

BITSKEY BOTOND
(főtitkár, Alkotmánybíróság)

ERDŐS CSABA
(főtanácsadó, Alkotmánybíróság; egyetemi docens, SZE ÁJK)

A tömeges indítványozás és annak kezelése az Alkotmánybíróság eljárásrendjében

Absztrakt

Az utóbbi évtizedben többször előfordult az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy egy-egy jogszabályi rendelkezés ellen nagyobb számban nyújtanak be az érintettek alkotmányjogi panaszt. Az elmúlt két évben az ilyen ügyek száma jelentősen megnőtt, ezekben az indítványokban leggyakrabban a koronavírus elleni oltások felvételének elmulasztásához kapcsolódó jogkövetkezményeket szabályozó normákat támadták az indítványozók. A tanulmányunk áttekinti, hogy az Alkotmánybíróság milyen eljárási eszközökkel rendelkezett és rendelkezik a tömeges indítványok kezelésére, és hogy a gyakorlatban miként érvényesülnek ezek az eljárási szabályok. A szerzők kísérletet tesznek tömeges indítványozás és az alkotmánybíró-sági *pilot-judgement* eljárás fogalmi alapjainak meghatározására, valamint sorra veszik, hogy milyen módon lenne indokolt fejleszteni a szabályozást.

Kulcsszavak: tömeges indítványozás, *pilot-eljárás*, *pilot-judgement*, az Alkotmánybíróság eljárása

I. Bevezetés

A tömeges indítványozás jelensége nem újdonság az Alkotmánybíróság gyakorlatában, azonban az elmúlt időszakban ismételten a figyelem középpontjába került. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy több, közérdeklődésre is számot tartó ügyben alkotmányjogi panaszok számai érkeztek az Alkotmánybíróság elé. Ezek a többségükben blankettaindítványok nagyrészt a koronavírus elleni oltások felvételének elmulasztásához kapcsolódó jogkövetkezményeket szabályozó normákat támadták, de volt néhány olyan ügýtípus is, amelynek tárgya egy-egy foglalkoztatási jogviszonyhoz kapcsolódó valamely jogosultság megvonása volt. A társadalom széles körét érintő, az önazonossággal is szorosan összefüggő vagy a címzettek anyagi körülményeit nagymértékben befolyásoló jogszabályok, valamint az ezekkel szembeni tiltakozás módjait, például a gyülekezési jogot érintő jelentős korlátozások egymást erősítő körülményekként vezettek oda, hogy a közelmúltban a tömeges indítványozás rendszerszintű kihívássá vált.

Tanulmányunk célja annak bemutatása, hogy az Alkotmánybíróság milyen eljárási eszközökkel rendelkezett és rendelkezik a tömeges indítványok kezelésére, a gyakorlatban miként érvényesülnek ezen eljárási szabályok, és milyen kihívásokat vetnek fel. Kísérletet teszünk a tömeges indítványozás fogalmi alapjainak meghatározására, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatára irányuló rövid kitekintést követően pedig igyekszünk bemutatni az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó normákat és az azokon alapuló gyakorlatot, valamint rámutatni, hogy milyen módon lenne indokolt fejleszteni a szabályozást.

II. A tömeges indítványozásról általában

II.1. A tömeges indítványozás fogalmi keretei

Az Alkotmánybíróság előtti „tömeges” indítványozással kapcsolatban felmerülő első – és a diskurzus kereteinek meghatározását nehezítő – probléma a fogalom tisztázatlansága. E tekintetben hiába fordulunk a hatályos normatív jogforrásokhoz: az Alkotmánybíróság ügyrendjének¹ a tömeges indítványozásra vonatkozó szabálya, a 30. § (5) bekezdése is relatíve kevés kapaszkodót ad alkalmazási feltételeinek meghatározásához. Ez a rendelkezés a „több érintett által benyújtott, az Alaptörvényben biztosított azonos jog sérelmére és alkotmányos összefüggésre alapított, azonos tárgyú indítványok” ügykezelési szabályait állapítja meg, tehát a „tömeges” kifejezést nem használja az Ügyrend. Érthető a szabályozás rugalmassága – így például az eljárás alkalmazásához szükséges minimális indítványmennyiség meghatározásának mellőzése² –, mivel normatívan nehéz rögzíteni azt, hogy mikor éri el az indítványok száma azt a mennyiséget, amelynél ezt a rendelkezést célszerű alkalmazni. A mennyiségi – láthatóan „puha”

¹ Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat, a továbbiakban Ügyrend.

² Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az Ügyrend 30. § (5) bekezdése szövegének merev értelmezésével a „több” határozószót az érintettek (az indítványozókra) lehetne vonatkoztatni. A jogintézmény céljával – valamint a rendelkezés második mondatával – azonban az az értelmezés áll összhangban, hogy a 30. § (5) bekezdését több, azonos tárgyú *indítvány* esetében kell alkalmazni. A továbbiakban mi is ennek megfelelő értelemben kezeljük a klauzulát.

– követelmény mellett fontos az indítványok közti azonosság is: ebben értelemszerűen nem a szó szerinti egyezőségre, az indítványok blankettajellegére helyezendő hangsúly – noha ez sem példa nélküli³ –, hanem arra, hogy azonos jogforrást támadnak az indítványok, méghozzá azonos, vagy részben azonos – egymást átfedő – alkotmányjogi okfejtéssel, azonos alapjog sérelmét jelölve meg.

Éppen a tömegesség követelményéből következik, hogy a hazai jogban az Alkotmánybíróság eljárás típusai közül elsősorban – és szinte kizárólagosan – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszra alkalmazható a tömeges indítványozás kezelésére szolgáló speciális eljárásrend. Ennek oka egyfelől az, hogy az Alkotmánybíróság előtt támadható jogi aktusok közül a potenciális indítványozók nagyobb számának jogi helyzetére a normák, és nem az egyedi bírósági döntések gyakorolnak egy időben, generális módon hatást. Noha nem kizárt, de még az alkotmányjogi panasz Abtv. 26. § (1) bekezdésén és 27. §-án nyugvó formáihoz is megkövetelt érintettség tág értelmezése esetén is atipikus az, hogy egy rendes bírósági ítélet jogviszonyok sokaságát változtassa meg. Tehát a tömeges indítványozás szükségszerűen a normakontroll jellegű hatáskörhöz kapcsolódik. Az alkotmányjogi panasz három típusa közül normakontrollra az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdéseinek nyugvók irányulnak, azonban az előbbi keretében bíróság által alkalmazott jogszabály alkotmányossága kérdőjelezhető meg, tehát ennek indítványozását bírósági eljárásnak kell megelőznie, ami pedig – a fentebb foglaltak szerint – az érintettek, így a potenciális indítványozók tömegességét *de facto* kizárja. Következésképpen a tömeges indítványozás „terepe” az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz lett, mivel benyújtásának és befogadásának nem feltétele egy előzetes rendes bírósági eljárás lezárulta.

Kivételes esetben előfordulhat, hogy az alkotmányjogi panaszon kívül más jellegű ügyben érkezik nagyszámú indítvány az Alkotmánybíróságra ugyanabban a tárgykörben. Erre az alkotmányjogi panasz jelenlegi rendszerének bevezetése óta nem volt példa, de a korábbi szabályozási rezsimben többször is előfordult, elsősorban az *actio popularis* absztrakt normakontroll keretében. Hozzá kell tenni azonban, hogy ez utóbbi esetekben az indítványozók nagy része egyébként érintett is volt, és éppen ezért fordultak az Alkotmánybírósághoz.⁴

³ Az ügyek közti nagyfokú azonosságot mint jellegadó tulajdonságot fejezi ki az EJEB előtti tömeges indítványozást vizsgáló jogirodalom szóhasználata, a repetitív, illetve klónügyekként említi ezeket. Lásd: Crina Mihaela VERGA: Pilot Judgments Delivered by the European Court of Human Rights against Romania, *Logos Universality Mentality Education Novelty Section: Political Sciences and European Studies* 2020/2. 39.

⁴ Lényegében ennek az indítványozói helyzetnek felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz intézménye.

Arra is volt továbbá példa, hogy bírók fordultak nagyszámban normakontroll iránti kezdeményezéssel az Alkotmánybírósághoz egy adott ügykörben. A 2/2009. (I. 23.) AB határozat alapjául szolgáló ügyekben a közel 170 konkrét normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz⁵ mellett mintegy 850 esetben az eljáró bíróságok függesztették fel az eljárásukat, és indítványozták az Alkotmánybíróságon, hogy állapítsa meg a perben alkalmazni rendelt jogszabály alkotmányellenességét, valamint mondjon ki alkalmazási tilalmat. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat és a bírói kezdeményezéseket egyesítette, és egy határozatban hozott döntést.⁶

Ebben az esetben tehát mind az alkotmányjogi panaszok, mind a bírói kezdeményezések esetében konkrét bírósági ügyek álltak az indítványok mögött, amelyekre az Alkotmánybíróság határozata közvetlenül visszahatott. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság eljárási értelemben meglehetősen akkurátusan járt el: valamennyi indítványt egyenként egyesítette az alapügyhöz, erről az indítványozókat, illetve az érintett bíróságokat tájékoztatta, és a határozat mellékleteiben felsorolta az alapügyek bírósági ügyszámát. Az akkori ügyrendi szabályok azonban nem tartalmaztak ilyen esetekre rendelkezéseket, és az eljárás alaposan igénybe vette az Alkotmánybíróság ügyviteli erőforrásait.

Végül érdemes utalni röviden egy másik ügýtípusra, melynek körében szintén nagyszámú indítvány érkezett az Alkotmánybíróságra a 2010-et megelőző és követő években (tehát még az 1989-es Abtv. hatálya alatt), és amelyek szintén megterhelték az ügykezelési kapacitásokat. Ezekre az évekre esett az országos népszavazási kezdeményezések dömpingje, és az akkori hatásköri szabályok⁷ alapján az Alkotmánybíróság bírálta el az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ívek, illetőleg a konkrét kérdések hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogásokat. Mivel azonban ezeknek az ügyeknek az esetében nemcsak az indítványozók személye, hanem a konkrét tárgyai (tehát a hitelesíteni kívánt népszavazási kérdések) is egymástól eltérőek voltak, megemlítésüket itt csupán az azonos hatáskör és nagy számuk indokolja. Ezért ezeket az ügyeket kvázi vagy látszólagos tömeges ügyeknek nevezhetnénk.

⁵ Tehát a jogerős bírói döntés követően benyújtott, az abban alkalmazott jogszabályt támadó alkotmányjogi panasz.

⁶ Az ügy tárgya a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2008. évi XXX. törvény azon rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata volt, amelyek visszamenőlegesen korlátozták a parkolási társaságok perbeli igényérvényesítési lehetőségét. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, és kimondta, hogy azokat nem kell alkalmazni a folyamatban lévő ügyekben.

⁷ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. § (1) bekezdése. Ezt a hatáskört jelenleg a Kúria gyakorolja (ld. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 29–30. §).

A tömeges indítványozás jelentette kihívás nem magyar sajátosság, érdemes egy pillantást vetni az EJEB vonatkozó gyakorlatára és annak normatív alapjaira is. Noha a jelenség már régóta ismert volt az EJEB számára is, sokáig váratott magára a megfelelő eljárásrend kialakítása. Ennek célja egy olyan eljárás kialakítása volt, amely alapján a tömegesen benyújtott panaszokból a testület egyes ügyeket kiemelhesen és eldönthessen, ezek az ún. *pilot*-ügyek, míg a többi (ún. *repetitive*) ügyben nem tesz érdemi lépést.⁸ A *pilot*-ügy eldöntését követően, amennyiben szükséges, az érintett tagállam köteles olyan belső jogorvoslati lehetőséget teremteni, mely révén az EJEB döntésének megfelelően zárhatóak le a tömegesen benyújtott ügyek. Jelenleg az EJEB Eljárási Szabályzatának⁹ 61. cikke rendezi a *pilot*-eljárás szabályait. Eszerint a *pilot*-eljárásnak akkor lehet helye, ha a panaszok (várható) száma egy részes állam jogrendszerének strukturális hiányosságát valószínűsítik. A *pilot*-eljárás kérelemre és hivatalból is elrendelhető, célja pedig az, hogy a tagállam számára az EJEB olyan intézkedéseket írhatson elő – akár határidő tűzésével –, amelyekkel a *pilot*-ügyben feltárt hiányosság orvosolható. Ennek megtörténteig pedig az EJEB a repetitív ügyeket felfüggeszti.

II.2. A tömeges indítványozás ügyviteli és eljárási kezelésének elvi követelményei

Önmagában a tömeges indítványozás fogalmi megragadása nem lenne több izgalmas intellektuális kihívásnál, amennyiben nem kapcsolódna hozzá speciális eljárásjogi szabályrendszer. Ennek létjogosultságát – bármilyen, nagyszámú indítványnak kitett szervről legyen is szó – alapvetően az adja, hogy az adott szerv képes maradjon alapvető feladatainak ellátására, a rendeltetésszerű működését képes legyen fenntartani, avagy – negatív irányból megközelítve – ne roppanjon meg az indítványtömeg alatt. Indokolt tehát, hogy a tömeges indítványozás esetére álljon rendelkezésre olyan eljárásrend, amely – például ügyviteli egyszerűsítésekkel – az adminisztrációs terheket elfogadható, tehát az egyéb ügyek észszerű időn belüli elintézésére való képességet nem veszélyeztető mértékre tudja szorítani. Ennek során figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy az Alkotmánybíróság eljárása (ügyvitele) ilyen esetben is megfeleljen a tisztességes eljárás követelményeinek, és az indítványozók jogosultságai csak a legszükségesebb mértékben essenek korlátozás alá.

⁸ Az EJEB eljárása és szabályozása tekintetében Szemesi cikkére támaszkodtunk és az ott megadott értelemben használjuk a *pilot*-ügy és a *pilot*-eljárás kifejezéseket is. SZEMESI Sándor: Az emberi jogok európai őrének új fegyvere: a *pilot judgment* eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában *Jog-Állam-Politika* 2013/4, 48.

⁹ www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf

III. A tömeges ügyek elintézése klasszikus eljárásjogi eszközökkel

Az Alkotmánybíróság az egymással összefüggő, folyamatban lévő ügyek esetében jellemzően a hagyományos eljárásjogi eszközzel, az egyesítéssel élhet. Az egyesítés célja az, hogy az ügyben egyetlen és egységes döntés szülessen, és ne kelljen valamennyi érintett ügyben külön-külön döntést hozni, ami időigényesebb lenne,¹⁰ és ügyviteli szempontból is több erőforrást igényelne.¹¹ Az egyesítésre az Abtv. 58. § (2) bekezdése hatalmazza fel az előadó alkotmánybíró, amikor úgy rendelkezik, hogy együttes vizsgálat és elbírálás végett elrendelheti azoknak az előtte folyamatban levő ügyeknek az egyesítését, amelyeknek tárgya egymással összefügg. Ehhez nem szükséges, hogy az egyesítendő ügyek azonos hatásköri típusba tartozzanak: előfordult, hogy egy utólagos normakontrollügyhöz az Alkotmánybíróság egyesítette az ugyanabban a tárgyban az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszokat, vagy épp fordítva, az alkotmányjogi panaszhoz az utólagos normakontroll-indítványt.¹²

Az Ügyrend 34. § (2) bekezdése az alkotmányjogi panasz indítványok tekintetében azt is előírja, hogy az egyesítés során nem lehet eltekinteni a befogadási kritériumok – különösen az érintettség – fennállásának valamennyi indítványozó tekintetében egyedileg történő vizsgálatától. Ez a kitétel a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyesítésre jellemzően a befogadást követően kell sort keríteni, illetve egy már befogadott alkotmányjogi panaszhoz csak olyan alkotmányjogi panaszokat lehet egyesíteni, amelyek szintén eleget tesznek a befogadási feltételeknek, különösen, ami az érintettséget illeti.

Az ügyek tárgyát érintő redundancia esetén alkalmazható másik klasszikus eljárásjogi intézmény a *res iudicata*. Ennek célja lényegében megegyezik az egyesítés kapcsán fentebb említett céllal, ti. hogy a bíróságnak ne kelljen az egymással megegyező tárgyú ügyekben külön-külön érdemi vizsgálatot lefolytatni és döntést hozni. Az Abtv. 24. § (3) bekezdése alapján akkor beszélhetünk „ítélt dologról”, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére (értékére), és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül, végzésben utasítja vissza az indítványt.¹³

¹⁰ BERKES Lilla: 58. § [Hiánypótlás, egyesítés, elkülönítés], in ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja* (Budapest: Pázmány Press 2022) 646.

¹¹ Nem számítva a tömeges ügyeket, évente átlagosan 15–20 esetben kerül sor egyesítésre.

¹² Az előbbire példa a 3/2020. (I. 3.) AB határozat, az utóbbira a 23/2013. (IX. 25.) AB határozat.

¹³ Az Abtv. 64. § f) pontja alapján, ha erre a testületi eljárási szakaszban, vagy az Ügyrend 25. § (3) bekezdés c) pontja és

Mind az egyesítés, mind a *res iudicata* lehetőségével élni szokott az Alkotmánybíróság a tömeges ügyekben is, tehát amelyekben nagyobb számú alkotmányjogi panasz indítványt nyújtanak be.

Az egyesítés kapcsán ugyanakkor láttuk fentebb, hogy ilyen esetekben erre alapvetően csak a befogadási feltételek megléte esetén kerülhet sor, tehát azt meg kell előznie ezek vizsgálatának, akkor is, ha magára a formális befogadási döntésre nincs is feltétlenül szükség.¹⁴ A gyakorlat azonban már 2012-ben is arra utalt, hogy a már befogadott indítványok alapján el lehet kezdeni előkészíteni az érdemi döntést az ügyben, tehát nem kell feltétlenül döntenie valamennyi, azonos tárgyú indítvány egyenként történő befogadásáról és az egyesítésről.¹⁵

Ezzel a gyakorlattal szorosan összefügg a *res iudicata* alkalmazása ebben a korai példával szolgáló ügyben. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányjogi panaszok egy részét fogadta csak be, azokat egyesítette, ez alapján döntött az ügyben érdemben, a többi azonos tárgyú ügyet pedig erre (kvázi okafogyottságra) tekintettel zárta le. A döntés következményei ugyanis anélkül is érvényesültek valamennyi (tehát be nem fogadott, érdemben nem vizsgált) indítvány vonatkozásában, hogy az Alkotmánybíróság részéről érdemi aktusra lenne szükség. Sőt mivel az ügy tárgya ilyen esetben egy általánosan érvényesülő jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálata, a döntés kihatott azokra az érintett jogalanyokra is, akik nem fordultak az Alkotmánybírósághoz.

IV. Az Ügyrend előírása és eddigi alkalmazási köre

Az Abtv. hatálybalépésével lényegében egyidejűleg lépett hatályba az Alkotmánybíróság korábbi ügyrendje [az 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat]. Tekintettel arra, hogy az Abtv. alapján a hatáskörök és az eljárási, ügyviteli szabályok nagymértékben megváltoztak a korábbiakhoz képest, várható volt, hogy az új rezsim első időszakának tapasztalatai alapján az ügyrendi szabályokat hamarosan finomítani, kiegészíteni és módosítani kell. Erre végül 2013 első hónapjaiban került sor, és ez alapján született meg a jelenleg is hatályos Ügyrend.

Az Ügyrend új rendelkezései közé tartozik a 30. § (5) bekezdése, mely az azonos tárgykörben benyújtott nagyobb számú indítványokkal kapcsolatban tartalmaz eljárási szabályt. Ennek lényege, hogy az ilyen indítványok esetén az Alkotmánybíróságnak lehetősége van az érdemi vizsgálat lefolytatására anélkül, hogy a befogadási feltételeket valamennyi indítvány esetében külön-külön elvégezné. Ezt követően pedig a döntés következményei a többi indítványra is alkalmazhatóak. A megoldás azonban, mint fentebb láttuk, nem volt előzmény nélküli. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat indokolása [47] bekezdésének utalása, valamint a határozat alapjául szolgáló ügyek kapcsán követett gyakorlat már megelőlegezte az ügyrendi szabályozást.

Az igazi lökést azonban a szabályozási igényre bizonyára egy akkor folyamatban lévő ügy adta, melynek tárgya a korhatár előtti nyugdíjak megszüntetése volt, és amelyben összesen hozzávetőlegesen 2500 alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján. Az első indítványt 2012. február 15-én nyújtották be, és mivel az ügyben 2013 őszén döntött az Alkotmánybíróság [23/2013. (IX. 25.) AB határozat], az időközben (2013. március 1-én) hatályba lépett Ügyrend 30. § (5) bekezdése immár lehetőséget adott rá, hogy ezt a nagy mennyiségű indítványt ügyviteli értelemben kezelni lehessen. Ez alapján az ügyben 29 indítványt egyesített az Alkotmánybíróság.¹⁶

A fentiek alapján azt mondhatjuk tehát, hogy az Ügyrend jelenlegi szabályozásának létrejöttében két ügynek [a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatnak és a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatnak] volt meghatározó jelentősége. Az azóta elmúlt közel 10 év tapasztalata pedig azt mutatja, hogy nem volt indokolatlan ügyrendi, normatív eszközzel elébe menni az azonos tárgykörben benyújtott nagyobb számú alkotmányjogi panasz indítvány kezelésének. Ennek alátámasztására az alábbi táblázatban áttekintjük az Abtv. hatálybalépését követően, tömeges indítványok alapján indult ügyeket. Az első sorban feltüntetett 33/2012. (VII. 17.) AB határozat kivételével az Alkotmánybíróság valamennyi ügyben az Ügyrend 30. § (5) bekezdése alapján járt és jár el.

29. § (1) bekezdése alapján, ha erre a főttkári előkészítő eljárás, illetve egyesbíró döntéshozatal keretében kerül sor.

¹⁴ Az Ügyrend 31. § (6) bekezdés alkalmazásakor.

¹⁵ A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az Alkotmánybíróság 21 indítványt egyesített, melyekben összesen 88 indítványozó fordult az Alkotmánybírósághoz. A határozat indokolása azonban kifejezetten utal arra, hogy az érintettségi (befogadási) vizsgálatot nem mindegyikük esetében végezte el az Alkotmánybíróság: „Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtották be panaszukat. Ennek egyebek között azért van jelentősége, mert ezek a panaszok közvetlenül jogszabály ellen irányulnak, egyéni érdekelt-ség és érintettség állítása mellett. Az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabály érdemi elbírálásához elég, ha akár egyetlen panasz megfelel a feltételeknek” Indokolás [47].

¹⁶ Ebből az egyik egy utólagos normakontroll-indítvány volt, melyet az alapvető jogok biztosa nyújtott be. Az ügy elektronikus adatlapja elérhető az Alkotmánybíróság honlapján.

Az ügy tárgya és a <i>pilot-ügy</i> alapjául szolgáló indítvány benyújtásának éve	Az indítványozók száma	A döntés száma	A döntés tartalma	Megjegyzés
A bírói nyugdíjkorhatár (2012)	88	33/2012. (VII. 17.) AB határozat	Megsemmisítés	21 indítvány; az indítványok egy részét több indítványozó írta alá.
A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetése (2012)	2500	23/2013. (IX. 25.) AB határozat	Megsemmisítés (valamint elutasítás, megszüntetés)	Ebből 29 indítvány lett egyesítve, összesen 64 indítványozóval.
A szakszolgálati pedagógusok pótszabadsága (2014)	21	10/2015. (V. 4.) AB határozat	Alaptörvény-ellenesség megállapítása	A támadott rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárása alatt hatályát veszítette.
Devizahitel I. (2014)	79	3057/2015. (III. 31.) AB határozat	Elutasítás	
Devizahitel II. (2014)	405	3048/2015. (III. 2.) AB végzés	Visszautasítás	
Devizahitel III–IV. (2014)	160	3087/2015. (V. 19.) AB végzés	Visszautasítás	
Devizahitel V. (2015)	720	33/2015. (XII. 3.) AB határozat	Elutasítás	
Deviza VI. (2015)	99	3147/2015. (VII. 24.) AB határozat	Elutasítás, visszautasítás	
Deviza VII. (2016)	86	3103/2016. (V. 24.) AB végzés	Visszautasítás	
Önálló bírósági végrehajtók jogállása (2016)	38	3076/2017. (IV. 28.) AB határozat	Elutasítás	
Quaestor-kötvényesek kárrendezése (2016)	60	23/2016. (XII. 12.) AB határozat	Elutasítás	
Zálogjogi szerződések módosítása (2016)	385	3166/2017. (VII. 6.) AB végzés	Visszautasítás	
Egészségügyi szolgálati jogviszony megszüntetése esetén járó végkielégítés (2021)	354	3053/2022. (II. 11.) AB határozat	Elutasítás	
Piroteknikai termékek forgalmazásának korlátozása (2021)	15	3327/2022. (VII. 21.) AB határozat	Elutasítás	
Gyülekezési tilalom veszélyhelyzet idején (2021)	32	3365/2021. (VII. 28.) AB végzés	Megszüntetés	A támadott rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárása alatt hatályát veszítette.

Az ügy tárgya és a <i>pilot-ügy</i> alapjául szolgáló indítvány benyújtásának éve	Az indítványozók száma	A döntés száma	A döntés tartalma	Megjegyzés
A védettségi igazolványhoz kapcsolódó jogosultságok (2021)	824	27/2021. (XI. 5.) AB határozat	Elutasítás	
A védettségi igazolvány alapjául szolgáló immunitás (2021)	40	3133/2022. (IV. 1.) AB végzés	Visszautasítás	
Egészségügyi dolgozók kötelező védőoltása (2021)	258	3537/2021. (XII. 22.) AB határozat	Elutasítás	
Állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak kötelező védőoltása (2021)	570	3128/2022. (IV. 1.) AB határozat	Elutasítás	
A munkavállalók számára elrendelhető kötelező védőoltás (2021)	20	3088/2022. (III. 10.) AB végzés	Visszautasítás	
A pénzügyőrök szolgálati juttatása (2022)	542	A legkorábbi ügy ügyszáma: IV/1422/2022.	Folyamatban	Ebből 539 indítványozó egy közös indítványban, jogi képviselővel fordult az Alkotmánybírósághoz.

Ahogy a táblázatból is kitűnik, a koronavírus-járványra reagáló veszélyhelyzeti jogalkotás a tömeges indítványok valódi „boomját” hozta el: 2013 és 2021 között volt összesen annyi tömeges indítványozási ügycsoport, mint 2021-ben és 2022-ben. Ezen ügyek sajátossága is az volt ügyviteli szempontból, hogy az egyes témákban keveredtek a kisebb-nagyobb számban beérkezett blankettaindítványok és a teljesen egyedi panaszok. Így például a védettségi igazolványhoz kapcsolódó jogosultságok alkotmányosságát kifogásoló indítványokat „összegyűjtő” és elbíráló 27/2021. (XI. 5.) AB határozat alapjául szolgáló 824 indítvány között a három nagyobb számú típuspanasz mellett több egyedi tartalmú indítvány is volt. Ilyen esetben is tekintettel kellett lennie az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a típuspanaszokat reprezentáló indítványok mellé a további egyedi alkotmányjogi panaszokat úgy kellett kiválasztani, hogy az összes egyesítendő ügy átfogja valamennyi petitumot, a támadott jogi szabályozás lehető legtöbb időállapotát is jelenítsék meg. Utóbbi a veszélyhelyzet idején az átlagosnál is jobban felgyorsult jogalkotás – gyakori jogszabály-módosítás – miatt igényelt fokozott körültekintést.

Az állami és önkormányzati dolgozók kötelező oltásának Alaptörvénnyel való összhangját vizsgáló

3128/2022. (IV. 1.) AB határozat alapját 570 indítvány képezte, amelyeket 12 típusra lehetett elosztani. Ezek közül ötféle blankettaindítvány volt azonosítható – volt, amit kétszázán nyújtottak be, de olyan is, amit ketten – és hét egyedi indítvány. Utóbbiak közül azonban volt olyan, amelyet többen – pontosan hatan – együttesen nyújtottak be. Ennek az ügytípusnak az ügyviteli, indítványkiválasztási kihívása az volt, hogy valamennyi olyan foglalkoztatási jogviszonyt reprezentálják az indítványozók (például kormánytisztviselői, hivatásos szolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban állók, önkormányzati tisztviselők), amelyeket a támadott szabályozás is érint. Így volt ugyanis biztosítható az, hogy a születendő határozat következményei mindenkire alkalmazhatók legyenek, aki a támadott rendeletben felsorolt foglalkoztatási jogviszonyban áll, tehát a határozat valóban egységes és általános érvényű legyen.

A fenti példák jól illusztrálják, hogy az ügykiválasztás során mennyire összetett szempontrendszer kell alkalmazni ahhoz, hogy az adott ügyben az érintettségéből eredő vizsgálati korlátok közepette is egy „mindent lefedő” döntést hozhasson az Alkotmánybíróság. Ennek gyakorlati jelentősége óriási, ez biztosítja ugyanis, hogy az ügyben hozott döntés *pilot* jellegéhez ne férhessen kétség.

V. Gyakorlati tapasztalatok

Az a kérdés, hogy egy adott ügycsoportban „tömeges” indítványozásról van-e szó, jellemzően a főtítkári előkészítő eljárás során merül fel. A körülmények változatosak, de az alapvető feltételeket az Ügyrend 30. § (5) bekezdése tartalmazza. Eszerint az abban megállapított eljárási szabályokat több érintett által benyújtott, az Alaptörvényben biztosított azonos jog sérelmére és alkotmányos összefüggésre alapított, azonos tárgyú indítványok esetén lehet alkalmazni.

Ami a rendelkezés második felében foglalt feltételeket illeti, az ügy tárgyának (ideértve az abban foglalt alkotmányossági érvelésnek) a meghatározása minden egyes ügy esetében a főtítkári előkészítő eljárás, tehát ezen belül az indítványelemzés részét képezi. Ebbe minden esetben beletartozik a kapcsolódó ügyek, az előzmények meglétének vizsgálata is, ami hozzájárul ahhoz, hogy már az eljárás korai szakaszában kiderüljön, alkalmazható-e a *pilot-eljárási* rezsim. A felismerést és a hivatali felkészülést segíti továbbá, hogy az egyes ügyeket gyakran kísérik olyan jelenségek, mint a blankettaindítványok alkalmazása az indítványozók részéről, valamint az ügyek tárgyául szolgáló kérdés megjelenése a médiában, a közösségi platformokon, valamint a politikai vitákban.¹⁷

Külön értelmezést és mérlegelést igényel, hogy mi minősül az Ügyrend értelmében „több” indítványozónak, tehát hány indítvány esetében indokolt alkalmazni a 30. § (5) bekezdését. Ehhez két szempontot kell szem előtt tartani. Főszabályként ez a rendelkezés a „tömeges”, tehát az ügyviteli értelemben nehezen kezelhető számú indítványok kezelésére szolgál, míg a kisebb számú indítvány esetén indokoltabbnak tűnik az egyesítés eszközével élni. Az alkotmánybírósági terminológiában (így például cikkünk címében) a „tömeges indítványok” kifejezés is elsősorban a nagyobb számú indítványok eseteire vonatkozik. Ugyanakkor abban az esetben, ha az indítványok tartalmilag (vagy esetenként, mint a blankettaindítványok esetében, szó szerint) megegyeznek, akkor akár néhány indítvány esetében is alkalmazhatók az Ügyrend 30. § (5) bekezdésének rendelkezései, és az ügyet a *pilot-eljárás* keretében lehet kezelni. Összességében azt mondhatjuk, hogy az indítványozók számára vonatkozóan nehéz lenne általánosan érvényes normát alkotni, ugyanis az ügy egyéb, eseti körülményei nagymértékben befolyásolják ennek a kérdésnek az eldöntését.

Ezek közül a körülmények közül a főtítkári előkészítő eljárás során a legfontosabb az adott ügycsoporthoz tartozó egyes indítványok jellege és egymáshoz viszonyított tartalmi hasonlóságuk, különbözőségük vizsgálata. Egyszerű esetben (ha az indítványozók jogi státusza és az indítványok szövege megegyezik) a fő-

títkár kiválasztja a *pilot-indítványt*, ha szükséges, hiánypótoltatja, majd az elnök kiszignálja azt az előadó alkotmánybíróra, aki megkezdheti a befogadhatóság vizsgálatát, majd ennek sikeressége esetén az érdemi döntés előkészítését. A többi indítvány sorsa pedig az Ügyrend alapján attól függ, hogy milyen döntést hoz az Alkotmánybíróság a *pilot-ügyben*.

Ha azonban az indítványok csak a tárgyakat illetően azonosak, de az alkotmányossági érveléseik részben vagy egészében eltérnek, az Ügyrend előírásának feltételei nem érvényesülnek maradéktalanul. A lényegileg azonos, illetve a valamelyest eltérő érvelést (például eltérő alkotmányi rendelkezésre hivatkozást) tartalmazó indítványok ilyen esetben indítványtípusokat képeznek, és az egyes típusok esetében hasonlóképp jár el a főtítkárság, mint az előzőekben ismertettük. A cél ugyanis az, hogy megtaláljuk az egyes indítványtípusok esetében is a *pilot-indítványt*, és az az előadó alkotmánybíróhoz kerüljön. Ha ehhez hiánypótlásra van szükség, erre irányuló felhívást tehát csak azok az indítványozók kapnak, akik alkotmányjogi panaszuk alkalmasnak tűnik arra, hogy az *pilot-indítvány* legyen. Ezért gyakran előfordul, hogy a tömeges ügyekben az előadó alkotmánybíró több *pilot-indítványt* kap, melyek az alkotmányossági érvelést illetően részben eltérnek egymástól. Annak érdekében pedig, hogy az ügyben valóban egy egységes *pilot-judgement* szülessen, az előadó alkotmánybíró egyesítheti az egyes ügyeket. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a fajta „mazsolázás” az indítványok között nem okoz semmilyen érdeksérelmet az indítványozóknak. Ennek célja ugyanis az, hogy az ügycsoportban elvégzendő alkotmánybírósági vizsgálat a nagyszámú, esetenként egymástól különböző érvelést tartalmazó indítványban felmerült valamennyi petítmura kiterjedjen. Visszautalva tehát az egyesítésről és a *pilot-eljárásról* fentebb mondottakra, megállapíthatjuk, hogy azok nem egymást kizáró, hanem gyakran párhuzamosan alkalmazható eljárási és ügyviteli megoldások a tömeges ügyek kezelése esetében.

Abban az esetben, ha a tömeges ügyek esetében az indítványokat, illetve a típusindítványokat egy időben vagy viszonylag rövid időn belül nyújtják be az indítványozók az Alkotmánybíróságon, a főtítkár feladata eldönteni, mely alkotmányjogi panaszokból lehetnek *pilot-indítványok*, milyen csoportosítási szempontok alapján indokolt meghatározni és egymástól elhatárolni a típusindítványok csoportjait, összességében tehát azt, hogy melyik indítványt javasolja az elnöknek előadó alkotmánybíróra kiszignálni. Ha azonban az indítványok benyújtása között relatíve hosszabb idő telik vagy a főtítkári előkészítő eljárás során a hiánypótlás elhúzódik, előfordul, hogy az adott ügycsoporthoz tartozó, *pilot-jellegű* alkotmányjogi panaszok egy része már előadó alkotmánybírónál van. Ilyen esetben általában a főtítkár és az előadó alkotmánybíró együttműködése révén az utóbbi is közreműködik

¹⁷ Az is előfordult, hogy az indítványok személyes benyújtásához kapcsolódott valamilyen demonstráció, például egy gyűlés az Alkotmánybíróság épülete előtt stb.

a kiszignálható ügyek fentiekben ismertett kiválasztásában.

A gyakorlati tapasztalatok körében végül érdemes röviden áttekinteni, hogy egyrészt az érintettek, tehát az indítványozók, másrészt a nyilvánosság milyen formában és milyen mértékben kapnak tájékoztatást arról, hogy egy-egy ügykörben az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (5) bekezdése alapján ún. *pilot-eljárás* keretében jár el.

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy ahogy a tömeges ügyek kezelése, különösen az ügyviteli megoldások is folyamatosan alakultak, változtak az elmúlt közel tíz évben, úgy az indítványozók tájékoztatása és az ügynyilvánosság is formálódott. Voltak olyan ügyek például (ilyenek voltak a devizaügyek), amelyek esetében formálisan ki lett szignálva az előadó alkotmánybíróra valamennyi indítvány, ezek egyesítve lettek, és minden egyes indítványozó írásbeli értesítést kapott mind az egyesítésről, mind a *pilot-ügyben* hozott alkotmánybírósi döntésről. Az utóbbi években indult ügycsoportokban, például a kötelező oltásokkal kapcsolatos ügyek esetében azonban az Alkotmánybíróság egy ettől részben eltérő gyakorlat irányába indult el, melyet aktualitása okán érdemes kicsit részletesebben is áttekinteni.

Az újabb gyakorlat eszerint az, hogy csak azok az indítványozók kapnak levélben tájékoztatást az általános ügyrendi szabályok szerint, amelyek előadó alkotmánybíróhoz kerülnek, tehát amelyek az adott ügycsoportban közvetlenül vagy az egyesítés révén a *pilot-döntés* közvetlen alapjául szolgálnak. A többi, adott esetben több száz, részben gyakran blanketta- (ilyen értelemben tehát a szorosabb értelemben vett „tömeges”) indítvány benyújtóját azonban az Alkotmánybíróság nem tájékoztatja külön-külön az ügye állásáról, miközben valamennyi indítványt a hivatal iktatja, és az indítványozó adatai is bekerülnek az Alkotmánybíróság nyilvántartásába.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor általános és naprakész információt szolgáltatott a tömeges indítványokról a honlapján. Ez a tájékoztatás egyrészt tartalmazza az adott ügy tárgyát, azt, hogy az ügyben az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (5) bekezdése alapján jár el, ezen eljárási rend lényegéről szóló rövid tájékoztatást, a *pilot-ügy(ek)* ügyszámát és elektronikus adatlapjuk elérhetőségét, valamint azt, hogy az ügyben hozzávetőlegesen hány indítvány érkezett.¹⁸ A *pilot-ügy* elektronikus adatlapján emellett megtalálhatók a *pilot-indítvány* teljes szövege, az ügyben esetlegesen benyújtott *amicus curiae*-k, és az is, hogy mely indítványokat egyesítette az Alkotmánybíróság a *pilot-ügyben*.

¹⁸ Például: Tájékoztató a koronavírus-oltásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések elleni alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatban (alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/az-alkotmanybirosag-megkezdte-a-vedettsegi-igazolvannyal-kapcsolatos-alkotmanyjogi-panaszok-erdemi-vizsgalatat).

Az Ügyrend 26. § (1) bekezdésében foglalt, az indítvány nyilvántartásba vételére vonatkozó tájékoztatási kötelezettség az évtizedes gyakorlatban az előadó alkotmánybíróra szignálást és az ügynek a honlapon történő publikálását jelenti, formálisan tehát az ismertett ügyviteli megoldás eleget tesz az ügyrendi előírásoknak. Ugyanakkor ennek az újabb gyakorlatnak közismertté kell majd válnia az indítványozók és a jogi képviselők, jogvédők között ahhoz, hogy az indítványozói jogok az eljárásnak ebben a szakaszában ne csak formálisan, hanem tartalmilag is maradéktalanul érvényesülhessenek. A gyakorlat rögzülése nyomán várhatóan egyértelmű lesz, hogy az Alkotmánybíróság az ügyben megkezdte a vizsgálatot.

Hasonlóképp járt el a hivatal a legutóbbi esetekben a döntés meghozatalát követően. A határozatot ugyanis csak a *pilot-ügy(ek)* indítványozóinak küldte meg levélben az Alkotmánybíróság, a további nagyszámú indítványozónak nem. A döntés teljes szövegét ugyanakkor nyomban közzéteszi az Alkotmánybíróság a honlapján és a hivatalos lapokban, és arról közleményt is kiad. Ebben a közleményben szintén felhívja a figyelmet arra, hogy az ügyben az Ügyrend 30. § (5) bekezdése alapján járt el, és hogy a határozatot nem kézbesíti külön-külön valamennyi indítványozónak. Abban az esetben viszont, ha a későbbiekben bármelyik indítványozónak a strasbourgi EJEB előtt igazolnia kell, hogy kimerítette az alkotmányjogi panasz jogorvoslatot, az Alkotmánybíróság főtítkára erről – akár az indítványozó kérelmére, akár az EJEB megkeresésére – írásbeli igazolást ad ki.¹⁹ Ez a gyakorlat ellép ugyan az Abtv. 66. § (1) bekezdésében foglalt előírástól, de az igazolás kiadásával nem éri jogsérelem az indítványozót. Igaz, ehhez az kell, hogy akár ő, akár jogi képviselője időben értesüljön arról, hogy az ügyben *pilot-eljárás* keretében döntés született. Ehhez egyrészt szükség van a megfelelő tájékoztatásra az Alkotmánybíróság részéről – álláspontunk szerint ez minden ilyen esetben megtörtént a honlapon közzétett közlemény útján, valamint azáltal, hogy a döntés megjelent a Magyar Közlönyben és az Alkotmánybíróság Határozatai szakközlönyben. Másrészt szükség lesz arra is, hogy az Ügyrend részletesebb szabályokat tartalmazzon, valamint hogy a gyakorlat ismertté és bevetté váljon. Segítené továbbá a *pilot-eljárás* alkalmazásáról való értesülést az is, ha a *pilot-döntések* szövegében kifejezetten is megjelenne az arra való utalás, hogy ilyen eljárásrendben került elfogadásra az adott határozat vagy végzés.

Látható tehát, hogy az Alkotmánybíróság újabb gyakorlata az Ügyrend 30. § (5) bekezdése szerinti eljárásban az indítványozók értesítését és tájékoztatását a polgári és közigazgatási eljárásjogban ismert hirdetményi kézbesítéshez hasonlóan értelmezi. A kialakult

¹⁹ Ezért fontos, hogy – mint fentebb jeleztük – a tömeges ügyekben benyújtott valamennyi indítványt az Alkotmánybíróság hivatala iktatja, és az indítványozó nevét és adatait regisztrálja az ügynyilvántartó rendszerében.

gyakorlat a *pilot-ügyek* indítványozói körén kívül eső jogkeresők (így a repetitívnek minősülő indítványok benyújtói) számára széles informálódási lehetőséget biztosít. Az Alkotmánybíróság honlapján megtalálhatják az ügyek adatait, az anonimizált indítványokat, az ügyszámhoz tartozó egyéb beadványokat (például *amicus curiae*-kat), és azokra akár indítványkiegészítésben reagálhatnak.

Arra figyelemmel, hogy tömeges indítványozás *de facto* csak normatív rendelkezések támadásából alakulhat ki, egy *pilot-döntés* joghatásai könnyen alkalmazhatók a repetitív indítványokra is. Ez abból fakad, hogy az alkotmánybírósági normakontroll érdemi eredménye alapvetően az elutasítás, vagy a támadott jogszabály részleges (mozaikos) vagy teljes megsemmisítése. Atipikus jogkövetkezményként az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt vagy alaptörvény-ellenes jogalkotói mulasztást állapíthat meg. Függetlenül a vázolt kimenettípusoktól, az Alkotmánybíróság döntéseinek *erga omnes* hatályára tekintettel nem okozhat nehézséget a repetitív ügyek indítványozóinak jogviszonyaira vonatkoztatni a *pilot-döntést*, hiszen minden, az alkotmánybírósági döntéssel érintett jogviszonyban így kell eljárni (függetlenül attól, hogy a jogviszony érintettje egyáltalán fordult-e az Alkotmánybírósághoz): egy megsemmisített norma joghatás kiváltására való képességét nem konkrét személyekre, jogviszonyokra nézve veszíti el, hanem általánosan. E tekintetben különös jelentősége van annak is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezett alkotmányjogi panaszok befogadásához nem szükséges, hogy az Alkotmánybíróság eljárását egyedi jogalkalmazói eljárás előzze meg, tehát egyedi alkalmazási tilalom kimondása fel sem merül, aminek más ügyekre vonatkozó megfelelő alkalmazása nehézséget okozhatna.

Az Ügyrend 30. § (5) bekezdésének alkalmazása kapcsán továbbá meg kell jegyezni, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat a rendelkezés szövegének nyelvtani értelmezésétől elszakadt. Az ugyanis csak az érdemi döntés következményeit rendeli alkalmazni az azonos tárgyú (repetitív) ügyekre. Ehhez képest a gyakorlat [a munkavállalók kötelező oltásával foglalkozó 3088/2022. (III. 10.) AB végzésben] a befogadás ügyében hozott nem-érdemi döntésre is kiterjesztette ezt a lehetőséget. A visszautasítás oka ebben az ügyben az volt, hogy a támadott norma az indítványozók vonatkozásában nem hatályosul közvetlenül, ezért az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei nem álltak fenn. Ennek kapcsán érdemes tisztázni, hogy a visszautasítási okok alapvetően két csoportba rendezhetők: az egyikbe az indítványozók egyéni, személyes körülményeivel összefüggő körülmények sorolhatók, a másikba az objektív, a szabályozás sajátosságaival összefüggő okok. Az Alkotmánybíróság kitérítő értelmezésének lényege, hogy az utóbbi csoportba tartozó okokon nyugvó visszautasítás esetében is alkalmazhatóak a

pilot-eljárás szabályai, következésképp az ügyszámhoz tartozó repetitív indítványok esetében beáll a *res iudicata*. Ennek oka az, hogy ilyen esetben nem merül fel az a kétely, hogy egy más személyes körülményekkel bíró indítványozó esetében nem szükségképpen visszautasítás lenne az ügy kimenete. Az idézett végzés megfelelt ennek, mivel a munkáltató döntésével szemben igénybe vehető, érdeminek tekintett jogorvoslatra tekintettel zárta ki azt, hogy a szabályozás megfelelné az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek. Az Alkotmánybíróságnak ez az eljárási kereteket alakító értelmezése nem veszélyezteti a *pilot-eljárások* koncepcióját, az lenne logikátlan, ha az Alkotmánybíróság ilyen, a szabályozásból következő okokon nyugvó visszautasításra nem alkalmazná az Ügyrend 30. § (5) bekezdését.

VI. Konklúzió és jövőkép

Tanulmányunk elején bemutattuk, hogy az Ügyrend 30. § (5) bekezdése, valamint az ahhoz vezető eljárási gyakorlat az Alkotmánybíróság reakciója volt arra az időről időre előforduló esetre, amikor viszonylag nagyszámú indítványozó nyújt be alkotmányjogi panaszt ugyanabban a tárgyban az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján. A rendelkezés és az azon alapuló ügyviteli gyakorlat az elmúlt közel tíz évben nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság (ideértve itt az ügyviteli igazgatást gyakorló hivatalt, a főtitkárságot, az előadó alkotmánybírókat és a testületeket is) fennakadás nélkül tudta elintézni az adott ügyeket, és a rendelkezésre álló erőforrásokat elsősorban az indítványok vizsgálatára tudta fordítani. A tíz év ugyanakkor sok tapasztalatot, *best practice*-t hozott, és a gyakorlatban megjelentek olyan elemek is, amelyek kívül esnek a hatályos ügyrendi rendelkezés szorosán vett nyelvtani értelmezési tartományán, illetve szabályozási körén. Ezért szükséges lenne, hogy az Ügyrend részletesebb és a gyakorlati tapasztalatokhoz illeszkedő szabályozást tartalmazzon. Az esetleges új szabályozás fontosabb elemei a következők lehetnének.

Egyértelművé kellene tenni, hogy a több indítványozó által benyújtott, az Alaptörvényben biztosított azonos jog sérelmére és alkotmányos összefüggésre alapított, azonos tárgyú indítványok esetén az ennek megfelelő ügykezelés már a főtitkári előkészítő eljárás során elkezdődik. Ilyen esetben a főtitkári eljárás célja, hogy az indítványok közötti kiválasztás és az esetlegesen szükséges hiánypótlás révén a megfelelő tartalmú, tehát az indítványokban felmerült valamennyi petíciót lefedő *pilot-indítvány* kerüljön előadó alkotmánybíróhoz. Ez az eltérő érveléseket tartalmazó típusindítványok esetén több *pilot-indítvány* szignálásához is vezethet, melyek egyesítéséről aztán az előadó alkotmánybíró dönthet. Azok az alkotmányjogi panaszok pedig, amelyek az adott ügyben repetitív indítványnak minősülnek, az iktatást követően a főtitkárnál *scontróba* kerülnek.

Az Ügyrend jelenlegi 30. § (5) bekezdése alapján csak az alkotmányjogi panasz befogadását követően hozott érdemi döntés lehet *pilot-judgement*. A gyakorlat alapján, ahogy fentebb ismertettük, azonban előfordulhat, hogy ha az alkotmányjogi panasz befogadása nem egyéni szempontok, hanem valamilyen általános, objektív ok miatt kizárt, akkor a befogadást visszautasító végzés is lehet *pilot-döntés* az adott ügyben. Itt szükséges továbbá megjegyezni, hogy az Ügyrend jelenlegi szövegéből az következik, hogy a tömeges ügyekben benyújtott valamennyi indítvány alkotmányjogi panasz, holott a gyakorlat azt mutatja, hogy ha az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok mellett utólagos normakontroll-indítványt is benyújtottak ugyanabban a tárgykörben az arra jogosultak (az ombudsman vagy a kellő számú országgyűlési képviselő), az ilyen indítvány is egyike lehet a tömeges indítványoknak. Az új ügyrendi szabályozásnak tehát nem kellene leszűkítenie a *pilot-eljárás* lehetőségét az alkotmányjogi panaszokra.

Az Ügyrendnek végül indokolt lenne tartalmaznia a tömeges ügyek esetében alkalmazható, az általánostól eltérő szabályokat, amelyek az indítványozók tájékoztatására vonatkoznak. Az általános (tehát az egyes egyedi ügyek esetén alkalmazott) szabályok a következők: az indítvány benyújtását követően a főtisztár tájékoztatja az indítványozót, ha az indítvány alapján eljárás megindítására valamilyen eljárási akadály miatt nincs lehetőség, illetve arról, ha hiánypótlásra van szükség [Ügyrend 25. § (3) bekezdés]; szintén a főtisztár feladata tájékoztatni az indítványozót az indítvány nyilvántartásba vételéről és az eljárás megindulásáról (a gyakorlatban tulajdonképpen az előadó alkotmánybíróra történő szignálásról) [Ügyrend 26. § (1) bekezdés]; alkotmányjogi panasz esetében az előadó alkotmánybíró tájékoztatja az indítványozót a panasz befogadásáról [Ügyrend 31. § (5) bekezdés]; az előadó alkotmánybíró értesíti az indítványozót az ügyek egyesítéséről [Ügyrend 34. § (1) bekezdés]; szintén tájékoztatni kell az indítványozót az eljárás felfüggesztéséről [Ügyrend 45. § (1) bekezdés]; alkotmányjogi panasz esetén az előadó alkotmánybírónak tájékoztatnia kell az indítványozót, ha az Ügyrendben meghatározott eljárási határidőket az elnök meghosszabbította [Ügyrend 53. § (3) bekezdés]; az Alkotmánybíróság az ügyben hozott döntését kézbesítés útján közli az indítványozóval [Abtv. 66. § (1) bekezdés és Ügyrend 61. § (1) bekezdés].

Álláspontunk szerint a tömeges ügyek repetitív indítványozói esetében lehetővé kellene tennie az Ügyrendnek, hogy a fenti rendelkezésektől részben eltérjen. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak a honlapján közzé kellene tennie, hogy valamely tárgyban a tömeges ügykezelés eljárási szabályai szerint jár el, és azt követően folyamatosan tájékoztatást kellene adni az ügy részleteiről, a kiszignált, egyesített ügyek, valamint a *pilot-ügy(ek)* ügyszámáról és az ehhez tartozó tovább-

bi információkról. A *pilot-ügyek* esetében, az általános szabályok szerint az Alkotmánybíróság közzétenné, egyebek mellett, az indítvány anonimizált másolatát is. A döntés (maga a *pilot-judgement*) meghozatalát követően pedig, azon túl, hogy azt – mint minden ügyben – az Alkotmánybíróság közzéteszi a honlapján és a hivatalos lapokban, közleményt is közzé kell tenni. Ebben a döntés összefoglalásán kívül arról is tájékoztatást kell adni, hogy a megszületett döntést nagyszámú indítvány alapján, az ilyenkor alkalmazott eljárási és ügyviteli szabályok szerint hozta meg az Alkotmánybíróság, és hogy az valamennyi, „tömeges” indítványra vonatkozik. Ezért ezek az ügyek a *res iudicata* alapján megszűnnek, és erről az Alkotmánybíróság nem küld külön-külön tájékoztatást az indítványozóknak. Annak érdekében ugyanakkor, hogy az egyes indítványozók ne essenek el a további jogorvoslat, nevezetesen az EJB-hez fordulás lehetőségétől, az Alkotmánybíróság bármely indítványozó kérelmére hivatalosan igazolja, hogy az adott ügyben alkotmányjogi panaszt nyújtott be határidőben, és az ügyben az Alkotmánybíróság a tömeges ügyekre vonatkozó eljárási rendben járt el és hozott döntést. Ilyen igazolást az Alkotmánybíróság főtisztára már több ügyben és indítványozónak is kiállított, több esetben elektronikus dokumentum formájában. Ennek kapcsán pedig érdemes megjegyezni, hogy folynak az előkészületek annak érdekében, hogy a jövőben az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt is be lehessen nyújtani elektronikus úton az Alkotmánybírósághoz.²⁰

A felsorolt szabályozási javaslatok ellenére a *pilot-eljárás* jelenlegi normatív kereteit is pozitívnak kell értékelni, mert az ezen alapuló gyakorlat az utóbbi években élesben és nagy nyomás alatt (gyorsaság, kiemelt közérdeklődés) eredményesen vizsgázott. A tömeges indítványozás kezelésére szolgáló eljárásrend reális kompromisszumot eredményez az erőforrások hatékony felhasználása, a gyors elbírálás és az indítványozói jogok érvényesülése között.

²⁰ Mivel az Abtv. 27. §-a és 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszokat az elsőfokú bíróságon kell benyújtani, ezek esetében biztosított az elektronikus úton indítványozás lehetősége.