hiánypótlás teljesítésének, vagy annak elmaradásának jogkövetkezményei

Az Ügyrend legutóbbi, 2021. márciusi módosítása szerint, ha a beadványozó az Ügyrend 25. § (3)–(4) bekezdésben meghatározott tájékoztatás és a hiánypótlásra való felhívás ellenére a hiányt – a megadott határidőben – nem pótolja, **az eljárás további tájékoztatás nélkül megszűnik**. Az ilyen módon megszűnt ügyek listáját a főtitkár legkésőbb naptári hónaponként az egyesbíróknak bemutatja, aki azt, egyetértése esetén, végzéssel jóváhagyja.

Korábban az egyesbírói hatáskörök között nem szerepelt ilyen típusú megszüntetés: ilyen esetben csak akkor hozott végzést az egyesbíró, ha az indítványozó válaszolt ugyan a hiánypótlásra, azonban beadványa továbbra is hiányos maradt. Abban az esetben azonban, ha nem érkezett válasz a hiánypótlási felhívásra, vagy az nem határidőben érkezett, az ügyet az Alkotmánybíróság az Ügyrend 25. § (6) bekezdése alapján megszüntette, az aktát irattározta, azonban erről egyesbírói végzés nem született. Ezen a gyakorlaton változtatott az Ügyrend ezen módosítása, amely szerint az egyesbíró végzéssel határoz az ügyek megszüntetéséről, ha a beadványozó az Ügyrend 25. § (3)–(4) bekezdésben meghatározott tájékoztatás és a hiánypótlásra való felhívás ellenére a hiányt – a megadott határidőben – nem pótolja.

A hiánypótlásra nyitva álló határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjesztésére nincs lehetőség, mivel igazolási kérelmet az Ügyrend 28. § (1) bekezdése alapján kizárólag az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén lehet előterjeszteni.

Amennyiben az indítványozó a hiánypótlásra való felhívásra határidőben válaszol a főtítkárral vagy az ügy szignálását javasolja az elnöknek, vagy az indítvány visszautasítását az egyesbíróknak.

Mivel a jogszabály egyértelműen meghatározza, hogy a beadványnak milyen tartalmi és formai feltételeknek kell megfelelnie, így a főtítkárral hiánypótlásra való felhívásában igen kevés lehetősége van a mérlegelésre, az objektív szempontok alapján történik. Ez alól egy kivétel van, az alapjogsérelmet alátámasztó indokolás hiánya, annak megléte vagy elégségességének megállapítása és így az erre történő hiánypótlásra való felhívás a főtítkárral szubjektív megítélésén múlik, amely azonban minden ügyben egyedi elbírálás alapján történik.

2.3. Szignálásra bemutatás

Amennyiben az indítványozó a hiánypótlásra való felhívásnak eleget tett, vagy ügyében nem is volt szükség hiánypótlásra, úgy a főtítkárral az elbírálásra alkalmas indítvány nyilvántartásba vételéről, valamint az eljárás megindításáról – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – a **tájékoztatja az indítványozót**, továbbá az előadó alkotmánybíró kijelölése (szignálása) érdekében **az indítványt az elnöknek bemutatja** [Ügyrend 26. § (1), (5) bekezdése]. Ezzel egy időben közzéteszi az indítványt, vagy az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényegét az Alkotmánybíróság honlapján [Ügyrend 57. § (1a) bekezdés].

Sem az Abtv., sem az Ügyrend, sem pedig OBH utasítás, vagy egyéb jogszabály nem rendelkezik arról, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve 27. § alapján benyújtott alkotmányjogi panasz eljárás esetén a támadott bírósági döntéssel érintett másik fele(ke)t [például az eljárásban részt vevő, indítványozóval szemben ellenérdekű felet (alperest, felperes), vagy a büntetőügy további terheltjeit] is tájékoztatni szükséges az eljárás megindításáról, így a támadott bírósági döntéssel szemben benyújtott alkotmánybírói eljárás megindulásáról ők hivatalosan nem értesülnek. Ennek oka az, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás nem kontradiktórus eljárás, nem célja a felek közötti jogvita eldöntése, hanem a bírósági döntés, illetve az abban alkalmazott jogszabály, jogszabályi rendelkezés alapötvény-ellenességének vizsgálata a célja a benyújtott indítvány alapján. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a bírósági döntést megsemmisítheti, amely viszont már az indítványozó mellett a bírósági eljárásban részt vevő többi felet (alperes, felperes, vagy további terhelt) is érintheti, így megfontolandó lenne az ő tájékoztatásuk is valamilyen formában az eljárás megindításáról.

2.4. Tájékoztatás alkalmatlan indítványról

A hiánypótlásra való felhívás eredménytelensége esetén kívül az Abtv. 55. § (4) bekezdésében felsorolt alábbi esetekben **nem kerül érdemi elbírálásra az indítvány**: a) ha az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt

elmulasztotta [vö. Abtv. 30. § (4) bekezdés], illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta; *b*) nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt [vö. Abtv. 51. § (1) bekezdés];⁵ *c*) az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe;⁶ *d*) a beadvány nem minősül indítványnak;⁷ vagy *e*) az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.⁸

Az Abtv. 27. § alapján az indítvány nem került elbírálásra továbbá akkor sem, ha az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget (fellebbezés) nem merítette ki, valamint ha nem az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés alkotmánybírósági vizsgálatát kéri (vö. Abtv. 27. §).

Ezen esetekben a főtktár válaszelevelében arról tájékoztatja az indítványozót, hogy **az alkotmánybírósági eljárás megindítására törvényes lehetőség nincs.**

Amennyiben a beadvány tartalmából kétségekívül megállapítható az Alkotmánybíróság hatáskörének hiánya és a hatáskörrel rendelkező szerv, úgy a főtktár a beadványt a hatáskörrel rendelkező más szervnek vagy hatóságnak megküldi [Ügyrend 25. cikk (3) bekezdés *b*) pont].

Amennyiben a beadvány tartalmából kétségekívül megállapítható, hogy az abban foglalt alkotmányjogi kérdés az Abtv. alapján ítélt dolognak minősül, és a körülmények alapvető megváltozása nélkül ismételt előterjesztett beadvány elbírálására nincs jogi lehetőség, úgy a főtktár erről tájékoztatja az indítványozót [Ügyrend 25. § (3) bekezdés *c*) pont].

3. Egyesbírói eljárás

Az egyesbírói eljárást **az Abtv. vezette be.** Elsődleges célja, hogy az előkészítő eljárás során is lehetőség legyen az ügy végleges befejezésére, ha az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas.⁹

Az egyesbírói eljárásban korábban az elnök által kijelölt két alkotmánybíró jár el, a kijelölés három hónapra szól. Az egyesbírókhoz kerülő ügyek száma évről évre emelkedett, amelynek következtében 2021-től az egyesbírói eljárásban az eddigi két bíró helyett egyidejűleg már öt alkotmánybíró jár el. Az egyesbírókat az elnök javaslatára a teljes ülés választja meg, a kinevezésük egy évre szól. [Ügyrend 11. §]. Ez nem jelenti

⁵ A 3273/2017. (X. 19.) AB végzés alapjául szolgáló ügyben az indítványozó az alapeljárásban félként szereplő vízumkérelmező házastársa. Az alapeljárásban félként részt nem vevő házastárs a döntés értelmében kizárólag akkor igazolhatja érintettségét, „[h]a igazolni tudja azt, hogy az alapeljárás, illetőleg az annak során született döntés(ek) közvetlenül érintik valamely Alaptörvényben biztosított jogát, és a jogállása egyértelműen megkülönböztethető az alapügyben félként résztvevő személyektől. Ellenkező esetben lehetségessé válna az indítványozói jogosultság családtagok közötti, különféle szempontok szerinti delegálása, mely az alkotmányjogi panasz eljárás funkciójával lenne ellentétes.” 3273/2017. (X. 19.) AB végzés, Indokolás [16].

⁶ Pl. tévesen az Alkotmánybíróságnál nyújtotta be a felülvizsgálati kérelmet, vagy tévesen az Alkotmánybíróságon kíván feljelentést tenni.

⁷ Pl. tájékoztatást, jogi segítséget kér ügyében.

⁸ Tipikusan ilyen az az alkotmányjogi panasz beadvány, amelyben a rendes bírósági eljárás folyamatban van (például a fellebbezés elbírálása folyamatban van, amellyel egy időben az indítványozó panaszt is benyújtott).

⁹ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 67.

azt, hogy az egyesbíró ne venne részt a tanács, illetve a teljes ülés munkájában, hiszen azoknak ugyanúgy tagja marad egyesbírói megbízatása ideje alatt is.

Az egyesbíró minden esetben rövidített indokolással ellátott végzésben dönt az indítvány visszautasításáról. Az egyesbíró döntése végleges, az ellen fellebbezésnek vagy további jogorvoslatnak nincs helye [vö. Abtv. 39. § (2) bekezdés].

Az Abtv. 55. § (5) bekezdése arról rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróságnak az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló döntését – a főtítkárra – az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva hozza meg. A főtítkárra javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva hozza meg. A főtítkárra javaslatára azt jelenti, hogy a főtítkárra előkészíti a visszautasító végzést és azt az egyesbíró elé terjeszti [Ügyrend 26. § (4) bekezdés]. A főtítkárra dönt arról, hogy melyik egyesbíróra tesz javaslatot az ügy visszautasítására. A visszautasításról szóló döntést azonban az egyesbíró hozza meg, így előfordulhat, hogy a főtítkárra javaslatával, vagy a döntés valamely részletével nem ért egyet: ez esetben a főtítkárra által előkészített végzést átdolgozza, vagy más intézkedés megtételét javasolja az ügyben (például az ügy szignálására bemutatását kéri).

Az Alkotmánybíróság döntései főszabály szerint nyilvánosak, azokat közzé kell tenni. Ez alól azonban kivételt képeznek az egyesbíró döntései, ugyanis azokat nem teszik közzé, honlapon elérhetővé, így azok tartalmára csak az eljárási szabályokból következtethetünk.¹⁰

3.1. Az első fokon eljáró bíróság nem állapítható meg

A beadványt főszabály szerint közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni [vö. Abtv. 53. § (1)–(3) bekezdés]. Kivételt jelet ezen esettől az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § alapján benyújtott alkotmányjogi panasz, amelyet az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani. Amennyiben ezen alkotmányjogi panaszokat az indítványozó az Abtv. 53. § (2) bekezdésétől eltérően közvetlenül az Alkotmánybíróságon nyújtotta be, és az ügyben első fokon eljáró bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt a főtítkárra – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az Ügyrend 25. § (7) bekezdése alapján megküldi az elsőfokú bíróságnak és kéri, hogy az ügyben úgy járjon el, mintha az indítványt az indítványozó a bíróságon nyújtotta volna be.

Amennyiben azonban az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. § alapján benyújtott beadvány tartalmából nem állapítható meg egyértelműen az ügyben első fokon eljáró bíróság, a beadványt az egyesbíró végzéssel visszautasítja [Ügyrend 29. § (2) bekezdés]. Ezen esetben az egyesbírói végzést nem előzi meg sem főtítkárra tájékoztatás, sem hiánypótlási felhívás, hiszen az Alkotmánybíróság az ehhez szükséges információkat nem tudja beszerezni az ügyben eljáró első fokú bíróságtól.

¹⁰ Eljárási Szabályzat 33. szakasz (4) bekezdés és az Alkotmánybíróság Közzétételi Szabályzatának 4. § (1) bekezdése.

3.2. Rendkívüli perorvoslati eljárás van folyamatban

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. § alapján kezdeményezik, úgy a bíróság – a panasz továbbításával egy időben [Országos Bírósági Hivatal Elnökének a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítása 119. § (1) bekezdés], vagy a főtítkár tájékoztatás kérésére válaszolva az Ügyrend 26. § (2) bekezdésének megfelelően – tájékoztatja az Alkotmánybíróságot, hogy az ügyben felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében, illetve perújítás van-e folyamatban.

Az 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalás értelmében „az Abtv. 27. § b) pontja szerinti »jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette« fordulat a rendes jogorvoslati lehetőségek igénybe vételére vonatkozik, az indítványozó nem köteles a felülvizsgálatot és a perújítást, mint rendkívüli jogorvoslatokat is kimeríteni. A folyamatban lévő felülvizsgálati vagy perújítási eljárás ugyanakkor az Alkotmánybíróság eljárásának akadálya. A felülvizsgálati vagy perújítási eljárás befejezése előtt előterjesztett alkotmányjogi panaszt az egyéb feltételek vizsgálata nélkül, egyesbírói eljárásban hozott végzéssel vissza kell utasítani, függetlenül attól, hogy a felülvizsgálati vagy perújítási eljárást az indítványozó vagy más kezdeményezte.¹¹ Nem kell visszautasítani a felülvizsgálati vagy perújítási eljárás befejezése előtt előterjesztett alkotmányjogi panaszt, ha az Alkotmánybíróságnak hivatalos tudomása van arról, hogy a felülvizsgálati eljárás az alkotmányjogi panasz benyújtását követően, de az egyesbírói döntést megelőzően befejeződött. Ilyen esetben a főtítkár beszerzi az indítványozó nyilatkozatát (indítvány-kiegészítését) arról, hogy a felülvizsgálati vagy perújítási döntés tartalmának ismeretében a korábban a jogerős döntéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszát fenntartja-, illetve kiegészíti-e a felülvizsgálati vagy perújítási döntés vizsgálatára irányuló kérelemmel.”

3.3. Döntés igazolási kérelem tárgyában

A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] és bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz (vö. Abtv. 27. §) szerinti panaszok esetén, ha az indítványozó az indítvány benyújtására nyitva álló 60 napos határidő elmulasztotta, igazolási kérelmet terjeszthet elő [vö. Abtv. 30. § (3) bekezdés]. Ez történhet a beadvány benyújtásával egyidőben (ez esetben az indítványozó már maga észleli, hogy a benyújtásra nyitva álló 60 napos határidőt elmulasztotta), vagy a főtítkári felhívás eredményeként {pl: 3075/2019. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [11]}. Az Ügyrend 28. § (5) bekezdése alapján az igazolási kérelemben az indítványozónak elő kell adnia a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás véltlenységét valószínűvé teszik [Ügyrend 28. § (5) bekezdése].

A kérelmet az egyesbíró megvizsgálja és – a főtítkár javaslatára – dönt annak elfogadhatóságáról. Sem az Abtv., sem az Ügyrend nem sorolja fel az igazolási kérelem

¹¹ „[A]z alkotmányjogi felülvizsgálat szempontjából a jogorvoslatoknak az Abtv. 26. és 27. §-aiban szabályozott kimerítettsége azt a követelményt jelenti, hogy az alkotmányjogi felülvizsgálat tárgya a rendes bíróságok által már meg nem változtatható tartalmú, teljességgel végleges döntés lehessen.” 11/2016. (VI. 15.) AB végzés, Indokolás [14].

elfogadásának vagy elutasításának szempontjait, hanem azt írja elő, hogy az igazolási kérelmet méltányosan kell elbírálni [Ügyrend 28. § (6) bekezdés].

Ha az egyesbíró az igazolási kérelemnek helyt ad, a pótoltt cselekményt olyanaknak kell tekinteni, mintha azt az indítványozó az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna [Ügyrend 28. § (7) bekezdése]. Ez esetben az igazolási kérelemről csak belső döntés születik, amelyről az indítványozó külön értesítést nem kap. Ugyanakkor a főtitkár értesíti az indítványozót az ügy nyilvántartásba vételéről, vagy a beadvány hiányossága esetén hiánypótlási felhívást küld ki részére, feltéve, hogy az igazolási kérelem benyújtását nem előzte meg hiánypótlás. **Ha az igazolási kérelemben foglaltaknak az egyesbíró nem ad helyt,** azaz az igazolási kérelmet elutasítja, vagy az indítványozó – a főtitkári felhívás ellenére – nem igazolja mulasztását, a panasz elkésettnek minősül, így – elkésettiségre tekintettel – annak visszautasításáról dönt az egyesbíró.

3.4. A főtitkári tájékoztatást nem fogadta el

Abban az esetben, ha a főtitkár arról tájékoztatja az indítványozót, hogy beadványa nem felel meg az Abtv.-ben foglalt követelményeknek, így annak érdemi vizsgálatára nincs lehetőség, az indítványozó 30 napon belül kifejtheti álláspontját. Ha azonban az Abtv. 55. §-ában foglalt feltételek ezt követően is fennállnak, az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárásban, érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az indítványt [Ügyrend 29. §]. Amennyiben az indítványozó a főtitkári tájékoztató levélre 30 napon belül nem válaszol, az eljárás további tájékoztatás nélkül megszűnik. Az ilyen módon megszűnt ügyek listáját a főtitkár legkésőbb naptári hónaponként az egyesbíróknak bemutatja, aki azt, egyetértése esetén, végzéssel jóváhagyja. Ezen szabály értelmében tehát először a főtitkár tájékoztatja az indítványozót, hogy beadványa elbírálására nincs lehetőség. Amennyiben az indítványozó a főtitkári tájékoztatást nem fogadja el, úgy beadványát az egyesbíró visszautasítja, amennyiben pedig a tájékoztatásra nem válaszol, úgy az eljárást az egyesbíró végzéssel megszünteti.

3.5. Érdemi elbírálásra a hiánypótlást követően alkalmatlan indítványok

Az egyesbíró végzéssel dönt továbbá az indítvány visszautasításáról akkor is, ha az indítványozót a főtitkár hiánypótlásra hívta fel, azonban a hiányosságokat az indítványozó a hiánypótlásra adott válaszában nem pótolta. Ebben az esetben beadványa érdemi vizsgálatára nincs lehetőség, mivel az nem felel meg a törvényben előírt tartami és formai feltételeknek [Ügyrend 25. § (3) bekezdés *d*) pont].

4. A főtitkári és az egyesbírói eljárás jelentősége

Az Alkotmánybíróság eljárásnak megindításában és előkészítésében már a testület felállítását követően nagy szerepe volt a teljes ülés által megválasztott főtitkárnak [vö. Abtv. 22. § (2)–(4) bekezdés]. A testülethez nagy számban érkező, elbírálásra különböző okokból alkalmatlan beadványok elintézésére az Abtv. – a főtitkári előkészítő eljárás megtartása mellett – bevezette az egyesbírói eljárást, így a beadványok szűrésében 2012-től kezdődően a főtitkár mellett már az egyesbíró is részt vesz.

Az Abtv. és az Ügyrend hasonló intézkedések és tájékoztatások megtételére jogosítja fel a főtítkárt mint a korábbi szabályozás, azonban megjelent a főtítkári döntés-előkészítés az egyesbírói eljáráshoz tapadva. Az új szabályozással a főtítkárság egyfajta szűrő szerepét továbbra is fenntartották, sőt erősítették, amelynek indoka a várt, nagyszámú indítványok benyújtása. Ugyanakkor a főtítkárság szűrést alapvetően formai, eljárási kérdésekben végezhet, az érdemi szűrés és a döntéshozatal a bírák monopóliuma. Az előkészítő eljárásban végzett eljárási cselekmények az indítványozóra nézve kötelezettséget keletkeztetnek, amelyeknek ha az indítványozó nem tesz eleget, úgy az indítvány nem kerülhet érdemi elbírálásra.

Az egyesbírói eljárás bevezetését indokolta egyrészt az Alkotmánybíróságra benyújtott beadványok évről-évre növekvő nagy száma, valamint a testület tehermentesítése azon ügyektől, amelyek érdemi vizsgálatra nem alkalmasak, így már a szignálást megelőzően alkotmánybírói végzéssel lezárhatóak. Az egyesbírói eljárással **teljessé vált az Alkotmánybíróság szűrési mechanizmusa**: a főtítkárság által alapvetően formai és tartalmi szempontból végzett szűrést az egyesbírói eljárás vette teljessé. Az egyesbírói eljárás hazai bevezetéséhez, eljárásának kialakításához mintaként szolgált az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárása. Az egyesbírói eljárást az Emberi Jogok Európai Bírósága a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvvel – hatályba lépett 2010. június 1-jén – vezette be az ügyhátralék feldolgozása és az érdemi elbírálásra egyértelműen alkalmatlan kérelmek kiszűrése érdekében.¹²

Az egyesbíró intézményének bevezetése kétség kívül tehermentesíti az alkotmánybírókat az elbírálásra alkalmatlan beadványoktól. Az éves statisztikai adatokból kitűnik, hogy az ügyek számának emelkedésével az egyesbírói végzések száma is emelkedik, de sok ügy zárul le főtítkári tájékoztatással is.¹³ A hivatalos statisztikai adatokból nem derül ki azonban, hogy milyen indokolással, milyen arányban kerültek visszautasításra az indítványok.

¹² Ld. CSEKŐ-LENGYEL i. m.

¹³ 2012-ben összesen 1100 ügy érkezett, ebből 102 zárult egyesbírói végzéssel, 196 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2013-ban 767 ügy érkezett, ebből 112 zárult egyesbírói végzéssel, 109 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2014-ben 1333 ügy érkezett, ebből 186 zárult egyesbírói végzéssel, 139 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2015-ben 2500 ügy érkezett, ebből 256 zárult egyesbírói végzéssel, 145 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2016-ban 1455 ügy érkezett, ebből 279 zárult egyesbírói végzéssel, 220 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2017-ben 1601 ügy érkezett, ebből 231 zárult egyesbírói végzéssel, 346 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2018-ban 1172 ügy érkezett, ebből 264 zárult egyesbírói végzéssel, 198 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2019-ben főtítkári előkészítő eljárás során 491 ügy, egyesbírói végzéssel pedig 393 ügy zárult le; 2020-ban főtítkári előkészítő eljárás során 435 ügy, egyesbírói végzéssel pedig 432 ügy zárult le. (Jelen adatok külön-külön tartalmazzák a lényegében azonos tartamú devizahitel, zálogjog, önálló bírósági végrehajtó tárgyában benyújtott alkotmányjogi panaszokat.)

56. § [Befogadási eljárás]

- (1) Az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról.
- (2) A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- (3) A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indoklással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- (4) A befogadott alkotmányjogi panaszt – érdemi vizsgálatra – az előadó bíró az ügy érdemi elbírálását az Alkotmánybíróság ügyrendje szerint végző állandó tanács elé terjeszti.

Ügyrend

15. Alkotmányjogi panasz befogadása

30. § (1) Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát az előadó alkotmánybíró késedelem nélkül megvizsgálja. Ha a panasz visszautasításának feltételei nem állapíthatók meg, a panaszt be kell fogadni.
- (2) Az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha
 - a) az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek nem állnak fenn,
 - b) a felvetett alkotmányossági problémát az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. §-a szerint korábban már elbírálta,
 - c) az indítványozó érintettsége nem állapítható meg, vagy azt nem jogosult terjesztette elő,
 - d) az indítvány elkészített, és igazolási kérelemnek nincs helye vagy az indítványozó igazolási kérelmet nem terjesztett elő vagy azt az Alkotmánybíróság elutasította,
 - e) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki,
 - f) az indítvány elbírálása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe,
 - g) a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozat elmaradt, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti,
 - h) az indítvány egyéb okból nem felel meg a törvényi feltételeknek.
 - (3) Az Abtv. 56. §-a szerinti befogadási eljárást az alkotmányjogi panasz alapján akkor is le kell folytatni, ha az alkotmányjogi panasz benyújtása mellett az indítványozó felülvizsgálatot is kezdeményezett.
 - (4) A befogadási eljárásban az érintettséget és a befogadási kritériumok fennállását minden indítványozó tekintetében egyedileg kell vizsgálni.

31. § (1) A panasz befogadására irányuló javaslatáról az előadó alkotmánybíró feljegyzést készít. Ha az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásának visszautasítását javasolja, végzéstervezetet készít.
- (2) A feljegyzést, illetve végzést – a 42. § szerint – az Alkotmánybíróság tagjainak rendelkezésére kell bocsátani.
- (3) Az Abtv. 49. § (6) bekezdésében foglaltak alapján a panasz befogadásáról a teljes ülés dönt, ha
- a) a 49. § (6) bekezdés ba) pontja szerint a tanács tagjainak többsége azt indítványozza, illetve
 - b) a tanács ülését megelőző munkanapig az Abtv. 49. § (6) bekezdés bb), illetve bc) pontja szerinti, a teljes ülés elé terjesztésre történő kezdeményezés érkezett.
- (4) A panasz visszautasításáról szóló végzést a visszautasítás okának és indokának rövid megjelölésével kell megindokolni.
- (5) A végzést az indítványozóval, valamint az elsőfokú bírósággal kell közölni. A panasz befogadásáról az előadó alkotmánybíró – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az indítványozót, az ellenérdekű felet és az elsőfokú bíróságot értesíti, más érdekeltet értesíthet.
- (6) Az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszthet a testület elé. Ebben az esetben az előadó alkotmánybíró – a Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az érdemi elbírálást tartalmazó tervezet előterjesztését megelőzően értesíti az ellenérdekű felet arról, hogy az ügyben alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz.
- (7) A 31. § (5) bekezdés és a 31. § (6) bekezdés szerinti értesítés során – az ott meghatározott eljárások kivételével – az ellenérdekű felet arról is tájékoztatni kell, hogy az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz indítvány anonimizált szövege elektronikusan elérhető az Alkotmánybíróság honlapján.

Tartalom

1. Szövegtörténet	616
2. A befogadási eljárás fogalma, funkciója és szakaszai.....	617
2.1. A döntést hozó testület.....	617
2.2. A befogadhatóság feltételei	618
2.3. A döntés és annak közlése	620
2.3.1. Visszautasítás	621
2.3.2. Befogadás.....	625
3. A befogadási eljárás jelentősége	627

1. Szövegtörténet

Az Abtv. 56. §-a vezette be az Alkotmánybíróság eljárásába az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának előzetes vizsgálatát. Ennek megfelelően a befogadási eljárás korábban ismeretlen volt az alkotmánybírósági gyakorlatban.

A jogalkotó célja a befogadási eljárás bevezetésével – az Abtv. javaslat indokolása szerint – a beérkezett beadványok Alkotmánybíróság általi szűrésének legitimálása, és ezáltal az Alkotmánybíróság hatékonyabb, gyorsabb munkájának elősegítése, a csekélyebb jelentőségű és egyszerű ügyek egyszerűbb és ezáltal gyorsabb lezárása, és a felszabaduló kapacitások révén a bonyolultabb megítélésű ügyek hatékonyabb elbírálása volt.

Az Abtv. 56. §-ának szövege az elfogadása óta változatlan.

Az Abtv. javaslat indokolása kifejezetten hivatkozik arra, hogy a beadványok szűrési mechanizmusának lehetősége a német példa szerinti megoldást honosítja meg a magyar jogrendszerben. Erre tekintettel – a különbségek ellenére – indokolt előzményként tekinteni a német Abtv. vonatkozó rendelkezésére.

A német Abtv. 93a. §-a rendelkezik az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az (1) bekezdés vezette be a német jogrendszerbe a befogadási eljárást (*Annahmeverfahren*) azzal, hogy rögzítette: az alkotmányjogi panaszt a határozathozatal előtt be kell fogadni. A befogadási eljárás azonban – ellentétben a magyar szabályozással – kifejezetten csupán az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a 90. § (1) bekezdésében megnevezett jogok¹⁴ érvényesítésére alkalmasság vizsgálatára terjed ki (vö. Abtv. 29. §). A Szövetségi Alkotmánybíróság a német Abtv. 90. § (2) bekezdésében foglalt jogorvoslat kimerítési kötelezettséget és a német Abtv. 90. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatban kidolgozott érintettség vizsgálatát – egyéb kritériumok mellett – elvileg a megengedhetőség (*Zulässigkeit*) vizsgálatának keretében végzi el az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata (*Begründetheit*) előtt.¹⁵ Ugyanakkor a gyakorlatban a befogadási feltételek vizsgálata és a megengedhetőség vizsgálata nem válik el élesen egymástól.¹⁶

A befogadási eljárás bevezetése a német Abtv.-be – annak a német Alaptörvénybe iktatása előtt¹⁷ a német szakirodalom egyes képviselői részéről kritikát váltott ki. E szerint a német Alaptörvény mindenki számára megnyitja az alkotmányjogi panasz benyújtásának a lehetőségét, ezért nem lehet a német Alkotmánybíróság tehermentesítésére hivatkozni.¹⁸ A befogadási eljárásnak a német Alaptörvénybe iktatott szabályát

¹⁴ A német Abtv. 90. § (1) bekezdése szerint bárki a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordulhat azt állítva, hogy az államhatalom egyik alapjogát vagy a német Alaptörvény 20. cikk (4) bekezdésében (ellenállási jog), 33. (közhivatal viseléséhez való jog), 38. (választójog), 101. (rendkívüli bíróságok tilalma), 103. (*nullum crimen sine lege*) és 104. cikkében (fogvatartottak kínzásának tilalma) garantált jogát sérti.

¹⁵ HELLMANN i. m. 1087.

¹⁶ NETTERSHEIM i. m. 1377.

¹⁷ A befogadási eljárást a német Abtv. módosításáról szóló harmadik törvény vezette be 1963. augusztus 10.-i hatállyal. A német Alaptörvény 94. cikk (2) bekezdésébe a német Alaptörvény 1969. január 29.-i módosításával került be.

¹⁸ GEHLE i. m. 1256. Hivatkozással: LECHNER–ZUCK: BVerfGG, vor § 93a.

pedig az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének korlátozásaként értékelik.¹⁹ Ezzel szembenálló álláspont szerint a befogadási eljárás feltételei az alkotmányjogi panasz kettős (objektív és szubjektív) funkcióját érvényesítik.²⁰

2. A befogadási eljárás fogalma, funkciója és szakaszai

A befogadási eljárás az alkotmányjogi panasz eljárásnak a közbenső – a főtítkári előkészítő eljárást követő (vö. Abtv. 55. §) és az érdemi vizsgálatot [vö. Abtv. 64. §, 65. § (1) bekezdés] megelőző – szakasza. A célja azoknak az alkotmányjogi panaszoknak a kiszűrése, amelyek nem felelnek meg a befogadhatóság feltételeinek, ezért érdemben nem bírálhatók el.

A befogadási eljárás szabályait az Abtv. 56. §-a tartalmazza: az (1) bekezdése meghatározza az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntést hozó testületet, a (2) bekezdése felsorolja a befogadhatóság feltételeit, a (3) és (4) bekezdések pedig meghatározza, hogy milyen döntést hozhat az Alkotmánybíróság.

A befogadási eljárás részletes szabályait az Ügyrend 30. és 31. §-ai tartalmazzák. Ennek értelmében a befogadási eljárás **három szakaszra** bontható.²¹ Az **első szakasz** az előadó alkotmánybíró eljárását foglalja magában, amely keretében késelem nélkül megvizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát [Ügyrend 30. § (1) bekezdés]. Az előadó alkotmánybíró a panasz befogadására irányuló javaslatáról feljegyzést vagy a panasz befogadásának visszautasítását tartalmazó végzéstervezetet készít [Ügyrend 31. § (1) bekezdés]. A **második szakasz** az észrevételezés céljából történő belső közlés, amelynek során az előadó alkotmánybíró által előterjesztett feljegyzést, illetve végzést – a főtítkár útján – az Alkotmánybíróság tagjainak rendelkezésére kell bocsátani [Ügyrend 31. § (2) bekezdés]. A **harmadik szakasz** a testület ülését foglalja magában, amelyen az meghozza a döntést.

2.1. A döntést hozó testület

Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapvetően a tanácsok feladatkörébe utalja az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálatát. A tanács az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei közül az állandó tanácsot jelenti, amely szótöbbséggel hozza meg döntését [49. § (2) és (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróságon öttagú állandó tanácsok működnek [Ügyrend 5. § (2) bekezdés]. A teljes ülés – a befogadási eljárás tehermentesítő funkciójával összhangban – csak kivételes esetekben dönt a befogadásról.

Az Abtv. kötelező módon előírja, hogy a tanács napirendjén szereplő ügyet a teljes ülés elé kell terjeszteni döntéshozatalra, ha a tanács által érdemben vizsgált ügyben a törvény megsemmisítésének van helye [vö. Abtv. 49. § (6) bekezdés]. Ezért ilyenkor

¹⁹ GEHLE i.m. 1256. Hivatkozással: Klaus STERN: *Handbuch des Staatsrechts* III/2. 1287.; Andreas VOSSKUHL: Art. 94. In: Friedrich MANGOLDT – Hermann von KLEIN – Christian STARCK: *Grundgesetz Kommentar*.

²⁰ GEHLE i.m. 1256.; Naszladi is az alkotmányjogi panasz funkciójára hivatkozással hárítja el az Abtv. 29. §-a ellen felhozott kritikát. NASZLADI i. m. 36.

²¹ DELI i. m. 34.

a teljes ülés dönt a befogadásról is abban az esetben, ha az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszt a testület elé [Ügyrend 31. § (6) bekezdés]. Hasonlóképpen a befogadásáról szóló döntést helyettesítő határozat-tervezetnél a teljes ülés dönt – az alkotmánybírószáki gyakorlat alapján – a befogadásról azokban az esetekben, amelyekben a tervezet szerint az Alkotmánybíróság jogkövetkezményként a Kúria valamely határozatának a megsemmisítését rendeli el [vö. Abtv. 50. § (2) bekezdés].

Az Abtv. azt is rögzíti, hogy a teljes ülésnek kell eljárnia minden olyan ügyben, amelyben a teljes ülés döntését az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok indokolja [vö. Abtv. 50. § (2) f) pont]. Az Abtv. eljárási feltételként rögzíti azt is, hogy ki(k) jogosult(ak) dönteni, illetve indítványozni ezt [vö. Abtv. 49. § (6) bekezdés b) pont]. Ennek megfelelően a panasz befogadásáról a teljes ülés dönt, ha a tanács tagjainak többsége azt indítványozza, illetve a tanács ülését megelőző munkanapig azt az elnök elrendeli vagy az Alkotmánybíróság öt, az adott tanácsban tagsággal nem rendelkező tagja indítványozza.²² Tehát egyes ügyekben – az alkalmazott jogkövetkezménytől függetlenül is – előfordulhat, hogy már a befogadásról is a teljes ülés dönt.

2.2. A befogadhatóság feltételei

Az Abtv. 56. § (2) bekezdése határozza meg az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit. Figyelemre méltó, hogy a főtítkári előkészítő eljárással szemben, amelyben a főtítkári előzetesen vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek [vö. Abtv. 55. § (2)–(3) bekezdés], a befogadási eljárás a törvényben előírt **tartalmi feltételek** vizsgálatára irányul, tehát egyrészt a „követelmények” fogalommal szemben a „feltételek” fogalmat használja, másrészt csupán tartalmi feltételekre utal, amelyeket a tanács mérlegelési jogkörében vizsgál.

Az előkészítő eljárás követelményei és a befogadási eljárás feltételei között négy esetben egyértelműen átfedés van [az indítvány hiányossága, a határidő, az indítványozói jogosultság és a hatáskör tekintetében; vö. Abtv. 55. § (4) bekezdés a)–c) pont, az eltérő fogalomhasználat azonban ezekben az esetekben is jelzi, hogy az előkészítő eljárás követelményei mérlegelést nem tűrő objektív követelmények (erre utal a „nyilvánvalóan” kifejezés is), a befogadási eljárás feltételei pedig **mérlegelést lehetővé tevő feltételek**.²³

²² Az Alkotmánybíróság honlapján található kereső rendszer szerint 150 ügyben döntött eddig a teljes ülés az alkotmányjogi panaszok visszautasításáról az Ügyrend 30. § (2) bekezdése alapján. Ugyanakkor az éves statisztikák alapján megállapítható, hogy – alkotmányjogi panasz bevezetését követő első évek kivételével – elenyésző számban hoz a testület nem érdemi (visszautasító és megszüntető végzéseket): 2012-ben 34 ügyben, 2013-ban 18 ügyben, 2014-ben 0 ügyben, 2015-ben 9 ügyben, 2016-ban 0 ügyben, 2017-ben 4 ügyben, 2018-ban 14 ügyben, 2019-ben 14 ügyben, 2020-ban 8 ügyben. Kifejezetten hivatkozik az indokolásban arra, hogy az ügyben a teljes ülés döntött: 3104/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [11].

²³ Deli Gergely szerint az átfedés ellenére az eltérő fogalomhasználat azt sugallja, hogy az előkészítő eljárás feltételei szigorúbbak, csak különösen súlyos esetben engednek beavatkozást, míg a befogadási feltételek enyhébbek. DELI i.m. 36.

Az Abtv. 56. § (2) bekezdése a befogadás feltételei tekintetében – a „különösen” kitételből következően – **példálózó felsorolást** tartalmaz. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdése taxatív felsorolást tartalmaz, de az utolsó feltétel (az indítvány egyéb okból nem felel meg a törvényi feltételeknek) tartalma nyitott. Az Abtv. 56. § (2) bekezdésében foglalt „tartalmi” jelző arra utal, hogy a tanács az előkészítő eljárástól eltérően formai feltételeket nem vizsgál. **A formai és tartalmi feltételek** azonban nem határolhatók el egyértelműen egymástól.

A szakirodalom három elhatárolási kritériumot ajánl: 1. az adott feltétel mérlegelésen alapul-e, 2. azt a tanács vagy a főtítkár vizsgálja (intézményi megközelítés), 3. az ügy érdeméhez kapcsolódik-e.²⁴

Az első kritérium alapján a mérlegelésen alapuló feltételek tartalmi, a mérlegelést nem igénylő, nyilvánvaló feltételek pedig formai kritériumok. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése – azzal, hogy az Abtv. 26–27. §-aira és a 29–31. §-okra utal – kifejezetten rögzíti, hogy mérlegelési jogkörben hozott tartalmi feltételt képez az érintettség, a jogorvoslat kimerítése, az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, a határidő és az ítélt dolog. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdésében felsorolt visszautasítási okok közül az elkésettség megítélése nem mérlegelésen alapul, az indítvány hiányossága esetében viszont ez nem teljesen egyértelmű, mivel csak az ügy elbírálását ellehetetlenítő hiány képez visszautasítási okot [*d*] és [*g*] pont]. Hasonlóképpen bizonyos esetekben (pl. hatáskör korlátozás az egyes pénzügyi tárgyú törvények vizsgálatáról szóló ügyekben)²⁵ csak mérlegelés alapján lehet megállapítani, hogy az indítvány elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik-e [*f*] pont]. Az alkotmánybírói gyakorlat alapvetően az Alaptörvényben biztosított jog hiányának megállapítása és határozott kérelem hiánya esetén hivatkozik arra a feltételre, hogy az indítvány „egyéb okból” nem felel meg a törvényi feltételeknek [*h*] pont]. Az Alaptörvényben biztosított jog fogalma [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] mérlegelést igénylő döntés, mivel nem csupán a az Alaptörvény Szabadság és felelősség című része tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogokat, illetve az abban foglalt jogok sem mind alanyi jogok. A határozott kérelem követelménye azonban formai követelménynek tekinthető. Bár az Abtv. a megjelölési kötelezettségen túlmenően indokolási kötelezettséget is elvár az indítványozótól [a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés miatt ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével: vö. Abtv. 52. § (1b) *e*] pont, azaz elvárja az alkotmányos összefüggés állítását, ugyanakkor nem tartalmaz semmilyen utalást az indokolás milyenségére, minőségére (pl. megfelelő alkotmányjogi indokolás vagy alkotmányjogilag releváns indokolás), így nem igényel mérlegelést.²⁶ Tehát a befogadási eljárásban a testületnek – az első elhatárolási kritérium szerinti vizsgálat körében – egy formai feltétel fennállását biztosan vizsgálni kell.

A második kritérium alapján – az Abtv. szövegéből kiindulva – nem lehet elhatárolni egymástól a formai és tartalmi feltételeket, mivel az Abtv. a főtítkárt felhatal-

²⁴ DELI i.m. 38–42.

²⁵ A közpénzügyi törvényekre vonatkozó hatásköri korlát megítéléséhez ld. SCHANDA (2021) i. m. 119.

²⁶ Ellentétes következtetésre jut Deli Gergely, aki helyesnek tekinti azt az alkotmánybírói gyakorlatot, amely alkotmányjogilag releváns indokolást követel meg az indítványozótól, amelynek megállapítása mérlegelést igényel, így a határozott kérelem követelménynt tartalmi feltételnek tekinti. DELI i.m. 44.

mazza a formai és tartalmi feltételek vizsgálatára is. Tekintettel azonban arra, hogy az előkészítő eljárás a követelmények nyilvánvaló meglétének vizsgálatára irányul és a befogadási eljárás a mérlegelést igénylő feltételek vizsgálatára, a tartalmi feltételek között mindenképpen különbséget kell tenni aszerint, hogy azokat az eljárás melyik szakaszában kéri számon az Alkotmánybíróság.

A harmadik elhatárolási kritérium alapján az ügy érdeméhez kapcsolódó feltételek tartalmiak, az ahhoz nem kötődőek formaiak. Az érdemi vizsgálat az Abtv. szóhasználatában az ügy érdemében történő vizsgálatot jelent [vö. Abtv. 63. § (1) bekezdés, 64. §], azaz az alkotmányjogi panaszban előadott alkotmányjogi probléma vizsgálatát. Az alkotmányjogi probléma vizsgálatának előkérdését képezi, így – a határidő kivételével –²⁷ nyilvánvalóan kapcsolódik az érdemi vizsgálatához az Abtv. 56. § (2) bekezdésében felsorolt összes feltétel. Ebből azonban nem következik, hogy az itt fel nem sorolt befogadási feltételek formaiak lennének. Az viszont következik, hogy az Alkotmánybíróság a befogadás során – a harmadik elhatárolási kritérium szerinti vizsgálat körében – legalább egy formai feltételt vizsgál. Tehát az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdésben foglalt „tartalmi” kitétel ellenére – az Abtv. 52. § (1b) bekezdésével és 30. § (1) bekezdésével összhangban – **formai feltételek fennállását is vizsgálja.**

A befogadási eljárásban a befogadhatósági kritériumok fennállását, különösen az érintettséget **minden indítványozó tekintetében egyedileg** kell vizsgálni [Ügyrend 30. § (4) bekezdés].

A befogadhatósági feltételek vizsgálata – a szabályozás logikája alapján – **meghatározott sorrendet követ.** Először a formai feltételek fennállását kell vizsgálni: határidőben érkezett-e az indítvány (vö. Abtv. 30. §), az indítvány megfelel-e a meghatározott kérelem feltételeinek [vö. Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Ezt követően kell vizsgálni a tartalmi feltételek fennállását: támadható-e alkotmányjogi panasszal a bírői döntés, az ügy érdemében hozott vagy eljárást lezáró döntést kifogásol-e; érintett-e az indítványozó; Alaptörvényben biztosított jogára hivatkozott-e; az kimerítette-e a jogorvoslati lehetőségeit (vö. Abtv. 26. §, 27. §); fennáll-e a *res iudicata* (Abtv. 31. §); felmerül-e a bírői döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy van-e alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (vö. Abtv. 29. §). Az alkotmánybírósági gyakorlat azonban nem mindig követi ezt a sorrendet, előfordul, hogy a visszautasító végzésekben egyes visszautasítási okok kimaradnak vagy keverednek.

2.3. A döntés és közlése

Az Alkotmánybíróság a befogadási eljárásban **kétféle döntést** hozhat: a panaszt befogadja vagy azt visszautasítja. Abban az esetben, ha a befogadhatóság valamelyik feltétele nem áll fenn, az Alkotmánybíróság visszautasítja a panaszt. Ha a panasz visszautasításának feltételei nem állapíthatók meg, a panaszt be kell fogadni [Ügyrend 30. § (1) bekezdés]. Ebből az következik, hogy az alkotmányjogi panaszt **egységesen**

²⁷ Deli Gergely szerint a határidő az egyetlen olyan tartalmi minősített feltétel, amely nem tartozik az ügy érdeméhez, azonban szorosan tapad az érintettség tartalmi feltételéhez. Álláspontja szerint az alapjogvédelem kiterjesztése céljából a tartalmi feltételek hiányát a formai feltételek szabad kezelésével lehet rugalmasan kipótolni. DELI i.m. 42.

kell kezelni, nincs lehetőség az egyes indítványi elemek befogadására és más indítványi elemek visszautasítására. Amennyiben az alkotmányjogi panaszban előterjesztett egyik petitumot befogadja a testület, azon petitumokat, amelyek esetében nem állnak fenn a befogadhatóság feltételei, nem a befogadási eljárásban, hanem az érdemi vizsgálat során – az ügy érdemében hozott határozatban – utasítja vissza (vö. Abtv. 64. §).

Az Alkotmánybíróság – ellentétben a Szövetségi Alkotmánybírósággal –²⁸ szóbeli eljárás alapján, szótöbbséggel hozza meg döntését (vö. Abtv. 49. §).

2.3.1. Visszautasítás

Az Abtv. 56. § (3) bekezdése szerint a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát. Ennek megfelelően, ha az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásának visszautasítását javasolja, végzéstervezetet készít [Ügyrend 31. § (1) bekezdés második mondat]. A panasz visszautasításáról szóló végzést a visszautasítás okának és indokának rövid megjelölésével kell megindokolni [Ügyrend 31. § (4) bekezdés].

Az Alkotmánybíróságnak tehát – ellentétben a Szövetségi Alkotmánybírósággal –²⁹ meg kell indokolnia a panasz befogadásának visszautasítását. Ugyanakkor elegendő a **rövidített indokolás**, ami azt jelenti, hogy nem kell kitérni az összes befogadási feltételre, amelyeknek az alkotmányjogi panasz esetleg megfelel, hanem elegendő arra a visszautasítási okra hivatkozni a végzésben, amelyen a visszautasítás ténylegesen alapul. Ebből az is következik, hogy nem szükséges valamennyi feltételt minden esetben végig vizsgálni, hanem meg lehet állni a sorrendben első visszautasítási ok megállapításánál. Ha az indítvány formai hibában szenved, akkor szükségtelen megvizsgálni a tartalmi befogadási feltételeknek való megfelelést. Az egyes tartalmi feltételekre azonban nem feltétlenül igaz ez a megállapítás, mivel azok szorosan összefüggenek egymással. Így például amennyiben a kifogásolt bírói döntés nem az ügy érdemében hozott vagy az eljárást befejező döntés, úgy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit se mérítette ki. Ha az indítványozó nem Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozott, akkor

²⁸ BVerfGG „93d § (1) A 93b. és 93c. § szerinti határozatot szóbeli tárgyalás nélkül hozzák meg. [...] (3) A kamara egyhangú döntéssel fogadja el a határozatait. A Tanács általi befogadáshoz legalább három bíró hozzájárulása szükséges.” A kamarák eljárása pusztán határozathozatali eljárás, amelynek a legfőbb jellegzetessége az, hogy mind a panasz visszautasítása, mind annak a nyilvánvaló megalapozottság esetén történő helyt adása esetében egyhangúan kell meghozni azokat. A három bírónak tehát az eredmény és – a nyilvánvaló megalapozottság esetében – az indokolás tekintetében egyet kell érteniük. Ez a határozat meggyőző ereje miatt két okból is elengedhetetlen. Abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasznak a nyilvánvaló megalapozottságára tekintettel (§ 93c) helyt adnak, ez a jogerős bírói döntés megsemmisítését eredményezi, ezért elengedhetetlen, hogy a háromtagú kamarák mind a rendelkező rész, mind az – ebben az esetben kötelező – indokolás tekintetében egyetértsenek, és ez a nyilvánosság számára is dokumentálva legyen. Abban az esetben, ha a kamarák indokolás nélkül döntenek (93d § (1) bekezdés harmadik mondat), akkor az eljárás résztvevői, különösen a sikertelen panaszos számára fontos, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság az eredmény tekintetében egyetértsen. DOLLINGER i. m. 313.

²⁹ BVerfGG „93d. § (1) [...] Az alkotmányjogi panasz befogadásának visszautasítását nem kell megindokolni.” A törvény szövege ellenére az indokolás nélküli visszautasítás sem indok nélküli, hiszen az előadó bíró által készített problematika feltárja az indokokat. Ezen túlmenően a gyakorlatban a Szövetségi Alkotmánybíróság bizonyos esetekben mindig megindokolja a döntését (pl. vitatott jogi kérdések esetén). SCHEMMER i. m. 1298.

az indítványozó érintettsége sem merül fel. Ennek ellenére – visszautasító végzésben – általában nem indokolt elvégezni a sorrend szerint később következő vizsgálatot, mivel a befogadási eljárás célja az Alkotmánybíróság tehermentesítése. Hasonlóképpen az indítvány-ismertetésnek és az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó hatósági és bírósági eljárás ismertetésének is a visszautasítás tényleges okához kell igazodnia. Így például a végzéseknek szükségtelen részletesen tartalmaznia a pertörténet és az indítvány ismertetését.³⁰

A **gyakorlat** a visszautasító végzések indokolásának tartalma tekintetben **szerteágazó**. A végzések egy része tartalmazza az összes befogadási feltétel vizsgálatát és nem áll meg a sorrend szerinti első feltételnél, amelynek az alkotmányjogi panasz nem felel meg, ezzel **halmozza a visszautasítási okokat**.³¹ Tekintettel arra, hogy az Abtv. nem zárja ki több visszautasítási ok megjelölését, ez a gyakorlat nem ellentétes a rövidített indokolásra vonatkozó előírással, csupán az eljárás hatékonyságát csökkentheti. A végzések másik részében **felborul a vizsgálat egyes lépéseinek a logikus sorrendje**.³² Az Abtv. nem ír elő kötelező vizsgálati sorrendet, ugyanakkor a formai és tartalmi feltételek logikus sorrendjének, illetve az alkotmányjogi panasz eljárás alanyához és tárgyához kapcsolódó tartalmi feltételek vizsgálati sorrendjének a felcserélése elbizonytalaníthatja az indítványozókat tekintetben, hogy pontosan mi a visszautasítás indoka és a jövőben mit kell tennie ahhoz, hogy az indítvány befogadható legyen. A végzések különálló csoportját képezik azok, amelyekben **a befogadási feltételek keverednek**. A befogadási feltételek keveredése kiszámíthatatlanná teheti az egyes befogadási feltételek jelentését, és elbizonytalaníthatja az indítványozókat az egyes befogadási feltételek tartalma tekintetében, ezért ez a probléma alaposabb elemzést igényel.

Az Ügyrend felsorolja a visszautasítás Abtv.-ben nevesített okait, ugyanakkor ez a felsorolás nyitott, mivel lehetőséget biztosít minden olyan egyéb esetben is a visszautasításra, amikor az indítvány egyéb okból nem felel meg a törvényi feltételeknek. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdése az Abtv. 56. § (2) bekezdésében felsorolt feltételek fennállásának hiányát nevezi meg visszautasítási okként. Így az indítvány visszautasításának van helye, ha az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek nem állnak fenn [a] pont];³³ a felvetett alkotmányossági problémát az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. §-a szerint korábban már elbírálta [b] pont];³⁴ az indítványozó érintettsége nem állapítható meg [c] pont]; az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki [e] pont]. Ugyanakkor az Abtv. 56. § (2) bekezdése nem tartalmaz taxatív felsorolást, ahogy azt a „különösen” kitétel jelzi, így az Ügyrend visszautasításra vonatkozó rendelkezéseiből derül ki, hogy az Alkotmánybíróság a befogadási eljárás során még milyen törvényi feltételek fennállását vizsgálja.

³⁰ Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indoklása, 3355/2018. (XI. 20.) AB végzés, Indokolás [42]

³¹ 3314/2018. (X. 16.) AB végzés, 3316/2018. (X. 16.) AB végzés, 3054/2019. (III. 14.) AB végzés, 3255/2020. (VII. 1.) AB végzés.

³² 3062/2019. (III. 25.) AB végzés, 3239/2019. (X. 17.) AB végzés.

³³ 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [6]–[9]; 3106/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [17]–[18]; 3376/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [16]–[17]; 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [18]–[23].

³⁴ 3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [33].

Az Ügyrend 30. § (2) bekezdése az indítványozó érintettsége mellett hivatkozik az indítványozói jogosultság hiányára is [c] pont]. Az indítványozói jogosultság és az érintettség fogalma azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban nem válik el élesen egymástól [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Az Ügyrendben felsorolt, de az Abtv. 56. § (2) bekezdésében nem nevesített visszautasítási ok a határidő elmulasztása [30. § (2) bekezdés d) pont],³⁵ a hatáskör hiánya [f) pont]³⁶ és a hiánypótlás elmaradása [g) pont]. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján a következő törvényi feltételeknek meg nem felelés miatt utasítja vissza az alkotmányjogi panaszt. Egyrészt az Abtv. 52. § (1b) bekezdésben foglalt határozott kérelem hiánya miatt,³⁷ másrészt az Abtv. 26. § (1) bekezdésében (jogszabály alkalmazása,³⁸ Alaptörvényben biztosított jog)³⁹ és 27. §-ában foglalt feltételek (az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés,⁴⁰ Alaptörvényben foglalt jog)⁴¹ hiánya miatt. Előfordul az is, hogy tévesen szerepel a visszautasító végzésben az egyéb törvényi feltételekre hivatkozás, mert a hivatkozott törvényi feltételt az Ügyrend 30. § (2) bekezdése kifejezetten nevesíti.⁴²

A befogadási feltételek keveredésére a legszembetűnőbb példa az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt határozott kérelem hiányára hivatkozás és az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek hiányára hivatkozás keveredése. Ez a probléma alapvetően az **alkotmányos összefüggés hiányának** eltérő értelmezésében érhető tetten.⁴³ Az alkotmányos összefüggés hiánya az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszban sok esetben az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányának megállapításához vezet.⁴⁴ Az Alkotmánybíróság azonban sok esetben azt állapítja meg, hogy

³⁵ 3222/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [12],[14].

³⁶ 3279/2017. (XI. 2.) AB végzés, Indokolás [5].

³⁷ 3077/2013. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [5]-[6]; 3105/2013. (V. 17.) AB végzés, Indokolás [3]-[4]; 3036/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [14]; 3156/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [11]; 3051/2015. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [22]; 3279/2017. (XI. 2.) AB végzés, Indokolás [7]; 3028/2018. (II. 6.) AB végzés, Indokolás [21],[27]; 3056/2019. (III. 25.) AB végzés, Indokolás [10]-[11]; 3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [19], [25].

³⁸ 3199/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [11], [18].

³⁹ 3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [35]-[36].

⁴⁰ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [24]-[25].

⁴¹ 3106/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [15]; 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [23]; 3376/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [13], [17]; 3377/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [16], [22]; 3389/2020. (X. 29.) AB végzés, Indokolás [20]; 3004/2021. (I. 14.) AB végzés, Indokolás [22]-[24], [43].

⁴² 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [29] – indítványozói jogosultság hiányára hivatkozás; 3096/2013. (VIII. 10.) AB végzés, Indokolás [8] – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányára hivatkozás; 3196/2016. (X. 11.) AB végzés, Indokolás [10] – érintettségre hivatkozás; 3054/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [23], [31], [33] – érintettségre hivatkozás; 3158/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [26] – nem saját Alaptörvényben foglalt jogra hivatkozás.

⁴³ Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelmények és az Abtv. 29. §-ban foglalt feltételek keveredésére több olyan példát is találunk, amikor – az alkotmányos összefüggésre hivatkozás nélkül – keveredik a határozott kérelemre hivatkozás és az Abtv. 29. §-ának értelmezése körébe kidolgozott formulákra (vö. Abtv. 29. §) hivatkozás. Pl. IV/1446/2020. sz. ügy, Indokolás [12].

⁴⁴ 3110/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [25]; 3036/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [14]; 3366/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [53]; 3273/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [54]; 3113/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [30]. Külön csoportot képeznek azok a polgári és büntető ügyekben hozott bírói döntések elleni alkotmányjogi panasz eljárások, amelyekben az indítványozó az Alaptörvény

az alkotmányos összefüggés hiánya miatt az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt határozott kérelem követelményének.⁴⁵ Az is előfordul, hogy az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt határozott kérelem követelménye és az Abtv. 29. § szerinti tartalmi feltételek hiányára hivatkozás összemosisdik az indokolásban,⁴⁶ vagy az indokolásból nem derül ki egyértelműen, hogy min alapul az alkotmányos összefüggés hiányára alapozott visszautasítás.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha megjelöli ugyan az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a bírói döntés {3075/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [19]; 3231/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott bírói döntés, illetve jogszabály és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés, vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns {3063/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [27]}. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az értékelhető összefüggés hiánya akadályát képezi az indítvány befogadásának {3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17]}, az indítvány ugyanis ebben az elemében nem teljesíti a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontja és *e)* pontja szerinti követelményét.

Tehát az Alkotmánybíróság sok esetben nem elégszik meg a határozott kérelem vizsgálata során **az alkotmányos összefüggés fennállásának állításával**, hanem megköveteli **az alkotmányos összefüggés tényleges fennállását**. Míg az előbbi feletétel ellenőrzése pusztán formai vizsgálatot igényel, az utóbbi mérlegelésen alapuló tartalmi vizsgálatot, mivel előfeltételezi az alkotmányjogi probléma feltárását. A határozott kérelem fennállása kétségtelenül az alkotmányossági vizsgálat lefolytatásának előfeltétele, mivel az Alkotmánybíróság vizsgálata csak az indítványban megjelölt kérelemre korlátozódhat {3271/2019. (X. 30.) AB végzés, Indokolás [8]; 3347/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]}, ugyanakkor a vizsgálat sorrendjének betartása a feltételek egyértelműségének és az eljárás kiszámíthatóságának kulcsa. Amennyiben ugyanis a visszautasító végzés a határozott kérelem hiánya körében értékeli az alkotmányos összefüggés hiányát, nem egyértelmű, hogy mi alapján állapítja meg azt, hiszen az alkotmányos összefüggés vizsgálatának előfeltétele, hogy az indítvány tartalmazzon indokolást. Az alkotmányos összefüggés állításának hiányában ugyanis kizárt az alkotmányos összefüggés fennállásának vizsgálata. Tehát az alkotmányos összefüggés hiánya nem vezethet az Abtv. 52. § (1b) bekezdés szerinti határozott kérelem hiányának

XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozott {pl. 3179/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [6]; 3122/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [12]; 3124/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [13]; 3113/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [21]}.

⁴⁵ A visszaható hatályú jogalkotással összefüggésben a 3198/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [17] {hasonlóan: 3349/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [16]}; a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben a 33334/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [18]-[19]; a tisztességes hatósági eljárással összefüggésben a 3299/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [13], a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben a 3371/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [26].

⁴⁶ 3037/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [22].

⁴⁷ 3006/2020. (II. 4.) AB végzés, Indokolás [14].

megállapításához, mivel ez a rendelkezés csupán az indokolás meglétét követeli meg. Az alkotmányos összefüggés hiányára ezért az Abtv. 29. §-a szerinti feltételek vizsgálata során lehet hivatkozni, ha az indítványban felhozott indokok alapján – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra tekintettel – egyértelmű, hogy az érintett alapjog sérelme fel sem merül. Abban az esetben, ha az összefüggés fennállása vitatott, és annak hiánya csupán az alapjog védelmi körének vizsgálatával állapítható meg, megfontolandó – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően –⁴⁸ az alkotmányjogi panasz befogadása és érdemi vizsgálata.

A végzést az indítványozóval, valamint az elsőfokú bírósággal kell közölni [Ügyrend 31. § (5) bekezdés].

2.3.2. Befogadás

Az Abtv. 56. § (4) bekezdése a befogadott alkotmányjogi panaszról rendelkezik, amelyet az előadó alkotmánybíróknak érdemi vizsgálatra az Alkotmánybíróság megfelelő állandó tanácsa elé kell terjeszteni. Ha ugyanis a panasz visszautasításának feltételei nem állapíthatók meg, a panaszt be kell fogadni [Ügyrend 30. § (1) bekezdés második mondat].

Az eladó alkotmánybíró a **panasz befogadására** irányuló javaslatot két formában terjesztheti az illetékes állandó tanács elé, amelybe az előadó alkotmánybíró tartozik. Fő szabály szerint a panasz befogadására irányuló javaslatról az előadó alkotmánybíró **feljegyzést** készít [Ügyrend 31. § (1) bekezdés], amelyben megvizsgálja, hogy az alkotmányjogi panasz mely törvényi feltételeknek felel meg, amelyek lehetővé teszik annak érdemi elbírálását. A feljegyzést az Alkotmánybíróság tagjainak rendelkezésére kell bocsátani [Ügyrend 31. § (2) bekezdés], hogy azt véleményezni tudják, de az nem nyilvános, így a befogadás oka csak abban az esetben derül ki, ha az Alkotmánybíróság az ügy érdemében dönt. Tekintettel arra, hogy az egyedi ügyben konkretizált alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés képezi az érdemi alkotmánybírói felülvizsgálat alapját, a határozatok indokolásából általában kiderül, hogy mi képezi az adott ügyben az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, bár az sok esetben összemosódik az Abtv. 29. §-ában foglalt másik feltétellel, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fennállásával.⁴⁹ Az érdemi döntések ezen túlmenően csupán abban az esetben térnek ki a többi tartalmi feltétel vizsgálatára, ha az az adott ügyben vitatott

⁴⁸ A kifogásolt jogszabályi rendelkezés és a hivatkozott Alkotmányban biztosított jog közötti érdemi alkotmányossági kapcsolat hiánya – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata értelmében – az indítvány elutasítását eredményezte. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.] Az Alaptörvény hatályba lépését követően a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat megerősítette a korábbi gyakorlatot {Indokolás [52]}. Ezen a gyakorlaton alapulnak a következő döntések: 3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]; 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [122]–[124]; 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [74].

⁴⁹ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [4]; 3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [25]; 3374/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [22]; 3357/2019. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [21]; 8/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [17]; 22/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [16]; 9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [16]

[pl. a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetében az érintettség, vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés.

Az alkotmányjogi panasznak a feljegyzés alapján történő befogadása azt jelenti, hogy a tanács a feljegyzés alapján szavaz a befogadásról, és annak eredményét az ülésről készült emlékeztető rögzíti. Ez azonban még nem jelenti feltétlenül azt, hogy az Alkotmánybíróság a panasz tárgyában érdemben dönteni fog. Sem az Abtv.-ben, sem az Ügyrendben nincs olyan szabály, mely szerint az Alkotmánybíróság kötvé lenne az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntéséhez.⁵⁰ Ezért nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a panasz befogadását követően, az érdemi elbírálás során észlelje, hogy mégsem állnak fenn a panasz befogadásának feltételei.⁵¹

Az alkotmányjogi panasz befogadására sor kerülhet érdemi döntésben is, mivel az Ügyrend lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé [31. § (6) bekezdés]. Ezzel a lehetőséggel akkor célszerű élni, ha az előadó bírónak nem merülnek fel kételyei a befogadással kapcsolatban és az eljárás meggyorsítása érdekében célszerűbbnek látja az érdemi döntést tartalmazó határozat-tervezet előterjesztését.⁵² Ebben az esetben – a határozat-tervezet elfogadása esetén – a határozat tartalmazza a befogadás feltételeinek a részletes vizsgálatát, amely rendszerint külön pontot képez az érdemi határozat indokolásában, így ebből megismerhetők a befogadási vizsgálat egyes lépései és az egyes befogadási feltételek tartalma.⁵³

A panasz befogadásáról az előadó alkotmánybíró – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az indítványozót, az ellenérdekű felet és az elsőfokú bíróságot köteles értesíteni, más érdekeltet értesíthet [Ügyrend 31. § (5) bekezdés]. Hasonlóképpen az érdemi elbírálást tartalmazó tervezet előterjesztését megelőzően is értesíteni kell az ellenérdekű felet arról, hogy az ügyben alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az értesítés során az ellenérdekű felet arról is tájékoztatni kell, hogy az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz indítvány anonimizált szövege elektronikusan elérhető az Alkotmánybíróság honlapján [Ügyrend 31. § (6)–(7) bekezdés]. A választási és a népszavazási ügyekre irányadó rövid határidők miatt [vö. Abtv. 30. §], ezen ügyek esetében az ellenérdekű fél értesítésére érdemi tervezet előterjesztése esetén sem kerül sor.

Az Ügyrend 2021. április 1-jétől hatályos szabályai tették kötelezővé – az indítványozó és az elsőfokú bíróság mellett – **az ellenérdekű fél értesítését** az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Ezzel megnyílt az ellenérdekű fél számára az észrevétel megtételére vonatkozó lehetőség, amely a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését hivatott biztosítani az alkotmányjogi panasz eljárásban. Korábban ugyanis az ellenérdekű fél csak a bírói döntés vagy az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály megsemmisítése esetén, utólag értesült az Alkotmánybíróság eljárásáról. Az észrevétel – az alkotmányjogi panasz funkciójával összhangban – az indítványozó által hivatkozott

⁵⁰ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 84.

⁵¹ Példákkal: BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 84.

⁵² BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 88.

⁵³ Az Alkotmánybíróság viszonylag gyakran él ezzel a lehetőséggel. Az Alkotmánybíróság honlapján található kereső szerint a testület eddig 592 ügyben hivatkozott az Ügyrend 31. § (6) bekezdésére.

Alaptörvényben biztosított jog sérelmére irányulhat. Ez nem jelenti azonban az ellenérdekű fél bevonását az alkotmányjogi panasz eljárásba. Az alkotmányjogi panasz eljárás továbbra sem kontradiktórius.

Az ellenérdekű fél fogalmát az egyedi ügyben a fogalmából kiindulva kell meghatározni [Abtv. 1. § a) pont]. Ennek értelmében ellenérdekű fél az, akinek a jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érinti vagy eldönti a bírósági eljárás. Tehát az ellenérdekű félre a szűk értelmében vett érintettség fogalom irányadó [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 26. §-a és 27. §-a szerinti érintettséggel szemben az ellenérdekű fél érintettségének fennállását nem kell mérlegelnie, elegendő a közvetetten vagy közvetlenül érintett bírói döntés bevezető részében szereplő felek értesítése.

3. A befogadási eljárás jelentősége

A befogadási eljárás jelentős mértékben hozzájárul az Alkotmánybíróság tehermentéséhez, mivel az alkotmányjogi panasz eljárások jelentős része a befogadás visszautasításával zárul.⁵⁴

Álláspontom szerint beigazolódott, hogy a befogadási eljárás bevezetése szükséges volt az Alkotmánybíróság hatáskörében bekövetkezett hangsúlyeltolódás miatt – az alkotmányjogi panasz meghatározó szerepére és ennek következtében a magas ügyteherre tekintettel – és ez összhangban van az Alkotmánybíróság jogállásával, valamint az alkotmányjogi panasz funkciójával.⁵⁵ Ugyanakkor fontos lenne, hogy az Alkotmánybíróság a befogadási feltételeket következetesen – azok tartalma szerint – alkalmazza és ezzel az indítványozók számára kiszámítható szempontrendszert fogalmazzon meg.

⁵⁴ Az Alkotmánybíróság hivatalos statisztikája szerint 2012-ben 752 ügyből 451 zárult le a befogadási eljárásban, 2013-ban 277 ügyből 185, 2014-ben 311 ügyből 261, 2015-ben 181 ügyből 148, 2016-ban 284 ügyből 2013, 2017-ben 380 ügyből 288, 2018-ban 122 ügyből 104, 2019-ben 389 ügyből 295, 2020-ban 516 ügyből 423.

⁵⁵ Naszladi is az alkotmányjogi panasz funkciójára hivatkozással hártja el az Abtv. 29.§-ában foglalt tartalmi feltételek ellen felhozott kritikát. NASZLADI (2016) i. m. 36.