



**III. rész**

**ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG**

## ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

IV/2352/2012.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és alkotmányjogi panaszok tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Lévay Miklós* alkotmánybírák párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Lenkovics Barnabás, dr. Szalay Péter* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 7. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, 14. § (1) és (3)–(5) bekezdése, valamint 37. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azokat a hatálybalépésükre, 2012. január 1-jére visszaható hatállyal megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvénynek az 52. §-a által megállapított 34. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt a hatálybalépésére, 2012. szeptember 1-jére visszaható hatállyal megsemmisíti.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (2) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenesek voltak, ezért azok hatályba lépésüktől kezdve nem alkalmazhatóak.
4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes volt, ezért az a IV/2785/2012., IV/2786/2012., IV/2787/2012., IV/2788/2012., IV/2790/2012. és IV/2801/2012. számú alkotmányjogi panaszokat benyújtó indítványozók vonatkozásában hatályba lépésétől kezdve nem alkalmazható.
5. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény VII. és XV. cikkéből eredő alkotmányos követelmény, hogy az állam a vallási csoportok önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás, valamint az egyházak számára hozzáférhető további jogosultságok megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, az Alaptörvény XXIV., illetve XXVIII. cikkének megfelelően, tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett biztosítsa.
6. Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 7. § (4) bekezdése és 15–16. §-a, valamint a törvény egésze alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.
7. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 34/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.
8. Az Alkotmánybíróság az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 6. § (1) bekezdése, 14. § (2) bekezdése, 17. §-a, 18. §-a, 26. § c) pontja, 28. §-a, 34. § (3) bekezdése és Melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.
9. Az Alkotmánybíróság a IV/2794/2012. számú alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

10. Az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### Indokolás

#### I.

Tizenhét egyház az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal, az alapvető jogok biztosa pedig az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján utólagos normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyekben a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) egyes rendelkezései, illetve a törvény egésze alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá esetenként alkalmazási tilalom kimondását kérték.

1. Az alapvető jogok biztosa indítványában az Ehtv.-nek az egyházkénti elismerésre vonatkozó eljárással kapcsolatos 7. § (1) és (4) bekezdésének, továbbá a 14. § (5) bekezdésének, valamint a szoros tárgyi összefüggés miatt önmagában nem alkalmazható 14. § (1), (3) és (4) bekezdéseinek megsemmisítését kérte.

1.1. Az alapvető jogok biztosa szerint az Alaptörvény ugyan senki számára nem keletkeztet alapjogot arra, hogy vallását egyházi keretek között gyakorolja; a vallásszabadsággal való szoros kapcsolat ugyanakkor azt teszi szükségessé, hogy az egyház elismerésével, az egyházi státus megadásával kapcsolatos döntés feleljen meg az alapjogokkal szemben támasztott garanciális követelményeknek. E garanciális követelmények álláspontja szerint a következők: egyrészt, ha az egyházi státus megadásánál a döntéshozót mérlegelési jog illeti meg, törvénynek kell szabályoznia a mérlegelés szempontjait, biztosítani kell tehát, hogy a jogértelmezés ne váljon a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Másrészt, a meghozott döntést meg kell indokolni. Harmadrészt, az egyházi státusról hozott döntéssel szemben jogorvoslatot kell biztosítani.

Az Ehtv. vonatkozó szabályait áttekintve az indítványozó szerint megállapítható, hogy e garanciális követelmények nem érvényesülnek az Országgyűlés ama döntésénél, hogy valamely vallási közösséget egyháznak minősít-e. Az Ehtv. ugyan meghatározza, hogy milyen feltételek fennállása esetén lehet kérelmezni az egyházi státust, a feltételeket teljesítő szervezeteknek azonban nem biztosít alanyi jogot e státus eléréséhez; az Ehtv. alapján ez az Országgyűlés diszkrecionális jogkörben meghozott döntése, amelynek szempontrendszerét az Ehtv. nem határozza meg; mi több, a kétharmados többség megkövetelése a döntéshozatal során politikai alkuk tárgyává teheti az elismerést. Az Országgyűlés nem köteles megindokolni döntését, így elutasító döntés esetén nem tudható, mi az elutasítás alapja és nem biztosított olyan eszköz sem, amely jogorvoslatnak minősülne. Mindez ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével (tisztességes eljáráshoz való jog) és a XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslatihoz való jog).

1.2. Az alapvető jogok biztosa szerint a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével (hatalommegosztás elve) is. A hatalmi ágak elválasztásának elve nem csupán deklaratív rendelkezés; e cikkből az következik, hogy az Országgyűlés törvény alapján nem láthat el olyan feladatot, amely nem illeszkedik alapvetően politikai karakteréhez. Álláspontja szerint az egyházi státus megadásáról való döntés – az alapjoggal való szoros összefüggés miatt – nem politikai karakterű. Bár az erre vonatkozó eljárás hasonlóságot mutat a nemzetiségek elismerésével kapcsolatos eljárással (amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik), a párhuzam mégis indokolatlan, hiszen az egyházak, illetve a nemzetiségek státusza alapvetően különböző: az utóbbiak – az Alaptörvény rendelkezései szerint – államalkotó tényezők, a nép hatalmának részesei, továbbá a magyar politikai közösség, a politikai nemzet

részei. Ezzel szemben az említett tényezők egyáltalán nem merülnek fel az egyházak, vallási közösségek esetében. Az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésében kifejezetten ki is mondja, hogy az állam és az egyházak különváltan működnek, továbbá, hogy az egyházak önállóak.

2. A Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség 2011. december 31-én utólagos normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz az Ehtv. egyes rendelkezéseivel, továbbá Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései egy rendelkezésével szemben. Miután az Alkotmánybíróság az ügyben megállapította az eljárás megszűnését, az indítványozó – az Alkotmánybíróság végzésébe foglalt felhívásra is hivatkozással, de részben megváltozott tartalommal, kevesebb rendelkezést támadva – 2012. március 13-án alkotmányjogi panaszt nyújtott be [IV/2572/2012.], amelyben az Ehtv. 7. § (1) bekezdés „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, 7. § (4) bekezdése, 14–16. §-a, 28. §-a és Melléklete megsemmisítését, valamint – a jogsérelem orvosolása érdekében – a 34. § (2)–(4) bekezdésének a hatálybalépésére visszaható hatályú megsemmisítését kérte.

A panasz benyújtásának indoka az volt, hogy az indítványozó 2012. február 29-ig egyházként működött, azonban e jogállását 2012. március 1-jén a 8/2012. (II. 29.) OGY határozat (a továbbiakban: OGYh.) és az Ehtv. ennek alapjául szolgáló 34. § (2) bekezdése – illetve 7. § (1) és (4) bekezdése, valamint 14–16. §-a – következtében elveszítette. A támadott rendelkezések alapján ugyanis az – akár új, akár az Ehtv. hatálybalépésekor már ilyen jogállással rendelkező – egyházak e minőségüket nem bíróság általi nyilvántartásba vétellel nyerik el, hanem az Országgyűlésnek az Ehtv.-t megalkotó, illetve módosító törvényhozói akarat kijelentésével, amely viszont nem normaalkotás, hanem egyedi, politikai mérlegelés keretében meghozott döntés. Az indítványozó szerint ez a szabályozás – mivel a törvényi feltételeknek megfelelő jogi személyek, így az indítványozó egyházkénti elismerését nem biztosítja – sérti a vallás szabadságához való jogot [Alaptörvény VII. cikk], továbbá ezzel összefüggésben az egyesüléshez (szervezet alapításához és ahhoz történő csatlakozáshoz) való jogot [VIII. cikk] és a jogorvoslathoz való jogot [XXVIII. cikk]. Mindezekre figyelemmel az Ehtv. elismert egyházakat tartalmazó mellékletébe önkényes különbségtétel révén kerültek be (illetve nem kerültek be) egyes szervezetek, ami a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [XV. cikk] is sérti.

Az Ehtv. hatályba lépése előtt, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvt.) alapján nyilvántartásba vett egyházak jogállását az Ehtv. 34. §-a *ex lege* anélkül szüntette meg, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő szervezeteknek lehetőséget adna arra, hogy egyházi jogállásukat fenntartsák. Az egyházi jogállás elvesztése a vallásszabadsághoz való jogot, az egyesüléshez való jogot, továbbá a jogi személyek polgári jogi jogait és kötelezettségeit is érinti, ezért az indítványozó szerint sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot [XXVIII. cikk (7) bekezdés] az, hogy az egyházi jogállás megszüntetésére nem független bíróság által lefolytatott, átlátható eljárásban kerül sor. Az előbbi szabályozást az indítványozó az Alaptörvénybe ütköző, diszkriminatív megoldásnak tartja, ugyanis a jogalkotó a „biznisszegházak” kiszűrése érdekében – a 2011. december 31-én bejegyzett egyházak, mint összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között különbséget téve – olyan eszközt alkalmazott, amely széles körben érint jogszerűen működő, valódi egyházakat is, ami pedig a jogkorlátozást aránytalanná teszi.

Az indítványozó a kérelem alátámasztásaként több helyen is hivatkozott az Alkotmánybíróság, illetve az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: strasbourgi Bíróság) esetjogára.

3. Az Evangéliumi Szolnoki Gyülekezet Egyház 2012. február 15-én [IV/2352/2012.]; a Szim Salom Progresszív Zsidó Hitközségi Egyház 2012. június 28-án [IV/3168/2012.]; a Magyar Reform Zsidó Hitközségek Szövetsége Egyház 2012. június 29-én [IV/3185/2012.], és egy további, az adatai zárt kezelését kérő egyház 2012. február 22-én [IV/2390/2012.]

alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. A négy alkotmányjogi panasz tartalmilag lényegét tekintve megegyezik.

3.1. Az indítványozók elsősorban az Alaptörvény B) cikkének és 4. cikkének sérelmére hivatkozással az Ehtv. egészének visszaható hatályú megsemmisítését kérték közjogi érvénytelenség és a kellő felkészülési idő hiánya miatt.

Az indítványozók álláspontja szerint az Ehtv. megalkotására a jogalkotásra vonatkozó szabályok [a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Hárszabály) 23. § *t*) pontja, 47. § (1) bekezdése, 98. § (3) bekezdése, 99. § (3) bekezdése és 101. § (2) bekezdése] súlyos megsértésével került sor: jogellenes volt a törvényjavaslat általános vitájának a napirendre tűzése, a bizottsági ajánlások hiányoztak vagy formálisak voltak. A képviselőknek csak pár óra állt rendelkezésre ahhoz, hogy a jogszabálysöveget megismerjék, áttanulmányozzák, és megalapozott vélemény alakuljon ki bennük mind a törvény koncepciójával, mind egyes konkrét rendelkezéseivel kapcsolatban. Ez – alkotmánybírósági határozatokra is hivatkozó – véleményük szerint súlyosan sérti a demokratikus jogalkotás követelményrendszerét.

Az Ehtv.-t 2011. december 30-án fogadta el az Országgyűlés, másnap kihírdették, és 2012. január 1-jén hatályba is lépett, tehát az érintetteknek egy napjuk volt arra, hogy a vonatkozásukban alapvető változásokat hozó jogszabálysöveget megismerjék, annak alkalmazására felkészüljenek, és megtegyék az esetlegesen szükséges adminisztratív lépéseket. Az indítványozók szerint az teljesen irreleváns, hogy az Ehtv. számos helyen megegyezik a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvénnyel (a továbbiakban: Ehtv.1.); a jogállamiság elve alapján ugyanis a felkészülési idő a jogszabály kihirdetésének napján kezdődik.

3.2. Az indítványozók másodsorban az Ehtv. 6. § (1) bekezdésének „az erkölcsöt” szövegrésze, 7. §-a, 14. §-a és 15. §-a megsemmisítését kérték az Alaptörvény VII. és XXVIII. cikkével való ellentét miatt, mivel a vallási tevékenység definíciójának az „erkölcs” fogalmához kötése, és az egyházak elismeréséről politikai döntés hozatala a vallásszabadság kiszámíthatatlan és aránytalan korlátozását eredményezik, az Országgyűlés elutasító döntése vonatkozásában pedig a tisztességes eljárás és jogorvoslat is hiányzik. Szintén a jogorvoslatához való jog sérelmére hivatkozással kérték az Ehtv. 26. § *c*) pontja és az Abtv. 34/A. §-a megsemmisítését, mert az Alkotmánybíróság elvi véleménye alapján megszüntetés esetén nincs lehetőség jogorvoslatra. A panaszokban az indítványozók az Ehtv. 14. § (1)-(2) bekezdésének és a törvény egészének megsemmisítését az Alaptörvény XV. cikkébe foglalt törvény előtti egyenlőség követelményére is tekintettel indítványozták, azt állítva, hogy az 1000 fős létszám és a 20 év működés előírása indokolatlanul hátrányosan különbözteti meg a kisebb létszámú, illetve fiatalabb vallási közösségeket. Az Ehtv. 17-18. §-ának megsemmisítésére irányuló kérelemmel összefüggésben az indítványokban érdemi indokolás nem szerepelt.

3.3. A IV/2352/2012. és a IV/2390/2012. számú ügyben az indítványozók 2012. június 29-én kiegészítést küldtek az alkotmányjogi panaszokhoz, amelyben hivatkoztak arra, hogy az időközben elfogadott OGYh. az indítványozó egyházakat kifejezetten nevesítve az egyházkénti bejegyzési kérelmük megtagadásáról döntött. A IV/3168/2012. és IV/3185/2012. számú alkotmányjogi panaszok az OGYh.-ra már eredetileg is hivatkoztak.

Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozókat a tekintetben, hogy a támadott rendelkezések vonatkozásában a természetes személy panaszosoknak, illetve egyes támadott rendelkezések vonatkozásában a jogi személy panaszosoknak hogyan következett be jogsérelme.

Hiánypótlásukban az indítványozók előadták, hogy az „alkalmazás” és „közvetlen hatályosulás” az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmezésük szerint egy speciális személyi

közvetlen hatályt követel meg, amely alapján indítványozó lehet mindenki, aki a megtámadott norma alanyává válik, azaz életviszonyaira ténylegesen kihatással van az adott jogszabály. Az indítványozók szerint a közvetlen hatályosulás fogalmával rokonságot mutat a strasbourgi Bíróságnak az „áldozati státusszal” kapcsolatos joggyakorlata, amelyre – az Alaptörvény Q) cikke és az 1718/B/2010. AB határozat logikája alapján – az Alkotmánybíróságnak a panasz befogadhatósága tekintetében is figyelemmel kell lennie a strasbourgi joggyakorlatban meghatározott alapjogvédelmi szint követésének követelménye miatt. Az indítványozók ezzel összefüggésben tájékoztatták az Alkotmánybíróságot, hogy az Ehtv. nyomán bekövetkezett jogi sérelmeikkel a strasbourgi Bírósághoz fordultak, amely a panaszukat nyilvántartásba vette, ezzel gyakorlatilag elismerve az áldozati státusz meglétét.

Mindezekre figyelemmel az indítványozók érintettségüket (jogaik sérelmét) állították a következő vonatkozásokban is: az Ehtv. 6. § (1) bekezdésébe foglalt vallás definíció az indítványozó vallási közösségek működésének, létének kiindulópontja, így azt rájuk közvetlenül alkalmazni kell, velük szemben közvetlenül hatályosul. Az Ehtv. 14. § (1) és (2) bekezdését az OGYh.-val alkalmazták rájuk, de ha az egyházi státuszt szeretnék visszanyerni, újból ezeket kellene rájuk alkalmazni, így a konkrét alkalmazás és közvetlen hatályosulás megállapítható.

Az Ehtv. 26. § c) pontja és az Abtv. 34/A. §-a, tehát az alaptörvény-ellenesen működő egyház megszüntetésére vonatkozó szabályok ugyan az indítványozók tekintetében „alvó normák”, amelyekkel kapcsolatban a panaszos utalt a strasbourgi joggyakorlatra. Eszerint „potenciális áldozati” státuszt jelenthet az is, ha egy adott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában „ésszerűen valószínűsíthető”, hogy az indítványozó esetében alkalmazásra kerül, és ekképp egyezményes jogai sérelme következik be (ld. *Klass kontra Németország*, 1978. szeptember 6., 5029/71; *Halford kontra Egyesült Királyság*, 1997. június 25., 20605/92; továbbá *Open Door and Dublin Well Woman kontra Írország*, 1992. október 29., 14234-14235/88); amennyiben egy jogszabályi rendelkezés személyi hatálya folytán közvetlenül érinti a panaszost, ő potenciális áldozatnak minősül (vö. *Marckx kontra Belgium*, 1979. június 13., 6833/74; *Dungeon kontra Egyesült Királyság*, 1981. október 22., 7525/76); továbbá, ennek bizonyítására elégséges és megfelelő az, ha az adott jogszabály hatályban van és ennek következtében alkalmazásának veszélye reálisan és ténylegesen fennáll (ld. *Ekin kontra Franciaország*, 2001. július 17., 39288/98). Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a strasbourgi Bíróság gyakorlatában kialakult az ún. „jövőbeni áldozat” fogalma arra az esetre, ha ugyan egyelőre még nem került alkalmazásra az adott jogszabály, de a közeljövőben bizonyos, hogy alkalmazni fogják az adott személyre (*Kjeldsen kontra Dánia*, 1976. december 7., 5095/71, 5920/72, 5926/72). Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) által biztosítandó hatékony jogvédelem követelményéből fakad, hogy ilyen esetekben biztosítani kell az áldozati státuszt, különben az érintett személy jogai jövátételten módon sérülnek (*Segi és mások kontra az Európai Unió 15 tagállama*, 2002. május 23., 6422/02, 9916/02).

A hiánypótlásokban a panaszosok továbbá kifejtették, hogy a tárgybeli alkotmányjogi panaszokban a természetes személy indítványozók az adott egyházakat vezető lelkészek, az egyházak képviselői, így ahol az Ehtv. alkalmazása, illetve közvetlen hatályosulása az egyházzal kapcsolatban megállapítható, ott minden további nélkül megállapítható velük kapcsolatban is.

4. Az Ősmagyar Egyház 2012. június 22-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz [IV/3123/2012.].

Az indítványozó az Ehtv. egészének és az OGYh.-nak a megsemmisítését, valamint az egyház és tagjai „megvédését” kérte az Alkotmánybíróságtól, az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásával és VII. cikkével való ellentét miatt, mivel véleménye szerint a törvény alapján az

Országgyűlés diszkriminatív módon, önkényes politikai döntéssel megfosztotta a korábbi egyházakat jogaitól, ami ellen nem volt jogorvoslat.

Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozót a tekintetben, hogy az Ehtv. alkalmazása vagy hatályosulása folytán hogyan következett be jogsérelme. A panaszos az előírt határidőben érkezett hiánypótlásban előadta, hogy konkrétan az Ehtv. 34. § (1) és (2) bekezdése, illetve Melléklete alkalmazásán keresztül következett be jogsérelme; az Alaptörvény B), Q), XV. és XXVIII. cikkével való ellentét miatt is, mivel – a panaszában leírt indokokon kívül – nem volt biztosított a kellő felkészülési idő az új szabályozásra való felkészüléshez, a vallási közösség egyesületi keretek közötti továbbműködése nem biztosított, a státusz megszerzésének törvényi feltételei is diszkriminatívak, továbbá a szabályozás sérelmes az Egyezményben és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatába foglalt jogaira.

5. A Szangye Menlai Gedün, A Gyógyító Buddha Közössége Egyház [IV/2785/2012.], az Út és Erény Közössége Egyház [IV/2786/2012.], a Dharmaling Magyarország Buddhista Egyház [IV/2787/2012.], az Árpád Rendjének Jogonalja Tradicionális Egyház [IV/2788/2012.], az Univerzum Egyház [IV/2790/2012.] és az ANKH Az Örök Élet Egyháza [IV/2801/2012.], valamint a Mantra Magyarországi Buddhista Egyház 2012. április 10-én [IV/2789/2012.], az Usui Szellemi Iskola Közösség Egyház [IV/2799/2012.] és a Fény Gyermekei Magyar Esszénus Egyház [IV/2884/2012.] 2012. április 13-án alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. A kilenc alkotmányjogi panasz tartalmilag megegyezik.

Az indítványozók az Ehtv. 6. § (1) bekezdése, 7. § (1) bekezdése és 14–15. §-a visszaható hatályú megsemmisítését kérték, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, VII. cikkével, XV. cikkével és XXVIII. cikkével való ellentét miatt, a korábban ismertett alkotmányjogi panaszokhoz hasonló indokokkal. Az indítványozók az Ehtv. 14. § (2) bekezdés g) és h) pontjával kapcsolatban azt is állították, hogy az ott meghatározott elismerési feltételek nem világosak, ezért sértik a jogbiztonságot. Az indítványozók a 34. § (1) bekezdése és Melléklete megsemmisítését is kérték amiatt, hogy az megfosztotta őket egyházi státuszuktól, tehát a B) cikk (1) bekezdése és a VII. cikk által védett szerzett jogokat vont el a vallási közösségektől.

Az előbbieken kívül az indítványozók az Ehtv. 6. § (1) bekezdése, 34. § (1) bekezdése és Melléklete megsemmisítését azzal az indokkal is kérték, hogy az egyházi elismerésről történő országgyűlési döntéshozatal során nincs tisztességes eljárás és jogorvoslat, az egyházi jogállás megszerzésének feltételei és az önkényes döntés pedig a vallásszabadság jogát is sértik. Ez véleményük szerint ellentétes az Egyezmény 6., 9. és 13. cikkével, amelyeken keresztül az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének sérelmét is okozza.

Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozókat a tekintetben, hogy az Ehtv. alkalmazása vagy hatályosulása folytán hogyan következett be jogsérelmük. A panaszosok a hiánypótlási felhívásra válaszoltak.

6. A Fény és Szeretet Szabadkeresztény Egyház 2012. március 5-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz [IV/2506/2012.].

Az indítványozó az Ehtv. 7. § (1) bekezdés „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, 7. § (4) bekezdése és Melléklete megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény VII. cikkével és B) cikkével való ellentét miatt, mivel véleménye szerint az egyházak Országgyűlés általi „listázása” sérti az egyházak önállóságát és a vallásszabadságot.

Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozót a tekintetben, hogy az Ehtv. alkalmazása vagy hatályosulása folytán hogyan következett be jogsérelme. A panaszos az előírt határidőben érkezett hiánypótlásban előadta, hogy konkrétan az Ehtv. 34–36. §-a, illetve Melléklete alkalmazásán keresztül következett be jogsérelme; az Alaptörvény B), Q), XV. és XXVIII. cikkével való ellentét miatt is, mivel – a panaszában leírt indokokon kívül – egyházi státuszát, szerzett jogait jogorvoslat nélkül megvonták, az egyházi státusz megadásánál politikai döntés történik, mindez pedig polgári és egyéb jogok csökkenését eredményezte.

7. A Keresztény Testvéri Közösség 2012. április 11-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz [IV/2794/2012.].

Az indítványozó az Ehtv. Melléklete megsemmisítését, illetve a Mellékletben lévő listának az indítványozóval történő „kiegészítését” kérte az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény VII. és XV. cikkével való ellentét miatt, mivel állítása szerint annak ellenére nem került fel az elismert egyházak listájára, hogy az Ehtv.-be foglalt tartalmi feltételeknek megfelel, ennek a hátrányos megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka.

Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozót a tekintetben, hogy az Ehtv. alkalmazása vagy hatályosulása folytán hogyan következett be jogsérelme. A panaszos a hiánypótlásban tovább részletezte indokait, továbbá érintettsége igazolásaként mellékelte az egyházkénti elismerés iránt – a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, valamint az Országgyűlésnek – benyújtott kérelmeit.

8. Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítványt és az alkotmányjogi panaszokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján – tekintettel arra, hogy tárgyuk egymással összefügg – együttes vizsgálat és elbírálás végett egyesítette és a jelen határozatban bírálta el.

9. Az Alkotmánybíróság megkereste az Országgyűlés elnökét, a legfőbb ügyészt és az emberi erőforrások miniszterét.

## II.

1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„VII. cikk

(1) Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.

(2) Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.”

„VIII. cikk

[...] (2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.”

„XV. cikk

(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIV. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]



(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„4. cikk

(1) Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”

2. Az Ehtv.-nek az indítványok benyújtásakor hatályos érintett rendelkezései:

„6. § (1) A vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, amely természetfelettre irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az *erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.*”

„7. § (1) Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban együtt: egyház) azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező és az *Országgyűlés által elismert* autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik.

[...]

(4) Az Országgyűlés által elismert egyházakat a melléklet tartalmazza.”

„14. § (1) Az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület (a továbbiakban: egyesület) egyházként való elismerését az országos népi kezdeményezésben részvételre jogosult, legalább ezer választópolgár aláírásával az országos népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával az egyesület törvényes képviselője kezdeményezheti.

(2) Az egyesület akkor ismerhető el egyházként, ha

a) alapcélként vallási tevékenységet végez,

b) tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van,

c) legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy legalább húsz éve szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon, amely húszéves időtartamba beszámít az e törvény hatálybalépése előtt a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett egyházként való működés is,

d) alapszabályát, létesítő okiratát, belső egyházi szabályát elfogadta,

e) ügyintéző és képviselői szerveit megválasztotta vagy kijelölte,

f) képviselői nyilatkoznak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát, és

g) az egyesülettel szemben – működése során – nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel,

h) tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot.

(3) Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága (a továbbiakban: bizottság) a népi kezdeményezés alapján az egyesület egyházként történő elismerésére vonatkozó javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. Ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem állnak fenn, azt a bizottság a javaslathoz kapcsolódóan jelzi.

(4) A bizottság felhívására az egyesület a (2) bekezdés a)-f) pontja szerinti feltételeket igazolni köteles. A (2) bekezdés a)-c) pontjában meghatározott feltételek fennállásáról a bizottság a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását kéri.

(5) Ha az Országgyűlés a (3) bekezdés szerinti javaslat alapján valamely egyesület egyházként történő elismerését nem támogatja, az erről szóló döntést országgyűlési határozat formájában kell közzétenni. A közzétételtől számított egy éven belül az egyesület egyházként való elismerésére irányuló ismételt népi kezdeményezés nem indítható.

15. § Az egyesület az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napjától minősül egyháznak.”

„16. § A miniszter az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépését követő 30 napon belül az egyházat nyilvántartásba veszi.

17. § (1) A nyilvántartás tartalmazza az egyház

a) nevét, rövidített nevét, illetve a köznyelvben meghonosodott elnevezését,

b) székhelyét,

c) képviselőjének nevét, lakóhelyét és a képviselet módját,

d) ha az egyház ilyennel rendelkezik, címerének és logójának tartalmi leírását.

(2) A nyilvántartásba az egyház létesítő okiratának módosítása esetén be kell jegyezni a létesítő okirat módosításának időpontját, valamint a módosítás nyilvántartásba vételéről szóló határozat számát és jogerőre emelkedésének időpontját.

(3) A nyilvántartást a miniszter vezeti.

(4) A belső egyházi jogi személy 11. § (3) bekezdése szerinti nyilvántartásba vételére, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változására a következő szabályokat kell alkalmazni:

a) a belső egyházi jogi személy nyilvántartásba vételére vonatkozó kérelmet az egyház egészének, legfőbb szervének vagy a belső egyházi jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének képviselője terjesztheti elő, amelynek tartalmaznia kell a belső egyházi jogi személyre vonatkozó (1) bekezdés a)-c) pontja szerinti adatokat,

b) a nyilvántartás az egyház nyilvántartási száma alatt történik,

c) a miniszter a belső egyházi jogi személy nyilvántartásba vételére vonatkozó kérelmet kizárólag abból a szempontból vizsgálja, hogy az az a) pontban foglaltaknak megfelel-e.

18. § (1) A nyilvántartásba bejegyzett adatok változását, valamint a 17. § (4) bekezdése szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat – a változástól, illetve a létesítő okirat módosításától számított tizenöt napon belül – az egyház egészének, legfőbb szervének vagy a belső egyházi jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének képviselője a miniszternek bejelenti.

(2) Az egyház és a belső egyházi jogi személy nyilvántartásba bejegyzett adatai nyilvánosak.”

„26. § Az egyház jogutód nélkül szűnik meg, ha az egyház

[...]

c) tevékenysége – az Alkotmánybíróság elvi véleménye alapján – az Alaptörvénybe ütközik.”

„28. § (1) A Kormány a miniszter előterjesztésére a 26. §-ban és a 27. §-ban meghatározott megszűnési ok fennállása esetén kezdeményezi az Országgyűlésnél az érintett egyház mellékletből való törlését, illetve egyesülés vagy különválás esetén a melléklet módosítását.

(2) Az egyház a mellékletnek az adott egyház törlésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napján szűnik meg.”

„34. § (1) A mellékletben meghatározott egyházak és a (2) bekezdés szerinti egyházak, valamint ezek vallásos célra létrejött önálló szervezetei kivételével valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül.

(2) A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény hatályvesztéséig a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó egyház e törvény szerinti elismeréséről az Országgyűlés – a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok kivételével – a 14. § (3)-(5) bekezdése szerinti eljárás keretében 2012. február 29-éig dönt.

(3) A miniszter a (2) bekezdés szerinti egyházakról az általa vezetett minisztérium honlapján közleményt tesz közzé.

(4) Ha az Országgyűlés a (2) bekezdés szerinti elismerést valamely egyház tekintetében elutasítja, az egyház 2012. március 1-jétől az e törvény és más jogszabályok alkalmazásában az (1) bekezdés szerinti szervezetnek minősül, akire a 35-37. §-t kell alkalmazni azzal, hogy

- a) az egyházként való elismerésre a 14. § (5) bekezdése szerinti országgyűlési határozat közzétételétől számított egy év elteltével indított népi kezdeményezés alapján kerülhet sor,  
b) a 35. § (1) bekezdése szerinti eljárási cselekmények megtételére 2012. április 30-áig, a 35. § (2) bekezdése és a 37. § (2) bekezdése szerinti feltételek teljesítésére 2012. augusztus 31-éig kerülhet sor,  
c) a 35. § (3) bekezdés b) pontjának alkalmazása során 2012. április 30-i időpontot kell figyelembe venni,  
d) a 36. § (1) bekezdése szerinti jogutódlás időpontja 2012. március 1-je, és  
e) a (2) bekezdés szerinti egyház részére 2012. február 29-éig nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás.”

„37. § (1) Az e törvény hatálybalépését követően – a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel – csak a mellékletben meghatározott egyháznak nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás.”

„Melléklet a 2011. évi CCVI. törvényhez

Az Országgyűlés által elismert magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek

A

- 1 Magyar Katolikus Egyház
- 2 Magyarországi Református Egyház
- 3 Magyarországi Evangélikus Egyház
- 4 Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége
- 5 Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante)
- 6 Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség
- 7 Budai Szerb Ortodox Egyházmegye
- 8 Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus - Magyarországi Ortodox Exarchátus
- 9 Magyarországi Bolgár Ortodox Egyház
- 10 Magyarországi Román Ortodox Egyházmegye
- 11 Orosz Ortodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus)
- 12 Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete (Magyarországi Unitárius Egyház)
- 13 Magyarországi Baptista Egyház
- 14 HIT Gyülekezete
- 15 Magyarországi Metodista Egyház
- 16 Magyar Pünkösdi Egyház
- 17 Szent Margit Anglikán/Episzkopális Egyház
- 18 Erdélyi Gyülekezet
- 19 Hetednapi Adventista Egyház
- 20 Magyarországi Kopt Ortodox Egyház
- 21 Magyarországi Iszlám Tanács
- 22 Krisztusban Hívó Nazarénus Gyülekezetek
- 23 Magyarországi Krisna-tudatú Hívók Közössége
- 24 Az Údvadsereg Szabadegyház Magyarország
- 25 Az Utolsó Napok Szentjeinek Jézus Krisztus Egyháza
- 26 Magyarországi Jehova Tanúi Egyház
- 27 Buddhista vallási közösségek”

3. Az Ehtv.-nek az indítványok elbírálásáig módosított rendelkezései:

„34. § (1) A mellékletben meghatározott egyházak és azok vallásos célra létrejött önálló szervezetei kivételével valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak

vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül.

(2) A szervezet

a) a 35. §-nak megfelelően kezdeményezheti egyesületként való nyilvántartásba vételét, és

b) ha az e törvényben meghatározott feltételeknek megfelel, a III. Fejezetben foglaltak szerint kezdeményezheti az egyesület egyházként történő elismerését.”

4. Az Abtv. támadott rendelkezése:

„34/A. § Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény alapján elismert egyház alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.”

5. A Házsabály – Ehtv. elfogadásakor hatályos – hivatkozott rendelkezései:

„23. § A Házbizottság

[...]

t) az Országgyűlés ülésének napirendtervezetét az ülést megelőző 48 órával korábban közzéteszi, és a karzaton - a férőhelyektől függően - ülőhelyeket biztosít az állampolgárok számára;”

„A rendkívüli ülészak és a rendkívüli ülés

39. § (1) A köztársasági elnök, a Kormány vagy a képviselők együtödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülészakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni. A kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. Az Országgyűlés elnökének lehetőleg a javasolt, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belüli időpontra kell az Országgyűlést összehívnia.

(2) Az Országgyűlés elnöke rendkívüli ülészakot vagy rendkívüli ülést hív össze az Alkotmányban, illetve a Házsabályban meghatározott esetekben.

(3) Ha rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés összehívását önálló indítvány megtárgyalása miatt kéri, a kérelemmel egyidejűleg a napirendre javasolt önálló indítványt is be kell nyújtani. Az így benyújtott képviselői önálló indítvány külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatára kerül.

(4) A rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés napirendjének megállapításáról az Országgyűlés dönt. A rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés napirendjére egyébként csak olyan önálló indítvány vehető fel, amelynek napirendre vételét az (1) bekezdésben meghatározottak kéri.

(5) A (3)–(4) bekezdések rendelkezéseit nem kell alkalmazni a rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés alatt benyújtott interpellációra és kérdésre.

(6) Ha az Országgyűlés a (3)–(4) bekezdés szerinti önálló indítvány sürgős tárgyalását elrendelte, annak tárgyalása az elrendelést kimondó ülésnapon megkezdhető.”

„47. § (1) Az ülés napirendjére az elnök a Házbizottság ajánlása alapján tesz javaslatot. E javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal meg kell küldeni a képviselőknek és a 45. § (1) bekezdésében felsorolt személyeknek.

[...]

(3) Legkésőbb az ülés megkezdését megelőzően egy órával a Kormány vagy legalább tíz képviselő – indokolással ellátott – javaslatot nyújthat be a napirendi javaslat módosítására.

(4) Az ülésen az elnök ismerteti a Házbizottság napirendi javaslatát, a napirendre tett eltérő javaslatokat, továbbá a Házbizottságnak az ülések időtartamára, a felszólalási időkeretekre és a vezérszónoki rendben történő felszólalásra vonatkozó javaslatát.

[...]

(6) A (4) bekezdésben meghatározott javaslatokról – először a napirendi javaslat megváltoztatására tett javaslatokról – az Országgyűlés vita nélkül határoz.”

„98. § (1) A törvényjavaslatot az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani.

(2) Az elnök a törvényjavaslat benyújtását az Országgyűlés következő ülésén bejelenti, megnevezve egyúttal a kijelölt bizottságot.

(3) A képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság támogatja.”

„99. § (3) Ha az Országgyűlés elrendelte a törvényjavaslat sürgős tárgyalását, a törvényjavaslatot – a bizottsági előkészítést is figyelembe véve – legkorábban az elrendelést követő ülésen lehet, legkésőbb a sürgősség elrendelésétől számított harminc napon belül kell napirendre tűzni.”

„101. § (2) Az általános vita megkezdésének napját úgy kell meghatározni, hogy a kijelölt bizottság általános vitát előkészítő ajánlását – amennyiben az nem szóban hangzik el – a képviselők legkésőbb az ülés előtt három nappal kézhez kapják. Sürgős tárgyalás esetén ettől a szabálytól el lehet térni.”

### III.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az eljárás alapjául szolgáló alkotmányjogi panaszok megfelelnek-e az Alaptörvény, valamint az Abtv. által támasztott követelményeknek. Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtották be panaszukat.

1. A IV/2572/2012. számú ügy indítványozója érintettségét az OGYh.-ra hivatkozással igazolta, amelyben az Országgyűlés – az indítványozót kimondottan is nevesítve – az Ehtv. 34. § (2) bekezdésén keresztül alkalmazta az Ehtv. 14. § (3)-(5) bekezdését, amikor az indítványozónak az egyházkénti elismerésre vonatkozó kérelméről döntött. Az indítványozó egyházi jogállását az OGYh.-ba foglalt egyházkénti elismerést elutasító döntés miatt az Ehtv. 34. § (4) bekezdése alapján veszítette el (illetve minősült át egyesületnek). Az Országgyűlés eljárására vonatkozó és az elismert egyházakat meghatározó fenti szabályok az indítványozót személyesen és közvetlenül érintették, és összefüggésben vannak az Alaptörvényben biztosított vallás szabadságához való joggal, szervezetek létrehozásának jogával, a jogorvoslathoz való joggal, valamint a törvény előtti egyenlőséggel [tehát az indítvány e részeiben az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a*) pontjába foglalt feltételeknek nyilvánvalóan megfelel].

Sem az Országgyűlés határozatával, sem az Ehtv. alkalmazott vagy közvetlenül hatályosult rendelkezéseivel szemben nem állt a panaszos rendelkezésére a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás [Abtv. 26. § (2) bekezdés *b*) pont].

Az indítvány benyújtására 2012. március 13-án került sor, tehát az indítvány szerint az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések hatálybalépésétől [2012. január 1.], illetve azoknak az indítványozóra vonatkozó alkalmazásától, hatályosulásától [OGYh.: 2012. február 29.; Ehtv. 34. § (4) bekezdés: 2012. március 1.] számított száznyolcvan napon – azaz a törvényi határidőn – belül [Abtv. 30. § (1) bekezdés].

Az indítványban felvetett alkotmányjogi probléma lényege, hogy az egyházkénti elismerés törvényben meghatározott tartalmi feltételeinek megfelelő szervezetnek alanyi joga van-e az egyházi jogállást megszerezni; köteles-e a jogalkotó olyan eljárást biztosítani, amelyben ez a jogosultság érvényesíthető, és ha igen, akkor az Ehtv. szerinti eljárás megfelel-e ennek a célnak. A kérdés szorosan összefügg a vallásszabadsághoz való jog együttes gyakorlásával, illetve az államnak az erre vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségével, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek minősítendő [Abtv. 29. §].

Az indítványozó jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozó mellékelte [Abtv. 51. §]. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az indítványra vonatkozó, Abtv.-ben előírt formai és tartalmi követelményeknek megfelel, ezért azt 2012. június 26-án érdemi vizsgáltra befogadta.

2. A IV/2352/2012., IV/2390/2012., IV/3123/2012., IV/3168/2012. és IV/3185/2012. számú alkotmányjogi panaszokat benyújtó jogi személy indítványozókat az OGYh. nevesíti, arra a panaszokban érintettségük igazolásaként hivatkoznak; azonos a szabályozási környezet, nem állt a panaszosok rendelkezésére a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás; továbbá a panaszok tartalmazzák ugyanazt a kérelmet, amely alapján az Alkotmánybíróság a IV/2572/2012. számú panaszt befogadta. A panaszok benyújtására az indítvány szerint alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések hatálybalépésétől, illetve azoknak az indítványozókra vonatkozó alkalmazásától, hatályosulásától számított száznolcvan napon – azaz a törvényi határidőn – belül került sor. Az indítványozók jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozók mellékeltek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fenti alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának törvényben előírt feltételei fennállnak, és az Ügyrend 30. § (7) bekezdése alapján a panaszokat érdemben bírálta el.

3. A IV/2789/2012., IV/2799/2012. és IV/2884/2012. számú alkotmányjogi panaszok tartalmazzák ugyanazt a kérelmet, amely alapján az Alkotmánybíróság a IV/2572/2012. számú panaszt befogadta; vonatkozásukban azonos a szabályozási környezet, nem állt a panaszosok rendelkezésére a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás. A panaszok benyújtására a törvényi határidőn belül került sor. Az indítványozók jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozók mellékeltek. A panaszosok ugyanakkor indítványukban nem igazolták, hogy az Ehtv. – 34. § (1) bekezdésén kívül, amely az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházakra nézve a törvény erejénél fogva közvetlenül hatályosult – támadott rendelkezéseit vonatkozásukban mikor és hogyan (mely eljárásban) alkalmazták, hogyan következett be ezekkel összefüggésben jogsérelmük. Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Az Alkotmánybíróság azonban vizsgálata során megállapította, hogy a panaszosok egyházi elismerését az Országgyűlés az OGYh.-ban elutasította. Ezeknek az indítványozóknak az esetében az Alkotmánybíróság ugyanabból a forrásból „tudomást szerzett” a panaszosok érintettségéről, amely forrásból az alkalmazandó jogot is „megismeri”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ilyen esetben az érintettség indítványozók általi bizonyítására nincs külön szükség, ugyanis az hiteles forrás, a Magyar Közlöny alapján igazolható. Az Alkotmánybíróság tehát az indítványozók érintettségét az Ehtv. 34. § (2) bekezdése, illetve 14. § (3)–(5) bekezdése kapcsán, – tekintettel arra, hogy ezek alkalmazása vonatkozásukban külön bizonyítás nélkül, a Magyar Közlöny alapján igazolható – hivatalból figyelembe vette.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fenti alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának törvényben előírt feltételei fennállnak, és az Ügyrend 30. § (7) bekezdése alapján a panaszokat érdemben bírálta el.

4. A IV/2785/2012., IV/2786/2012., IV/2787/2012., IV/2788/2012., IV/2790/2012., és IV/2801/2012. számú alkotmányjogi panaszok tartalmazzák ugyanazt a kérelmet, amely alapján az Alkotmánybíróság a IV/2572/2012. számú panaszt befogadta. A panaszok benyújtására a törvényi határidőn belül került sor. Az indítványozók jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozók mellékeltek.

A panaszosok ugyanakkor indítványukban nem igazolták, hogy az Ehtv. támadott rendelkezéseit vonatkozásukban mikor és hogyan (mely eljárásban) alkalmazták, hogyan következett be ezekkel összefüggésben jogsérelmük. Az Alkotmánybíróság a vizsgálata során megállapította, hogy a panaszosok egyházi elismerését az Országgyűlés az OGYh.-ban nem utasította el, az indítványokból nem derül ki, hogy ilyen kérelmet benyújtottak-e, ennek

hiányában érintettségük csak az Ehtv. 34. § (1) bekezdése vonatkozásában igazolt (amely az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházakra nézve a törvény erejénél fogva közvetlenül hatályosult). Az Alkotmánybíróság ezért ezeknek a panaszoknak a befogadhatóságát az Ehtv. 34. § (1) bekezdésére tekintettel mérlegelte.

Az indítványozók a 34. § (1) bekezdése megsemmisítését amiatt kérték, mert az megfosztotta őket egyházi státuszuktól, tehát a B) cikk (1) bekezdés és a VII. cikk által védett szerzett jogokat vont el a vallási közösségektől, és nem állt rendelkezésükre a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás. Az indítványoknak ebben a részében felvetett alkotmányjogi probléma lényege tehát az, hogy az egyszer már egyházi jogállást szerzett szervezetektől alapjoggal való visszaélés, illetve törvénysértés egyedi eljárásban történő bizonyítása nélkül – általánosan, közvetlenül hatályosuló törvényhozási aktussal – visszavonható-e az egyházkénti elismerés. A kérdés szorosan összefügg a vallásszabadsághoz való jog együttes gyakorlásával, illetve az államnak az erre vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségével, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek minősítendő [Abtv. 29. §].

Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a fenti alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának törvényben előírt feltételei fennállnak, és az Ügyrend 30. § (7) bekezdése alapján a panaszokat érdemben bírálta el.

5. A IV/2506/2012. számú alkotmányjogi panasz lényegét tekintve tartalmazza ugyanazt a kérelmet, amely alapján az Alkotmánybíróság a IV/2572/2012. számú panaszt befogadta; vonatkozásában azonos a szabályozási környezet, nem állt a panaszos rendelkezésére a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás. A panasz benyújtására a törvényi határidőn belül került sor. Az indítványozó jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozó mellékelte.

A panaszos ugyanakkor indítványában nem igazolta, hogy az Ehtv. – 34. § (1) bekezdésén kívül, amely az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházakra nézve a törvény erejénél fogva közvetlenül hatályosult – támadott rendelkezéseit a vonatkozásában mikor és hogyan (mely eljárásban) alkalmazták, hogyan következett be ezekkel összefüggésben jogsérelme. Az Alkotmánybíróság azonban vizsgálata során megállapította, hogy a panaszos egyházi elismerését az Országgyűlés az OGYh.-ban elutasította, amit – tekintettel arra, hogy az Ehtv. 34. § (2) bekezdésének alkalmazása a panaszos vonatkozásában külön bizonyítás nélkül, a Magyar Közlöny alapján igazolható – hivatalból figyelembe vett.

Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a fenti alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételei fennállnak, és az Ügyrend 30. § (7) bekezdése alapján a panaszt érdemben bírálta el.

6. A IV/2794/2012. számú alkotmányjogi panasz benyújtására a törvényi határidőn belül került sor. Az indítványozó jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozó mellékelte. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti érintettséget [Abtv. 56. §].

Az Alkotmánybíróság a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatával kapcsolatos határozatában a következőképpen értelmezte az érintettség fogalmát: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62]; lásd még: 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.

A panaszos ugyanakkor indítványában és a hiánypótlási felhívásra adott válaszában sem igazolta, hogy az Ehtv. támadott Mellékletének alkalmazása vagy hatályosulása közvetlenül hogyan okozott neki jogsérelmet. A Mellékletben lévő listának az indítványozóval történő „kiegészítésére” irányuló kérelme tartalmilag egyedi döntést (egyházi elismerést), formailag jogalkotást kér. Az utóbbi a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelemnek is értelmezhető, ugyanakkor ilyent a panaszos önállóan nem indítványozhat, annak megállapítására az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak hatáskörei gyakorlása során hivatalból van lehetősége; míg az előbbire (az egyház elismeréséről egyedi ügyben dönteni) nincs hatásköre.

Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a fenti alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételei közül a 26. § (2) bekezdés szerinti érintettség nem áll fenn, ezért az Abtv. 56. §-a alapján a panaszt visszautasította.

#### IV.

Az Alkotmánybíróság először az Ehtv. közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványi elemeket vizsgálta meg, amelyekben az indítványozók az Országgyűlés Házsabályának megsértése miatt – az Alkotmány alapján hozott alkotmánybírósági határozatokba foglalt indokokkal – az Alaptörvény B) cikkének és 4. cikkének sérelmét állították.

1. Magyarország kormányformája parlamentáris demokrácia.

Az Alaptörvény kimondja, hogy a közhatalom forrása a nép, és a nép a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja [B) cikk (3)–(4) bekezdés]. Magyarország országos népképviselői szerve az Országgyűlés, amelyben az országgyűlési képviselők tevékenységüket (a szabad mandátum elve szerint) a köz érdekében végzik [4. cikk (1) bekezdés], azaz őket sem utasítani, sem idő előtt visszahívni nem lehet, a közügyekben legjobb tudásuk és meggyőződésük szerint döntenek. A választópolgárok négyévente, általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson [2. cikk] döntenek el, hogy kik lesznek azok, akik országos ügyekben képviselőként a közhatalmi döntéseket meghozzák. Az így megválasztott képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára lehető legjobb döntéseket hozzák meg. Ezért a parlamenti törvényhozási eljárásnak lehetővé kell tennie a tárgyalt javaslatok alapos megismerését és megvitatását, főszabályként nyilvánosan [5. cikk (1) bekezdés]. Az Országgyűlés a Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét [5. cikk (7) bekezdés]. A Házsabály – tehát a tárgyalási rend – elfogadására utaló alaptörvényi szabály kiüresedik, ha a Házsabályt általánosságban megszeghetőnek, mellőzhetőnek tekintjük; ilyen megengedő értelmezés ellentétes lenne a jogállamiság elvével is [B) cikk (1) bekezdés].

A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása.

Az Alkotmánybíróságnak nem feladata sem az Országgyűlés döntéseit megalapozó országgyűlési vita tartalmi minőségének és az erre szánt idő elégségességének (tehát a konkrét döntéshozatal megfontoltságának), sem az Országgyűlés – Alaptörvényt nem sértő – szakpolitikai döntéseinek tartalmi felülvizsgálata. Az Alaptörvény 24. cikke ugyanakkor kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Alaptörvény elfogadására irányuló javaslat indokolása ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy „Alkotmányos jogállamban az Alaptörvény értékrendjének át kell hatnia a teljes jogrendszerre. Az Alkotmánybíróság az a szerv, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás – mind az



eljárást, mind pedig eredményét tekintve – az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg.” Az Alkotmánybíróságnak tehát joga és egyben kötelessége is azt biztosítani, hogy az Országgyűlés jogalkotó tevékenysége, így egyrészt a törvények tartalma összhangban legyen az Alaptörvénnyel, azaz az Országgyűlés szabályozó hatalma tartalmilag nem korlátlan. Másrészt – ha erről az Országgyűlés maga nem gondoskodik kellőképpen – végső soron azt is az Alkotmánybíróságnak kell biztosítania, hogy a parlamenti döntéshozatali eljárás az erre vonatkozó szabályoknak megfelelően történjen.

A Házsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére.

Mindezekből ugyanakkor az is következik, hogy az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok alapján megválasztott országgyűlési képviselők demokratikus legitimitását, és az általuk szabályszerűen megalkotott törvények érvényességét formai alapon senki nem vonhatja kétségbe, azok mindenkire kötelezőek [R) cikk (2) bekezdés].

2. Az Alaptörvény hatályba lépése miatt az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt, hogy a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban – az Alkotmány szabályaira tekintettel – tett megállapítások alkotmányossági szempontból mennyiben felelnek meg az Alaptörvény rendelkezéseinek. Abban az esetben, ha az Alkotmányban szabályozott valamely alapelvet vagy alapjogot szöveggel vagy tartalmilag azonosan szabályoz az Alaptörvény is, és az egyéb körülményekben sem következett be olyan alapvető változás, amely a korábitól eltérő tartalmú értelmezését indokolná, az Alkotmánybíróság fenntartja az adott rendelkezés tartalmával kapcsolatos gyakorlatát {vö. 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [33]; 35/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [25]; 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [20]}.

Az indítványokban hivatkozott alapelveket (jogállamiság; országgyűlési képviselők közérdekű tevékenysége) – az Alaptörvényhez hasonlóan – az Alkotmány [2. § (1) bekezdés, 20. § (2) bekezdés] is elismerte és védte, ezért az Alkotmánybíróság egyrészt az alaptörvényellenesség tekintetében a jelen határozat alapjaként elfogadja a korábbi vonatkozó határozataiban tett megállapításokat, másrészt az Alkotmány hatálya alatt megalkotott – ezért közjogi érvényesség szempontjából az Alkotmány alapján megítélendő – Ehtv. felülvizsgálatánál alkalmazhatta az Alaptörvény ezzel összhangban lévő rendelkezéseit {vö. 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [16]}.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a „formai hibás törvényhozási eljárás” alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. [...] Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály [...]” (ABH 1992, 77, 85.). Az Alkotmánybíróság több határozatában részletesen foglalkozott a közjogi érvénytelenség eseteivel. A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére” (ABH 1997, 122.). A határozat indokolása szerint „[a] megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata” (ABH 1997, 122, 128.). Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megismételte azt a korábbi határozatába foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási

alkotmány sértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét (ABH 1997, 331, 332.). Az indokolás pedig újfent megállapította, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő. Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában – a hivatkozott határozatokra utalva – leszögezte, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye” (ABH 1999, 325, 349.).

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészekről szóló törvényjavaslat megalkotásának eljárását is vizsgáló 10/2001. (IV. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt az alkotmányossági kifogást, amely szerint „az Országgyűlés – a jogállamiságot sértő módon – egy kapcsolódó módosító javaslat benyújtása nyomán a Kormány által előterjesztett törvényjavaslattól minden pontjában eltérő törvényt fogadott el”. Az ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Házsabály alapján lehetőség van arra, hogy a képviselők egy törvényjavaslatnak akár az összes rendelkezéséhez módosító, illetve kapcsolódó módosító javaslatot nyújtsanak be, amelynek elfogadásáról vagy elvetéséről végső soron az Országgyűlés dönt. Ezért alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, hogy az Országgyűlés a [...] kapcsolódó módosító javaslatban foglaltakkal megegyező tartalommal fogadta el az Mgüt.-t. Következésképpen – az indítványban felvetett kifogás alapján – nem állapítható meg, hogy eljárása során az Országgyűlés az Mgüt. közjogi érvénytelenségét eredményezően megsértette volna a Házsabály rendelkezéseit.” Az Alkotmánybíróság tehát az alkotmányossági vizsgálat során lényeges szempontnak tekintette a Házsabály rendelkezéseinek való megfelelést, de mivel nem állapított meg házsabálysértést, ezért ezt az indítványi részt nem találta megalapozottnak.

Az Alkotmánybíróság a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában alkotmányos követelményként azt is meghatározta, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás [...] ésszerű rendben történjék [...]” (ABH 2003, 74.).

A 109/2008. (IX. 26.) AB határozatban ugyanakkor az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét. A határozat alapjául szolgáló ügyben az egyik indítványozó arra is hivatkozott, hogy a törvény előterjesztője sürgősségi javaslatot nyújtott be az Országgyűléshez a Házsabály 92. § (1) bekezdése alapján, a javaslatát azonban – a Házsabály 92. § (2) bekezdésébe foglalt előírás ellenére – nem indokolta meg, amivel pedig szükségképpen sérült a jogállamiság követelménye. Az Alkotmánybíróság viszont kimondta, hogy a Házsabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, amelyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak, és megállapította, hogy „a sürgősségi javaslat indokolására vonatkozó kötelezettség nem tekinthető ilyennek, különös figyelemmel arra, hogy a sürgősség kérdésében végeredményben az Országgyűlés határoz vita nélkül [Házsabály 45. § (2) bekezdés]. Az indokolási kötelezettség elmulasztása ezért szabályellenességre vezet ugyan, de alkotmányellenességre nem.”

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény rendelkezéseire és a fent idézett joggyakorlatára figyelemmel a jelen ügyben egyrészt azt kellett vizsgálnia, hogy a törvényhozási eljárás Házsabályba foglalt hivatkozott szabályainak megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekinthető-e, amely a jogállamiságon kívül az Alaptörvény más rendelkezésével is ellentétes és ezáltal a törvény közjogi érvényességét is érinti; másrészt azt, hogy – az indítvány állításának megfelelően – az Ehtv. megalkotására ténylegesen az adott szabály megsértésével került-e sor.

4. A 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett törvényt, mert az Országgyűlés ülésének összehívására az irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor (az ülés összehívásáról

és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették valamennyi országgyűlési képviselőt, illetve a képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg), melynek következtében a köztársasági elnök által megfontolás végett az Országgyűlésnek visszaküldött törvényt a képviselők érdemben nem tárgyalhatták újra (ABH 2003, 676, 685-689.). Az ügyben az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet mindenekelőtt a köztársasági elnöknek az Alkotmányban rögzített, törvényhozást befolyásoló jogköreinek (törvény visszaküldése az Országgyűlésnek megfontolás végett, részvételi és felszólalási jog) megsértésével kapcsolatban mondta ki, ugyanakkor a képviselői jogok gyakorlása vonatkozásában is határozott álláspontot rögzített:

„A törvényhozás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának lényeges feltétele, hogy az Országgyűlés ülésének összehívásáról, annak javasolt napirendjéről valamennyi képviselő megfelelő időben, a Házsabály előírásainak megfelelően értesüljön. Ezt a célt szolgálja a Házsabály 47. § (1) bekezdése, melynek értelmében a napirendi javaslatnak az ülést megelőzően két nappal történő megküldésével értesülnek a képviselők és a meghatározott érintettek az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről. Ez egyben a törvény újratárgyalásának kezdő időpontját meghatározó garanciális szabály. [...]

A Házsabály 47. § (1) bekezdése szerint az ülés napirendjére vonatkozó javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal kell megküldeni a képviselőknek és a Házsabály 45. § (1) bekezdésében felsorolt személyeknek. Amennyiben az országgyűlési képviselők, illetve más érintettek nem, vagy nem a megfelelő időben értesülnek az ülésről, illetőleg annak napirendjéről, akkor nincs lehetőségük arra, hogy az Országgyűlés működése során jogukat gyakorolják, illetve kötelezettségeiket teljesítsék. Az ülést két nappal megelőző értesítés hiánya következtében az Országgyűlés működése, a törvényhozási folyamat kiszámíthatatlanná válik, amely a törvényalkotási folyamat kiszámíthatóságára, ésszerű rendjére vonatkozó alkotmányos követelménnyel ellentétes.

Az ülés szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítása az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti képviseleti hatalomgyakorlásnak is lényeges feltétele. A képviseleti hatalomgyakorlás nem érvényesülhet, ha az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről a képviselőket nem értesítik, vagy nem valamennyi képviselőt, illetve nem a megfelelő időben értesítenek, s ennek következtében ellehetetlenül a képviselői jogaik gyakorlása, kötelezettségeik teljesítése. Az ülés összehívására vonatkozó előzetes értesítés garantálja, hogy egyetlen képviselőt se mellőzzenek az Országgyűlés tevékenységében.

A [törvény] újratárgyalására az Országgyűlés ülésének összehívására irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor: az ülés összehívásáról és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették valamennyi országgyűlési képviselőt, illetve a képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg. Az országgyűlési ülés napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére vonatkozó szabály figyelmen kívül hagyása nem pusztán a Házsabály rendelkezését, hanem egyben az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében meghatározottakat is sértette, mivel így a törvényhozási eljárás kiszámíthatatlanná vált.”

„A Házsabály 23. § 1) pontja szerint a Házbizottság az Országgyűlés ülésének napirend-tervezetét az ülést megelőző 48 órával korábban közzéteszi. Ez a rendelkezés elsősorban a nyilvánosság tájékoztatását segíti elő az Országgyűlés üléseiről, de a napirend tervezetének közzététele az országgyűlési képviselők értesítésére is szolgál. A közzététel, illetve a közzététel általi értesítés elmulasztása a képviselők jogainak gyakorlását, a plenáris és bizottsági vita ésszerű rendben történő lefolytatását, s ezáltal a törvényhozási folyamatot ellehetetleníti el.”

Az Alkotmánybíróság más határozataiban is megerősítette, hogy az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét lehetővé tevő rendelkezések a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel, mint a

demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei, szoros kapcsolatban állnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével, valamint 20. § (2) bekezdésével is [amely rendelkezések tartalmilag az Alaptörvény B) cikk (1), (3)-(4) bekezdésében, valamint 4. cikkében találhatóak]:

„Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, a 2. § (2) bekezdése a népszuverenitás elvét rögzíti: a nép a hatalmat választott képviselők útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének egymásra vonatkoztatott alkotmánybíróági értelmezése a jogállamisághoz tartozó demokratikus jelzőt töltötte meg tartalommal. Az Alkotmánybíróóság szerint az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált hatalomgyakorlás tekinthető csak a közhatalom demokratikus forrásának, illetve megnyilvánulásának [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]. Az Alkotmánybíróóság kifejtette: a demokratikus jogállam alkotmányi követelményei meghatározzák az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, általában véve a közhatalom gyakorlásának kereteit és korlátait [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.]. A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményeinek egyik összetevőjét határozza meg az Alkotmány 20. § (2) bekezdése is, amely kimondja, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik. A demokratikus jogállam követelményei között az országgyűlési képviselők feladata többek között a közügyek megvitatása [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.]. Ez a feladat számos alapjog érvényesülésének is előfeltétele. [...] Az Alkotmánybíróóság megítélése szerint az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában – mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében –, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban [lásd 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.].

Legfontosabb intézményi kerete ennek az Országgyűlés, amelynek hatékony működése éppúgy a demokratikus jogállam követelményei szerint kell, hogy alakuljon, mint az országgyűlési képviselők parlamenti szólásszabadsága a közügyek megvitatásának terén. Az Alkotmánybíróóság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában a demokratikus jogállamból következő, a törvényhozással szembeni követelményrendszert állított fel. Leszögezte: a demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. (ABH 2003, 637, 647.) E határozat a demokratikus jogállam megvalósulásának feltételeként említi az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok létét és betartását (ABH 2003, 637.). [...] Mint a fentiekből látható, a demokratikus jogállamiságból fakadó követelmények összetett szempontrendszert közvetítenek a hatékony parlamenti működés védelmében. A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is. A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált, a képviselet útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal – jellemzően a törvényalkotás – folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír.” [12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 246.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróóság megállapítja, hogy a Házsabálynak az országgyűlési ülés napirendjére – így a napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére – vonatkozó szabályai a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői

tevékenység garanciáinak minősülnek, ezért megsértésük olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő.

5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Ehtv. megalkotására a Házsabály 23. § *t*) pontjának, 47. § (1) bekezdésének, 98. § (3) bekezdésének, 99. § (3) bekezdésének, illetve 101. § (2) bekezdésének megfelelően került-e sor.

5.1. Az Alkotmány 22. § (3) bekezdése szerint a köztársasági elnök, a Kormány, vagy a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülészsakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni; a kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. A Házsabály 39. § (3) bekezdése rögzíti, hogy ha rendkívüli ülészsak vagy rendkívüli ülés összehívását önálló indítvány megtárgyalása miatt kéri, a kérelemmel egyidejűleg a napirendre javasolt önálló indítványt is be kell nyújtani.

2011. december 14-én kelt levelében a közigazgatási és igazságügyi miniszter a Kormány nevében az Országgyűlés rendkívüli ülészsakának összehívását indítványozta a 2011. december 16-tól 2011. december 23-ig terjedő időszakra. Az indítvány szerint a rendkívüli ülészsak megtartására elsősorban a T/4365. számú, Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat elfogadása érdekében volt szükség. A levél melléklete az előbbi mellett húsz másik törvényjavaslatot is megjelölt, amelyek tekintetében a miniszter szerint a szavazások vagy a részletes vita februárra történő halasztása esetén a javasolt jogi szabályozás későbbi időpontban léphetne csak hatályba, ami – különös tekintettel az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésére – számos problémát okozhat a jogalkalmazásban, egyben fontos kormányzati célkitűzések késedelmes megvalósítását eredményezné. A miniszter végül jelezte, hogy ha ez elengedhetetlenül szükséges, a Kormány később más előterjesztéseknek a rendkívüli ülészsakon történő megtárgyalását is kezdeményezheti, kiegészítve az indítványban megjelölt napirendet [ld. XVI-Á/KIM/31/1/2011. számú ügyirat].

5.2. Az Alkotmánybíróság 2011. december 19-én meghozott határozatában megállapította, hogy az Ehtv.1. megalkotása során a T/3507/90. számú egységes javaslatához képest koncepcionális változást tartalmazó T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Házsabálynak – a közügyek érdemi megvitatásának, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenységnek, ezáltal a demokratikus hatalomgyakorlásnak garanciáját képező, a jogalkotás ésszerű rendjének biztosítékául szolgáló – a 107. §-ával ellentétesen került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ehtv.1. közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a döntésében hangsúlyozta: „az Alkotmány szerint az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik. A képviselői tevékenység közérdekű irányultsága, azaz, hogy a közjó érdekében járnak el, vagyis, hogy működésük során, az egész nép, nemzet érdekeit tartják szem előtt, képviselik, alapvető fontosságú a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása szempontjából. Az országgyűlési képviselők köz érdekében végzett tevékenységének és ennek keretében a döntésekkel kapcsolatos politikai és erkölcsi felelősségvállalásnak – a jogi értelemben vett függetlenségük mellett – az is feltétele, hogy megbízatásuk gyakorlása során az Országgyűlésben és a közvélemény részéről felmerült véleményekre és érvekre tekintettel, saját mérlegelésük és szabad belátásuk szerint tudjanak dönteni. Ezzel összefüggésben – a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása védelmében – végső soron az Alkotmánybíróságnak a feladata, hogy – az egyes törvények megalkotásával kapcsolatos vita konkrét tartalmának és a képviselői megfontolások vizsgálata nélkül – a közügyek érdemi megvitatásának és a megfontolt képviselői mérlegelésnek keretet adó, a jogalkotás ésszerű rendjét biztosító alapvető szabályok betartását kikényszerítse.”

Az Alkotmánybíróság végül felhívta döntésében a figyelmet arra, hogy mivel nem az Ehtv.1. rendelkezett volna az Lvt. hatályon kívül helyezéséről, így az Ehtv.1. megsemmisítése

önmagában nem érinti az Lvt. hatályban maradását; ezért az Országgyűlés felelőssége, hogy – az Alaptörvény VII. cikkének megfelelő – új törvény elfogadásáig az Lvt. hatályon kívül helyezésének kiküszöbölésével a lelkiismereti és vallásszabadsággal, valamint az egyházakkal kapcsolatos életviszonyok megfelelő szabályozottságának fenntartásáról gondoskodjon.

Az Alkotmánybíróságnak az Ehtv.1. megsemmisítését kimondó határozata meghozatalának és az erről szóló közlemény közzétételének napján, 2011. december 19-én, az Alkotmányügyi Bizottság zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtott be a nemzetiségek jogairól szóló T/4997. számú törvényjavaslathoz, amelyben a törvényjavaslatot az Ehtv.1.-et hatályon kívül helyező 241. §-sal is kiegészítette. A törvényjavaslatot az Országgyűlés még aznap elfogadta, kihirdetésre is került a Magyar Közlönyben, és az Ehtv.1.-et hatályon kívül helyező rendelkezése 2011. december 20-án hatályba lépett.

Az Alkotmánybíróságnak az Ehtv.1. megsemmisítését kimondó 164/2011. (XII. 20.) AB határozata ugyanezen a napon került közzétételre a Magyar Közlönyben.

5.3. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló T/5315. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: Törvényjavaslat) a parlamenti információs rendszer szerint 2011. december 21-én nyújtották be országgyűlési képviselők (az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának [a továbbiakban: Emberi jogi bizottság] elnöke a bizottság ülésén elmondta, hogy ő is „csak a késői órákban” jutott hozzá a törvényjavaslathoz, a többi képviselő pedig még később [ld. EMBCB-38/2011. számú Jegyzőkönyv, 5. o.]).

A Hárszabály 98. §-a alapján a törvényjavaslatot az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani, aki a törvényjavaslat benyújtását az Országgyűlés *következő ülésén* bejelenti, megnevezve egyúttal a kijelölt bizottságot. A képviselő által benyújtott törvényjavaslatot az Országgyűlés elnöke kiadja a kijelölt bizottságnak, amely harminc napon belül – ha a képviselő sürgős tárgyalást kért, nyolc napon belül – határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről. A képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság támogatja. A Hárszabály 39. § (3) bekezdése szerint, ha rendkívüli ülés vagy rendkívüli ülés összehívását önálló indítvány megtárgyalása miatt kérik, a kérelemmel egyidejűleg a napirendre javasolt önálló indítványt is be kell nyújtani; az így benyújtott képviselői önálló indítvány külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatára kerül. A Hárszabály 142. § 2. pontja szerint azok az ügyek képezik a tárgysorozatot, amelyek automatikusan vagy külön döntés alapján a plenáris és/vagy bizottsági ülés napirendjére kerülhetnek. [A Hárszabálynak a rendkívüli ülés napirendjére a rendkívüli ülés összehívását *követően* felvenni javasolt önálló indítványokra vonatkozó 39. § (4) bekezdése – a (3) bekezdéstől eltérően – nem mentesíti az indítványt a tárgysorozatba vételhez főszabályként szükséges bizottsági támogatás alól.] A Hárszabály nem határoz meg kifejezetten legkevesebb szükséges időt a törvényjavaslat bizottsági vizsgálatára, de a hivatkozott rendelkezések alapján rendes és rendkívüli ülészekben is a törvényjavaslat benyújtásához képest következő ülésen kerülhet sor a bizottsági, illetve a plenáris tárgyalására, tehát mindkét esetben biztosított egy minimális idő arra, hogy az országgyűlési képviselők a benyújtott törvényjavaslatot megismerjék.

Az országgyűlési bizottságokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság már korábban is nyomatékosan rámutatott arra, hogy „a parlamenti munka egyre nagyobb érdemi része folyik a bizottságokban, itt formálódnak ki azok a szakmai és politikai álláspontok, amelyekről a plénum dönt. A bizottságokban jut hozzá a képviselő a munkájához szükséges információk legnagyobb részéhez. [...] A bizottságokban történtek így nem választhatók el az Országgyűlés lényegi feladatellátásától [...]” [27/1998. (VI. 16.) AB határozat].

Illetékes bizottságként az Emberi jogi bizottság, az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság (a továbbiakban: Alkotmányügyi bizottság), valamint az Oktatási, tudományos és kutatási bizottság 2011. december 22-én lett kijelölve. A bizottságok a kijelölésük napján

reggel 9 óra körül kezdték megvitatni a Törvényjavaslat általános vitára való alkalmasságát, majd az egyes bizottságok többsége – ellenszavazatok mellett – általános vitára alkalmasnak minősítette a Törvényjavaslatot (írásbeli ajánlást csak az Alkotmányügyi bizottság adott [ld. T/5315/2. számú iromány]. A Törvényjavaslat vonatkozásában első helyen kijelölt Emberi jogi bizottság 2012. december 22-i ülése 9 óra 9 perckor kezdődött és 9 óra 53 perckor már be is fejeződött (a plenáris ülés 10 órakor vette kezdetét). Az ellenzéki képviselők tiltakozásukat fejezték ki amiatt, hogy a Törvényjavaslattal kapcsolatos eljárás házsabályellenes, a jogszabálysöveget nem volt módjuk érdemben megismerni; a bizottságban a vita erre tekintettel elsősorban erről és nem is tartalmi kérdésekről folyt [ld. EMBCB-38/2011. számú Jegyzőkönyv].

A Házsabály 47. § (1) bekezdése szerint az ülés napirendjére az elnök a Házbizottság ajánlása alapján tesz javaslatot. E javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal meg kell küldeni a képviselőknek és a 45. § (1) bekezdésében felsorolt személyeknek. Legkésőbb az ülés megkezdését megelőzően egy órával a Kormány vagy legalább tíz képviselő – indokolással ellátott – javaslatot nyújthat be a napirendi javaslat módosítására; a Házbizottság napirendi javaslatáról, illetve a napirendi javaslat megváltoztatására tett javaslatokról az Országgyűlés vita nélkül határoz [Házsabály 47. § (3), (4) és (6) bekezdés]. A rendkívüli ülésszak vagy rendkívüli ülés napirendjének megállapításáról is az Országgyűlés dönt; a rendkívüli ülésszak vagy rendkívüli ülés napirendjére egyébként csak olyan önálló indítvány vehető fel, amelynek napirendre vételét a köztársasági elnök, a Kormány vagy a képviselők együtöde kéri [Házsabály 39. § (1) és (4) bekezdés].

A Házsabály 99. §-a szerint az előterjesztő kérheti a törvényjavaslat sürgős tárgyalását; ha pedig azt az Országgyűlés elrendelte, a törvényjavaslatot – a bizottsági előkészítést is figyelembe véve – legkorábban az elrendelést követő ülésen lehet napirendre tűzni. A Házsabály 39. § (6) bekezdése alapján, ha az Országgyűlés a (3)–(4) bekezdés szerinti önálló indítvány [a rendkívüli ülés napirendjére a rendkívüli ülés összehívásával egyidejűleg vagy azt követően felvenni javasolt indítvány] sürgős tárgyalását elrendelte, annak tárgyalása az elrendelést kimondó ülésnapon megkezdhető.

Ebből a rendelkezésből logikailag két következmény fakad a rendkívüli ülésszak napirendjének megállapítására nézve. Egyrészt, hogy az indítványok rendes ülésszakon való tárgyalására vonatkozó rendelkezések közül továbbra is alkalmazandóak azok, amelyekről a rendkívüli ülésszak napirendjének módosítására vonatkozó szabály kifejezetten vagy logikailag nem tér el. Ennek megfelelően nem vonatkozik a napirend módosítására a Házsabály 23. § *t*) pontja és 47. § (1) bekezdése (két nappal korábbi megküldés), mivel a javasolt és megküldött napirend a Házsabály 47. § (3) bekezdése szerint az ülés megkezdését megelőzően egy órával még módosítható; ugyanakkor a napirend módosításának lehetősége nem ad felmentést a Házsabály 98. §-ának és 101. §-ának mellőzésére (tehát hogy a törvényjavaslat benyújtásához képest következő ülésen kerülhet sor a bizottsági, illetve a plenáris tárgyalására). Másrészt, ha már az országgyűlési képviselők számára a benyújtott törvényjavaslat megismeréséhez biztosított minimális idő rendelkezésre állt, de az Országgyűlés a törvényjavaslat sürgős tárgyalását nem rendeli el, akkor ugyanazon ülésnapon (amelyen ilyenről elvileg legkorábban dönthetett volna) annak tárgyalása nem kezdhető meg.

2011. december 22-én nyolcvanegy országgyűlési képviselő kezdeményezte, hogy az Országgyűlés a 2011. december 16-tól 23-ig terjedő rendkívüli ülésszaka alatt tárgyalja meg a már korábban benyújtott Törvényjavaslatot is; illetve kifejezetten is kérte az indítvány rendkívüli ülésszak üléseinek napirendjére vételét. A kezdeményezés indoklásában az szerepelt, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény alapján az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg; ennek megfelelően szükséges és indokolt a Törvényjavaslat elfogadása az Országgyűlés 2011. évi, téli rendkívüli ülésszakán 2011. december 31-ig.

Az Országgyűlésnek a téli rendkívüli ülészakán hozott más döntése azt tükrözi, hogy a hivatkozott okokból nem lett volna feltétlen és halaszthatatlan szükség az Ehtv. elfogadására 2012. december 31-ig. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (amelyet az Országgyűlés később, 2011. december 30-án fogadott el) 28. cikk (4) bekezdése ugyanis más sarkalatos törvények megalkotása esetén is haladékot biztosított: „A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 22. § (1) és (3)-(5) bekezdését az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése szerinti sarkalatos törvény hatálybalépéséig alkalmazni kell. Az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése és 7. cikk (3) bekezdése szerinti sarkalatos törvényt az Országgyűlés 2012. június 30-ig alkotja meg.”

A Törvényjavaslat általános vitájára aznap, 2011. december 22-én sor került. A Törvényjavaslat napirendre tűzése tehát nem felelt meg azoknak a garanciáknak, amelyeket a Házsabály 39. § (6) bekezdése és 98. §-a biztosít.

A vizsgált esetben ugyanis egyetlen nap sem (csak néhány óra) telt el a Törvényjavaslat benyújtása, bizottsági megtárgyalása és ajánlása, valamint az Országgyűlés plenumán történő tárgyalás között. Ez önmagában alkalmas volt arra, hogy az országgyűlési képviselőket megfosssa annak lehetőségétől, hogy a képviselői jogaik felelős gyakorlásához szükséges mértékben megismerhessék a szabályozást.

Módosító javaslatokat 2011. december 22-én 19 óráig, tehát a bizottsági ajánlások írásba foglalását, illetve szóbeli előadását követő fél napon belül, illetve a Törvényjavaslat benyújtását követő kevesebb, mint egy napon belül lehetett benyújtani. A módosító javaslatok benyújtása azért is alapvető jelentőségű eszköz az országgyűlési képviselők kezében arra, hogy a jogalkotást befolyásolják, mert a részletes vita során már csak a módosító javaslattal érintett rendelkezésekhez lehet kapcsolódó módosító indítványt benyújtani. Jelen esetben néhány óra állt a képviselők rendelkezésére ahhoz, hogy a Törvényjavaslat áttanulmányozzák, és megalapozott vélemény alakuljon ki bennük mind a Törvényjavaslat koncepciójával, mind egyes konkrét rendelkezéseivel kapcsolatban.

A Törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése tehát mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, ugyanakkor a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Házsabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki, ezért az Alkotmánybíróság nem állapított meg közjogi érvénytelenséget, az erre vonatkozó indítványokat elutasította.

Ugyanakkor az Alaptörvény B) cikkéből, 4. cikk (1) bekezdéséből és 5. cikk (7) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy a törvényhozási eljárásra a Házsabálynak megfelelően kerüljön sor, továbbá, hogy a Házsabály rendelkezéseivel – így a rendkívüli ülésekre vonatkozó kivételes szabályokkal – kapcsolatos értelmezési bizonytalanság esetén is – a képviselői jogok gyakorlásának feltételeként – megfelelő időt kell biztosítani a törvényjavaslatok alapos megismerésére, valamint bizottsági és plenáris ülésen történő megvitatására. Az Alkotmánybíróság a formai alkotmányossági vizsgálatot követően – a panaszosok által állított jogsérelmek orvosolása érdekében – a továbbiakban az Ehtv.-nek az alkotmányjogi panaszokban tartalmi okokból támadott konkrét rendelkezései felülvizsgálatát folytatta le.

V.

Az Alkotmánybíróság az Ehtv. Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatakor figyelemmel volt arra, hogy több, a jelen eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz hivatkozott az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezményre és strasbourgi Bíróság esetjogára, illetve az Ehtv.-vel összefüggésben több utalás is történt az egyházi jogállás megszerzésére irányuló eljárás szabályozásának külföldi példáira. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot megelőzően fontosnak tartotta rögzíteni a következőket:



1. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve; az Alaptörvényben biztosított hatásköreinek többségében az Alaptörvénnyel való összhangot vizsgálja [24. cikk (2) bekezdés a)-e) pont].

1.1. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata ezzel lényegében megegyező szabályt tartalmazott, amelynek az Alkotmánybíróság a jogértelmezésre is kiható jelentőséget tulajdonított:

„A 7. § (1) bekezdés első fordulata, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, azt mondja ki, hogy ezek az általánosan elismert szabályok külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alkotmány hajtotta végre. Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az Alkotmány részei, hanem vállalt kötelezettségek. Az, hogy a vállalt és a transzformációt az Alkotmány tartalmazza, nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját. [...] Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek”. [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.]

1.2. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése arról is rendelkezik, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. E rendelkezés a korábbi Alkotmány hasonló szabályához képest nevesítetten „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” garانتálja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

A korábbi Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság már kimondta: „A 7. § (1) bekezdés második fordulata – a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása – minden »vállalt« nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Másrészt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.” [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.]

Ennek a rendelkezésnek az érvényesítését szolgálja az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontjában meghatározott hatásköre, amely szerint vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését (megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést).

2. Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata során számos esetben végzett nemzetközi jogösszehasonlítást, azaz megvizsgálta más európai, illetve egyéb külföldi országok adott tárgykörre vonatkozó szabályozását [vö. az állami jelképek kérdésében a 13/2000. (V. 12.) AB határozat, a választási jog tekintetében az 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, az eutanázia kérdésében a 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, a vizsgálóbizottságok működése tekintetében az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, a közvélemény-kutatási eredmények közzétételének tilalmára vonatkozó kérdések tekintetében a 6/2007. (II. 27.) AB határozat, a parlament tanácskozásainak rádiós és televíziós közvetítésével kapcsolatban a 20/2007. (III. 29.) AB határozat, a családon belüli erőszakkal és a távoltartással kapcsolatban az 53/2009. (V. 6.) AB határozat]. A vizsgálatokban az Alkotmánybíróság jellemzően az adott jogintézmények bevezetésének indokait, célját igyekezett áttekinteni, ennek során keresve a közös elemeket és az ellentéteket is; gyakran arra a megállapításra jutva, hogy a tárgybeli jogalkotás jelentős

változatosságot mutat, nemcsak a tengerentúli és az európai államok viszonyában, de az európai államok között is.

Egy jogintézmény alkotmányosságának megítélése egy másik országban az adott állam alkotmánya, a szabályozásnak a jogrendszerbe illeszkedése, továbbá történeti és politikai háttér függvényében eltérő lehet. Ezért – elismerve, hogy egy szabályozási megoldás megítéléséhez segítséget jelenthet a külföldi tapasztalatok figyelembe vétele is – az Alkotmánybíróság nem tekintheti meghatározónak önmagában valamely külföldi ország példáját az Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) való összhang vizsgálata kérdésében.

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában rámutatott: „az indítványokban megfogalmazott az az álláspont pedig, amely szerint az alkalmazott megoldás a nemzetközi gyakorlatban példátlan, nem a nemzetközi (államközi) gyakorlatra vonatkozik, hanem a külföldi gyakorlatra, és mint ilyen, az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdése szempontjából irreleváns[,] alkotmányellenesség tehát ezen az alapon sem áll fenn”. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.] E szempontokra is figyelemmel megállapítható: önmagában az a tény, hogy egy jogintézmény, szabályozási megoldás egy vagy több külföldi (akár európai demokratikus) országban létezik, az Alaptörvénnyel való összhang megítélése szempontjából nem bír döntő jelentőséggel, így Magyarország Alaptörvényében biztosított jog korlátozásának elégséges indoka sem lehet.

3. Az Egyezmény 9. cikke rendelkezik a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság jogának védelméről: „Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.”

3.1. Az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság (teljes nevén: Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel), kifejezetten vizsgálta az Ehtv. szabályait a törvény elfogadását követően, és ezzel kapcsolatban véleményt fogadott el [Opinion no. 664/2012, Strasbourg, 19 March 2012, CDL-AD(2012)004]. A dokumentumban a Velencei Bizottság – a jelen ügyben vizsgált kérdéseket érintően, többek között – olyan következtetést vont le, hogy az Ehtv. az egyházi elismeréshez több esetben túlzó, illetve önkényes feltételeket állapít meg; az Ehtv. több száz, korábban törvényesen elismert egyház elismerésének visszavonását eredményezte, ami nehezen tekinthető a nemzetközi mércével összhangban lévőnek; továbbá, a törvény bizonyos mértékben hátrányos különbséget tesz vallások és vallási közösségek között attól függően, hogy egyházi elismerésben részesültek-e, vagy sem.

A dokumentum megállapításai során számos esetben hivatkozott a strasbourgi Bíróság esetjogára.

3.2. Az Alkotmánybíróság tanulmányozta a strasbourgi Bíróságnak az előtte fekvő ügyel összefüggő ítéleteit (nevezetesen: a *Caneai Katolikus Egyház kontra Görögország* ügyben 1997. december 16-án hozott ítélet 33. és 40-41. §; a *Serif kontra Görögország* ügyben 1999. december 14-én hozott ítélet 49., 52. és 53. §; a *Hasan és Chaush kontra Bulgária* ügyben 2000. október 26-án hozott ítélet 62. és 78. §; a *Besszarábiai metropolita egyház és mások kontra Moldova* ügyben 2002. március 27-én hozott ítélet 117., 123, 129. §; a *Muzulmán Közösség Legfőbb Szent Tanácsa kontra Bulgária* ügyben 2004. december 16-án hozott ítélet 96. §; a *Bulgáriai Ortodox Egyház Szent Szinódusa kontra Bulgária* ügyben 2009. január 22-én hozott ítélet 120.§; a *Boychev és társai kontra Bulgária* ügyben 2011. január 27-én hozott ítélet 67., 69-70. §; a *Fusu Arcadie és mások kontra Moldova* ügyben 2012. július 17-én hozott ítélet 35-36. és 38-39. §).

Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a strasbourgi Bíróság joggyakorlatában arra a tendenciára, amely a vallásszabadságot az egyházak és a vallási vonatkozású egyesületek

elismerésével összefüggő ügyekben az adott ügyek problematikája által felvetett szoros összefüggés elve miatt más jogokkal és szabadságokkal, mindenekelőtt az egyesülési szabadsággal, illetve az „*access to justice*” elvvel, azaz jogvita esetén a bírósághoz fordulás jogával összhangban értelmezte.

A strasbourgi Bíróság az egyházként való elismerés – több tagállam hazai jogában is meglevő – intézményét akkor találta összeegyeztethetőnek az Egyezmény követelményeivel, ha az nem a vallási, hitbeli meggyőződés legitimitásának megítélését jelentette; ha az állam semleges volt elismerési jogkörének gyakorlásában (és ez a semlegesség intézményesen is garantált volt); továbbá, ha az elismerés kérdésében hozott negatív döntéssel szemben (amennyiben az nem bírói fórumon született) volt bírósági jogorvoslati út.

A strasbourgi Bíróság nem zárkózott el a nemzeti sajátosságok figyelembe vételétől, amennyiben azok megfeleltek az Egyezmény 9. cikk (2) bekezdésébe foglaltaknak, ami lényegileg közel áll az Alkotmánybíróság szükségesség-arányosság tesztjéhez [vö. Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].

4. Több alkotmányjogi panasz beadványban a strasbourgi Bíróság döntéseire hivatkozás nemcsak az alkotmánybírósági értelmezés során tekintetbe veendő szempontként szerepelt, hanem az Alaptörvény Q) cikkén keresztül az Egyezménybe foglalt jogaik sérelmét is állították. Ezeket az indítványi elemeket az Alkotmánybíróság – tartalmuk alapján – nemzetközi szerződésbe ütközés elbírálására irányuló indítványként értékelte. Ilyen eljárás kezdeményezésére az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, valamint az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során a bíró jogosult, azonban mivel a panaszosok nem tartoznak közéjük, az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványokat visszautasította {vö. 3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [16]}.

5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a támadott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései és az Alkotmánybíróságnak az ezekkel összefüggő eddigi joggyakorlata alapján, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeire – a strasbourgi Bíróságnak a jelen ügy tárgyát képező vizsgálat szempontjából releváns döntéseire – is figyelemmel bírálta el.

VI. A vallásszabadság kialakulásának és fejlődésének meghatározó szerepe volt az alapvető jogok elismerésében. A vallást az önkifejezés más formái fölé emelte a történeti hagyomány, ezen belül az, hogy a vallásszabadság – a szabadságjogok „történeti atyja” – és az egyházak jelentős szerepre tettek szert a társadalmakban. A fenti fejlemények vezettek ahhoz, hogy a vallást kiemelték a gondolat egyéb formái közül, és védelmét külön szabályokban garantálják a nemzetközi emberi jogi dokumentumok és az alkotmányok egyaránt.

1. A vallásnak és az egyházaknak Magyarország történelmében és társadalmi életében betöltött jelentőségét az Alaptörvény nemzeti hitvallása (preambuluma) is méltatja: „Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette”, továbbá „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait”.

A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése ismeri el:

„Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.”

Az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot lényegében az Alkotmány 60. § (1)-(2) bekezdésével azonosan határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében, ha az Alkotmányban szabályozott valamely alapvető vagy alapjogot szöveggel vagy tartalmilag azonosan szabályoz az Alaptörvény is, és az egyéb körülményekben sem következett be olyan alapvető változás, amely a korábitól eltérő tartalmú értelmezését indokolná, az Alkotmánybíróság fenntartja az adott rendelkezés tartalmával kapcsolatos gyakorlatát {vö. 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [33]; 35/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [25]; 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [20]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog egyéni és közösségi formában történő gyakorlására vonatkozó, az Alkotmány alapján kialakult joggyakorlatát továbbra is irányadónak tekinti, abból a jelen határozatban mindenekelőtt a következő alapvető tétel kiemelését és megerősítését tartja lényegesnek:

„Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata – a 8/1990. (IV. 25.) AB határozattól kezdve – az emberi méltósághoz való jogot, mint »általános személyiségi jogot« fogja fel, amely magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot. Az Alkotmánybíróság továbbá a lelkiismereti szabadság jogát a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat összefüggésében szintén a személyiség integritásához való jogként értelmezte. (Az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével.) A lelkiismereti szabadság és a vallásszabadság külön is nevesített joga azt ismeri el, hogy a lelkiismereti meggyőződés, s ezen belül, adott esetben a vallás az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülésének feltétele. Maga az emberi személyiség a jog számára érinthetetlen (ezt fejezi ki az emberi élethez és méltósághoz való jog korlátozhatatlan volta), a jog csakis a külső feltételek biztosításával segítheti az autonómiát. Ezért a gondolat, a lelkiismeret és a vallásos hit (meggyőződés) szabadságához való jogból önmagában – ha ti. a vallás gyakorlásához való jogot most nem vesszük figyelembe – az államnak az a kötelessége következik, hogy az állam nem ítélkezhet vallásos hit vagy lelkiismereti meggyőződés igazságtartalmáról.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 51]

A vallásszabadság jogának egyéni és kollektív gyakorlása esetén az állam – mint általában a klasszikus szabadságjogok esetében – mindenekelőtt negatív magatartásra, tartózkodásra kötelezett, vagyis arra, hogy ne korlátozza az egyének jogát. A vallás egyénileg is gyakorolható. Valamely vallás tanításaiból fakadó magatartási szabályok nem kötődnek szükségszerűen intézményesült vallási közösséghez, egyházhoz.

Az együttes (közösségi) vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. A másokkal együttesen történő vallásgyakorlásnak az Alaptörvény VII. cikkében biztosított joga mindenkit megillet, arra való tekintet nélkül, hogy az együttes vallásgyakorlás jogilag szabályozott szervezeti keretek között, vagy anélkül, illetve, hogy milyen szervezeti formában történik. Sem az egyéni, sem a közösségi vallásgyakorlás szabadsága nem tehető alkotmányosan függővé sem vallásos szervezeti tagságtól, sem a vallási közösség szervezeti formájától [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 100]. Azonban a hitgyakorlás, általában a hitélet társadalmilag kialakult tipikus intézménye az intézményesült egyház (vallási közösség). Ezért a vallásszabadsághoz való jog speciális területét képezi a vallásszabadság és annak intézményesített formában történő közösségi gyakorlása.

A korábbi Alkotmány 60. § (3) bekezdése rögzítette, hogy a Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik; ehhez képest az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése az állam és az egyházak kapcsolatáról részletesebben és egyértelműbben fogalmaz:

„Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.”

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény megalkotásakor az alkotmányozó több esetben kifejezetté tette az Alaptörvény szövegében a korábbi Alkotmány szövegén alapuló alkotmánybírói gyakorlatot olyan módon, hogy amit az Alkotmánybíróság több, elvileg lehetséges alkotmányértelmezési irány közül kiválasztott és alkalmazott, ahhoz az alkotmányozó hozzáigazította az Alaptörvény szövegét, megerősítve azt, hogy az adott értelmezés megfelelően és időtállóan bontotta ki az alkotmányos normatartalmat. [Ez történt például az alapjogok korlátozására vonatkozó szabály esetén: az Alkotmánybíróság az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt tömören megfogalmazott szabálynak az értelmét kifejtve alakította ki az ún. szükségesség-arányosság tesztet, amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése már kifejezetten rögzített. Az alkotmányi és az alaptörvényi rendelkezés szövege tehát más, de normatartalmának lényege ugyanaz.]

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján a vallásszabadság kollektív, intézményesült formában történő gyakorlására és az ezzel kapcsolatos állami magatartásra vonatkozó korábbi joggyakorlatának áttekintésekor megállapította, hogy az az Alkotmány 60. § (3) bekezdésének megfogalmazásához képest az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésének szövegéhez még közelebb áll (az alaptörvényi rendelkezés pontosabban és részletesebben visszaadja a korábbi alkotmánybírói értelmezés lényegét), ezért erre figyelemmel vizsgálta meg, hogy a joggyakorlatnak – a jelen ügy eldöntésével szorosan összefüggő, illetve egyébként alapvető jelentőséggel bíró – mely részét lehet fenntartani, illetve indokolt esetleg újraértelmezni.

2. „Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak.”

Az állam és az egyházak különvált működésének (különállásának) elvét az Alaptörvény a vallás szabadságához kapcsolódóan fogalmazza meg, amely amellett, hogy a szekularizált állam működésének egyik alapelve, a vallásszabadság egyik garanciája is [vö. Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú törvényjavaslatnak ehhez a rendelkezéshez fűzött részletes indokolása].

„Az államnak vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie. A vallásszabadsághoz való jogból az államnak az a kötelessége következik, hogy az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítsa” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48]. Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése szerint a törvény előtt mindenki egyenlő; Magyarország az alapvető jogokat vallás szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény VII. és XV. cikke is megköveteli és garantálja az állam vallási semlegességét.

2.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egyház-fogalmát az állam vallási semlegességére tekintettel, korábbi joggyakorlatával összhangban értelmezte:

„Az egyház az adott vallás és az állami jog számára nem ugyanaz. A semleges állam nem követheti a különböző vallások egyház-felfogásait.” Tekintettel lehet viszont mindarra, amiben a vallási közösségek és az egyházak általában, történelmüket és társadalmi szerepüket illetően különböznek az Alaptörvény alapján létrehozható (VIII. cikk) társadalmi szervezetektől, egyesületektől, érdekképviseletektől. Az Alaptörvény azt biztosítja, hogy „a vallási közösségek – az egyesülési jog alapján létrehozható szervezeti formák mellett – szabad elhatározásuk szerint igénybe vehetik az állami jog által »egyház«-ként meghatározott jogi formát is. Az állam e jogintézménnyel van tekintettel az egyházak sajátosságaira, és teszi lehetővé, hogy a jogrendbe sajátos minőségükben illeszkedjenek. A vallási közösség az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási közösség voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 53] Az Alaptörvény tehát – az Alkotmányhoz hasonlóan – az „egyház” kifejezést az egyesülési szabadság alapján általában igénybe vehető szervezeti formához képest sajátos jogi formában elismert vallási közösség értelemben használja.

2.2. Az Alkotmánybíróság az „egyház” alaptörvényi fogalmának tisztázását követően azt vizsgálta meg, hogy a vallási közösségeknek alanyi joga van-e az egyházi formában történő működésre.

2.2.1. A vallási közösségek sajátos jogi formában történő – az államtól különvált, önálló – működésének lehetővé tétele az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a vallásszabadsághoz való jog gyakorlásának ugyan nem feltétele, de ahhoz szorosan hozzátartozik: „Az egyházak nem körülhatárolt résztevékenységre vagy meghatározott érdekek képviselőire szerveződnek, mint a gazdasági társaságok vagy az egyesületek, pártok, szakszervezetek, hanem vallás gyakorlására. A vallás viszont a hívő számára a teljes személyiséget és az élet minden területét érinti és meghatározza. A vallásszabadság garantálásától elválaszthatatlan az egyházak működőképessége.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 65]

A korábbi Alkotmány az állam és az egyház „elválasztásáról” rendelkezett. Erről a rendelkezésről az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „nem jelenti azt, hogy az állam az egyházak sajátosságaira ne lehetne tekintettel, s minden más társadalmi szervezettel azonosan kellene szabályoznia az »egyház« jogállását”, és azt is rögzítette, hogy „az állam a vallási szervezetek számára nem köteles sajátos szervezeti formát létrehozni, de nincs megkötve abban sem, milyen sajátos formát vagy formákat hozhat létre” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 103]. Az Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság által levont utóbbi következtetéshez képest az Alaptörvény kifejezetten rögzíti, hogy „az egyházak önállóak”, ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vallási közösségek működéséhez olyan sajátos jogi formára vonatkozó szabályokat kell az Országgyűlésnek megalkotnia, amely számukra a demokratikusan felépülő egyéb társadalmi szervezetekhez képest nagyobb belső szervezetalakítási és szabályozási szabadságot biztosít. Ezt az értelmezést támasztja alá az elmúlt százhusz év magyarországi állami egyházjogi változásainak figyelembe vétele is.

2.2.2. A bevett és az elismert vallásfelekezetek között az elismert vallásfelekezetek hátrányára fennálló különbségek megszüntetéséről szóló 1947. évi XXXIII. törvény hatályban tartotta az 1895. évi XLIII. törvénycikk 7-8. és 18. §-át, amelyek alapján a törvényesen elismert vallásfelekezetté alakuláshoz a vallási csoportnak jóvá kellett hagyatnia a szervezeti szabályzatát az illetékes miniszterrel, illetve a vallásfelekezet szintén köteles volt a jóváhagyott szervezeti szabályzataiban később tett minden változást esetről-esetre jóváhagyás végett bejelenteni. A törvény kimondta, hogy ha a változás nem felelt meg a törvényben meghatározott feltételeknek (például vallásfelekezet állam- vagy nemzetellenes irányzatúnak tekinthető; vagy a hitelvek, tanok, isteni tisztelet és egyéb vallási szertartás, vagy a szervezet a fennálló törvényekkel vagy közérkölcsiséggel ellentétben áll), vagy „ha az egyházi határozatok, ima- vagy tankönyvek oly rendelkezést vagy tant tartalmazzanak, mely a vallásfelekezet tagjainak állampolgári kötelességük teljesítését tiltaná, vagy törvényben tiltott cselekményt rendelne: a törvényesen elismert vallásfelekezetté nyilvánítás a vallás- és közoktatásügyi miniszter által haladék nélkül visszavonandó”. Az 1949. évben elfogadott kommunista alkotmány az államot és az egyházat formálisan elválasztotta egymástól, de a kibontakozó diktatúra megszüntette az egyházak autonómiáját, az egyházak fölött állami ellenőrzést gyakorolt, működésüket nagymértékben tovább korlátozta.

Az 1950. évi 34. törvényerejű rendelet hatálybalépésével főszabályként *ex lege* megszüntette a szerzetesrendek működési engedélyét, amely alól korlátozott kivételt – tanítórendek esetén egyházi iskolákban a tanítás ellátására szükséges megfelelő számú férfi és női tag fenntartását – a belügyminiszter a vallás- és közoktatásügyi miniszterrel egyetértésben állapíthatott meg; azoknak a szerzetesrendeknek a tagjai, amelyeknek a működési engedélye megszűnt, három hónapon belül kötelesek voltak elhagyni a volt rendházakat. Az egyes egyházi állások betöltése módjáról szóló 1951. évi 20. törvényerejű rendelet meghatározott katolikus egyházi vezetői tisztségekre történő kinevezéseket – az 1946. évi január hó 1. napja óta történt kinevezésekre visszamenőleg is – a Népköztársaság Elnöki Tanácsának előzetes

hozzájárulásához kötötte. Az egyes egyházi állások betöltéséhez szükséges állami hozzájárulásról szóló 1957. évi 22. törvényerejű rendelet deklarálta, hogy szükség van „az egyházi kinevezéseknél az állami szuverenitás érvényesítése végett az állami érdekek biztosítására”, ezért a többi egyházra is kiterjedően – a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, illetve a művelődésügyi miniszter számára – előzetes hozzájárulási jogot biztosított a különböző szintű egyházi vezetők kinevezésével, áthelyezésével és elmozdításával kapcsolatban. Az „állam és a vallásfelekezetek közötti ügyek intézésére” az 1959. évi 25. törvényerejű rendelet az Állami Egyházügyi Hivatalt jelölte ki, amelynek a 33/1959. (VI. 2.) Korm. rendelet az egyházak működését érintően széles feladatkört adott. Az egyéni, közösségi vallásgyakorlás garanciális feltételei – ezek között az egyházak önállósága is – súlyos csorbát szenvedtek.

Az 1990-ben elfogadott Lvt. hatályon kívül helyezte a vallásszabadságot korlátozó korábbi jogszabályokat és nagyobb önállóságot biztosított az egyházak, vallási közösségek számára. A törvény kimondta, hogy az állam az egyházak irányítására, felügyeletére szervet nem hozhat létre, és az egyházat az illetékes bíróság az alapszabályának tartalmi felülvizsgálata nélkül nyilvántartásba vette, ha az a minimálisan szükséges elemeket (az egyház nevét, székhelyét, szervezeti felépítését, esetleges önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységek megnevezését) tartalmazta. Bejelentés és az illetékes egyházi szerv nyilatkozata alapján a bíróság az egyház vallásos célra létesülő önálló szervezetét (így a szerzetesi szervezetet) is mérlegelés (engedélyezés) nélkül nyilvántartásba vette. A törvény rögzítette, hogy az egyház belső törvényeinek, szabályainak érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható [Lvt. 9. §, 13. §, 15-16. §]. A 2011-ben elfogadott Ehtv. már kifejezetten „autonóm szervezet”-ként határozta meg az egyházat, és – az egyházi elismerésről döntést hozó, illetve az elismert egyházakról nyilvántartást vezető szerv kivételével – fenntartotta mindazokat a garanciális szabályokat, amelyeket e téren az Lvt. bevezetett [Ehtv. 7. §, 10-11. §].

Az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy az egyházak számára hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetétől (1990-től, vö. Nemzeti hitvallás) érvényes, kiemelt önállóságot biztosító, sarkalatos törvényeinkben (Lvt., Ehtv.) rögzített hivatkozott szabályok történeti alkotmányunknak a vallásszabadság terén elért vívmányaival alkotnak szoros egységet, és az Alaptörvény VII. cikk (1)–(2) bekezdésének védelme alatt állnak. Az Országgyűlés tehát már nem dönthetne úgy az Alaptörvénnyel összhangban, hogy a vallási közösségek jogi formában történő működéséhez egyáltalán nem alakít ki speciális „egyházi” jogállást. Az Alaptörvénnyel ellentétes lenne, ha a vallási közösségek csak egyesületi vagy más általánosan – a vallásszabadságra tekintet nélkül – igénybe vehető jogi formában működhetnének Magyarországon, és nem létezne sajátos, a vallásszabadságra tekintettel többlet-autonómiát biztosító jogi forma.

2.2.3. Az egyházak különvált működésének és önállóságának elvéből az következik, hogy „az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen; hogy az állam nem azonosítja magát egyetlen egyház tanításával sem; továbbá, hogy az állam nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében”. Mindebből következik – ami másrésről az Alaptörvény XV. cikkéből is folyik –, hogy az államnak az egyházakat egyenlőként kell kezelnie. „Mivel az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és egyházzal csak elvont, minden vallásra vagy egyházra egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és egyházak önértelmezésére kell hagyatkoznia. Ezért a vallásszabadságnak csakis nem-vallási, s így nem specifikus, hanem mindenkire, illetve bármely más készletéből fakadó, de hasonló cselekvésre is érvényes korlátai lehetnek.” Éppen a semleges és általános jogszabályi keretek révén az állam és az

egyházak különvált működése a lehető legteljesebb vallásszabadságot biztosítja. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 52]

2.3. Az állam tartalmi kérdésekben a vallások és vallási közösségek önértelmezésére hagyatkozik, ugyanakkor – a vallásszabadsághoz, s ezen belül az együttes vallásgyakorlás jogához igazodóan – tárgyilagos és ésszerű feltételeket határozhat meg a sajátos jogi formában, „egyházként” történő elismerés tekintetében. Ilyenek lehetnek különösen az egyházi elismerés kezdeményezésével kapcsolatos minimális létszám előírások, továbbá a vallási közösség működésének időtartamára vonatkozó kikötések.

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában nem találta alkotmányellenesnek az egyházakról szóló korábbi törvényt, az Lvt. által az „egyház” jogállásának elnyeréséhez előírt feltételt, hogy – eltérően a társadalmi szervezet alapításához szükséges tíz tagtól – az egyházat legalább száz természetes személynek kellett megalapítania. A minimális alapítói létszám előírását – állami iskolában való vallásoktatás jogának vizsgálatát érintően – az Alkotmánybíróság a vallási tanok kialakultságával és ennek biztosítékeként minimális társadalmi elfogadottság megkövetelésével hozta összefüggésbe [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 103]. A Velencei Bizottság véleményében rámutatott arra, hogy a minimális létszám-feltétel – mint amilyent az Ehtv. is előír – azoknak a vallási közösségeknek az esetében elismerési akadállyá válhat, amelyek teológiai okokból nem kiterjedt szervezetként, hanem egyedi gyülekezetek (közösségek) formájában működnek [CDL-AD(2012)004, 52. pont]. Az Alkotmánybíróság korábbi, az Lvt.-beli létszám-feltételt vizsgáló határozatában ezt a szempontot is figyelembe véve döntött: „Az egyház alapításához szükséges legalább száz személy előírásával az [Lvt.] a hagyományos, nagy létszámú egyház-fogalomnak és a kisebb vallási közösségek egyházkénti elismerésének egyaránt eleget kívánt tenni. E szabályozás ellen alkotmányos kifogás nem emelhető” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 103].

A vallási tanok és a vallási közösség kialakultságával hozhatóak összefüggésbe a vallási közösség működésének időtartamára vonatkozó elismerési feltételek is. Ilyen feltételt az Lvt. nem tartalmazott, ezért az Alkotmánybíróság korábban ebben a kérdésben nem folytatott vizsgálatot, azonban figyelembe veszi a strasbourgi Bíróságnak az ezzel kapcsolatos joggyakorlatát. A *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria* ügyben hozott ítéletében a strasbourgi Bíróság annak a szabálynak az Egyezményvel való összhangját vizsgálta, amely előírta, hogy egy jogilag már elismert vallási közösségnek további tíz évet kell várakoznia, míg olyan jogállást nyer, amellyel fontos többletjogosultságok járnak. A Bíróság rögzítette, hogy ilyen hosszú várakozási idő szükségessége csak olyan kivételes körülmények esetén lenne elfogadható, például, ha egy korábban ismeretlen, újonnan alakult vallási csoportról lenne szó; ugyanakkor megállapította, hogy a nemzetközi szinten hosszú ideje és az adott országban is régóta jogilag elismert formában működő vallási csoportok tekintetében rövidebb idő is elegendő kell, hogy legyen a hatóságok számára ahhoz, hogy meggyőződjenek a vallási közösség törvényi feltételeknek való megfeleléséről. A Bíróság mindezek alapján megállapította, hogy a panaszost érintő hátrányos megkülönböztetésnek nem volt „tárgyilagos és ésszerű igazolása”, ami az Egyezménybe foglalt megkülönböztetés tilalma és ezzel összefüggésben a vallásszabadsághoz való jog sérelmét eredményezte [40825/98. számú ügy, §§ 97–99., 2008. július 31.].

2.4. A fent kifejtett szempontokra tekintettel tehát az állam a vallásszabadsághoz való jog alapján létrejött szervezetek és közösségek jogi személyé válásának feltételeit az illető szervezet vagy közösség sajátosságának megfelelően szabályozhatja. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat arra, hogy egyébként az Alaptörvénnyel összhangban lévő tartalmi elismerési feltételek meghatározása esetén is „alkotmányossági kérdést [...] vetne fel, ha összehasonlítható szervezetek közül a törvényhozó egyesek számára megadná a jogi személyé válás, vagy egy adott szervezeti forma alapításának lehetőségét, míg másokat



önkéntesen kizárna ebből, vagy aránytalanul nehezzé tenné számukra e jogállás megszerzését” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 101].

Egy vallási közösség számára az egyházi jogállás – akkor is, ha az az egyéb társadalmi szervezetekhez képest nagyobb belső szervezetalakítási és szabályozási szabadságon kívül többletjogokat nem biztosít – olyan lényeges jogosultság, amely szorosan összefügg a vallásszabadsághoz való joggal. Ezért az egyházi jogállás megszerzésére, az egyházi elismerésre vonatkozó állami döntés tehát nem lehet önkényes, a döntés alapjául szolgáló eljárásnak meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő követelményeknek: az ügyet részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell intézni, a döntést megfelelően indokolni [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]; a döntéssel szemben pedig jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani [XXVIII. cikk (7) bekezdés]. Az eljárás tisztességes volta az egyházi jogállásról való döntéssel kapcsolatban azért is különösen fontos, hogy ne merülhessen fel kétség a tekintetben, hogy az állam a világnézeti semlegesség elvének megfelelően, az érintett vallási közösség hátrányos megkülönböztetése nélkül járt el [XV. cikk (2) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság fenntartja korábbi megállapítását, mely szerint „a vallási közösségek belátásuk szerint igénybe vehetik a tevékenységükkel összeegyeztethető jogi szervezeti formák bármelyikét, de erre nem kötelesek. A vallási közösség az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási közösség voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti, azaz a vallásszabadság jogára hivatkozva nem mentesülhet az adott jogi formával járó kogens szabályok alól, másrészt nem élvez többletjogokat sem.” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 101.]

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza: „az állam nemcsak az egyházakkal, de semmilyen vallással vagy vallási közösséggel nem kapcsolódhat össze intézményesen, nem azonosíthatja magát egyetlen vallás tanításával sem, nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. A vallási közösségek önállóságába sajátosan vallási jellegüket érintő beavatkozás alkotmányosan nem lehetséges, függetlenül attól, hogy a közösségek milyen szervezeti formában működnek.” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 102.]

2.5. Az állam és az egyházak jogi kapcsolata minden ország sajátos történelmi körülményei szerint alakul. Az Alkotmánybíróság már az Alkotmány 60. § (3) bekezdésének alkalmazásakor kimondta, hogy annak „mai értelme nem választható el sem az egyházaknak a magyar történelemben betöltött szerepétől (beleértve a szekularizáció lefolyását is), sem jelenkori tényleges működésüktől, sem a folyó társadalmi átalakulástól. Általános jelenség, hogy számos, egykor egyházi feladat – pl. iskolai oktatás, betegápolás, szegények segítése – az állam kötelességévé vált, az egyházak viszont szintén fenntartották e tevékenységüket. Ezeken a területeken az elválasztás nem ellentétes az együttműködéssel, mégha ez rigorózus garanciák között is folyik. Az egyházak egyenlőként való kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 53]

Az Alkotmánybíróságnak az állam és az egyházak kapcsolatára vonatkozó korábbi értelmezését tartotta fenn az Alaptörvény, amikor kifejezetten is rögzítette, hogy a különvált működés mellett „az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.”

A közösségi célok meghatározásában – az Alaptörvény keretei között – az államnak viszonylag szabad mozgástere van; általában véve nem köteles valamely egyház, vallási közösség által kitűzött célok megvalósításában közreműködni, ha a tevékenységgel összefüggésben egyébként nem vállal állami feladatot.

Az államot szintén széles mérlegelési lehetőség illeti meg az egyházaknak nyújtható anyagi, pénzügyi támogatások, kedvezmények és mentességek (a továbbiakban együtt: anyagi támogatások) területén, különös tekintettel arra is, hogy az Alaptörvény N) cikke alapján Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét

érvényesíti (amelyért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős). Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozza, hogy ilyen anyagi támogatások szabályainak meghatározása során az államnak különös figyelemmel kell lennie a vallásszabadsághoz való jog sajátosságaira, valamint arra, hogy valamely egyház ne kerüljön sem más egyházakhoz, sem pedig velük összehasonlítható helyzetben lévő más szervezetekhez képest indokolatlanul hátrányos helyzetbe [Alaptörvény VII. cikk, XV. cikk].

Az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés] a vallásszabadsággal kapcsolatban sem merül ki abban, hogy tartózkodik az egyéni jogok megsértésétől, hanem gondoskodnia kell a vallásszabadság érvényesüléséhez szükséges feltételekről, azaz a vallásszabadsággal kapcsolatos értékek és élethelyzetek védelméről az egyéni igényektől függetlenül is [vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 53-54]. Ezért az állam együttműködése az egyházakkal közösségi célok érdekében nemcsak lehetőség, hanem kötelesség is azokon a területeken, amelyek a vallásszabadság érvényesüléséhez, illetve ezzel összefüggésben más alapvető jogokhoz szorosan kapcsolódnak [így különösen: az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerint a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést].

Nem alkotmányos elvárás, sem az, hogy minden egyház ténylegesen azonos jogosultságokkal rendelkezzen, sem az, hogy minden egyházzal ténylegesen ugyanolyan mértékben működjön együtt az állam. A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő jogok érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem diszkriminatív gyakorlat eredményei. Akár az állam által vállalt közösségi feladatok megoldásáról, akár az egyházak számára hozzáférhetővé tett anyagi támogatásokról, akár pedig az állam és az egyházak kötelező közösségi együttműködéséről van szó, mindhárom esetben érvényesülnie kell az állam világnézeti semlegességének.

2.6. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján összefoglalóan megállapítja: az Alaptörvény VII. és XV. cikkéből eredő alkotmányos követelmény, hogy az állam a vallási közösségek önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás, valamint az egyházak számára hozzáférhető további jogosultságok megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, az Alaptörvény XXIV., illetve XXVIII. cikkének megfelelő tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett biztosítsa.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően egyrészt megvizsgálta, hogy milyen különbségek vannak az Ehtv. alapján elismert egyházként, illetve alapcélként vallási tevékenységet végző egyesületként működő vallási közösségek (a továbbiakban: vallási egyesületek) jogállásában; másrészt azt vizsgálta, hogy az Ehtv.-nek az egyházi elismeréssel kapcsolatos szabályai megfelelnek-e a tisztességes eljáráshoz való jog, illetőleg a jogorvoslathoz való jog követelményeinek.

3.1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az Alkotmánybíróság megkeresésére küldött válaszában részletes tájékoztatást adott arról, hogy milyen különbségek vannak az Ehtv. alapján elismert egyházak, illetve a vallási egyesületek jogállásában. Ennek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Ehtv. és más jogszabályok számos esetben azonosan szabályozzák az elismert egyházak és a vallási egyesületek jogait, azonban több esetben lényeges különbségek is vannak. A teljesség igénye nélkül:

Az Ehtv.1. hatályvesztéséig a törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó, de az Ehtv. szerint egyházként el nem ismert vallási egyesület lelkiismereti és vallásszabadság jogára, valamint hitéleti, vallási tevékenységére is vonatkoznak az elismert egyházak nagyobb önállóságát biztosító rendelkezések és az a jogosultság, hogy az egyházi személy a hitéleti szolgálata során

tudomására jutott, személyiségi jogot érintő információkat nem köteles állami hatóság tudomására hozni [Ehtv. 34. § (2) bekezdés, 36. §, 10. § és 13. § (3) bekezdés]. Ezek a biztosítékok ugyanakkor az Ehtv. alapján már nem illetik meg az egyházi elismerést később kérelmező, de azt el nem nyerő, vallási egyesületként továbbműködő vallási közösségeket.

Az Ehtv. hatálybalépését követően – néhány, megállapodás alapján időben legfeljebb egy évvel tovább biztosítható támogatás kivétellel – csak elismert egyháznak nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás [Ehtv. 37. § (1) és (3) bekezdés].

A vallási egyesület az Ehtv. alapján a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény alkalmazásában egyesületnek minősül, és az egyesület részére felajánlható egy százalékra jogosult, feltéve, hogy az ilyen egyesületre vonatkozó jogszabályok által támasztott feltételeket 2012. június 30-áig teljesíti [Ehtv. 37. § (2) bekezdés]. A hivatkozott törvény ennek megfelelően a vallási egyesületeket is kedvezményezettnek minősíti, de nem egyházi kedvezményezettnek, hanem az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény szerintinek, azzal, hogy – korlátozott átmeneti időre, a 2014. rendelkező évig – az utóbbi szervezetekkel szemben támasztott egyes törvényi feltételeknek való megfelelés alól felmentést ad [8/A. §].

Az elismert egyházak a kapott adományokból az egyházi személyek (pl. lelkészek, plébánosok, stb.) részére az egyházi szolgáltatásért, szertartásért személyi jövedelemadó mentesen biztosíthatnak jövedelmet [a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. melléklet 4.8. pont].

Az egyház-finanszírozási törvény kimondja, hogy az egyház levéltára, könyvtára, múzeuma működéséhez az éves költségvetési törvényben meghatározott összegű, az államiakhoz hasonló támogatásban részesül [az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 7. §-a].

Az egyház közcélú tevékenysége és intézménye a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatásra jogosult. Az ilyen intézményben a munkaviszony tartalma a munkabér, a munkaidő és a pihenőidő vonatkozásában a közalkalmazotti jogviszonyhoz igazodik; az ilyen intézményének foglalkoztatottaira is azonos feltételekkel kiterjednek az állami vagy önkormányzati intézmények foglalkoztatottaira vonatkozó központi bérpolitikai intézkedések. [Ehtv. 19. § (4)–(5) bekezdés]

Az egyház hitéleti célú bevételeit és azok felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti. Hitéleti célú bevételnek minősül különösen a személyi jövedelemadó meghatározott részének egyház számára történő felajánlása, annak költségvetési kiegészítése, az ennek helyébe lépő juttatás, valamint az ingatlanjradék és annak kiegészítése. [Ehtv. 21. § (1) bekezdés]

A hit- és erkölctanoktatás költségeit – törvény, illetve az egyházzal kötött megállapodás alapján – az állam biztosítja [Ehtv. 24. § (1) bekezdés].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyházi elismeréshez a hatályos jogszabályok a vallási egyesületekhez képest olyan többletjogosultságokat társítanak, amelyek érdemben segítik, előnyökhöz juttatják az elismert egyházak vallási és anyagi működését, ezáltal az érintett vallási közösségek vallásgyakorláshoz való jogát. Ebből kifolyólag az egyházi elismerésről való döntésnek meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jog, illetőleg a jogorvoslathoz való jog követelményeinek.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra is: önmagában nem ellentétes az Alaptörvénnyel az, hogy az Országgyűlés törvényben is elismer egyházakat, ha az nem eredményez zárt listát. Történeti előzményként megemlítendő, hogy a vallás szabad gyakorlásáról szóló 1895. évi XLIII. törvénycikk hatálybalépésekor a 6. §-ában úgy rendelkezett, hogy „a latin, a görög és az örmény szertartású katolikus, az evangélikus református, az ágostai hitv. evangélikus, a görög-keleti szerb és görög-keleti román, valamint az unitárius egyházakra és hívekre, -

nekülönben az izraelitákra vonatkozó törvények és jogszabályok változatlanul fenntartatnak”. A törvénycikk 7. §-a ugyanakkor további lehetőséget is ad az állampolgároknak arra az esetre, ha „törvényesen elismert vallásfelekezetté kívánnak alakulni”, akkor „tartoznak a hitéletre vonatkozó összes rendelkezéseket magában foglaló szervezeti szabályzatot jóváhagyás végett a vallás- és közoktatásügyi miniszternek bemutatni”. A 8. § határozta meg a jóváhagyás megtagadásának kizárólagos eseteit („csak akkor tagadható meg”). 1990-ben az Lvt. 22. §-a is úgy rendelkezett, hogy a törvény hatálybalépésekor törvényesen elismert egyházként, bejegyzett szerzetesrendként működő szervezeteknek a nyilvántartásba való bevezetéséről – a művelődési miniszter előterjesztése alapján – a bíróság hivatalból gondoskodik. Nincs alaptörvényi akadálya annak, hogy az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvény külön eljárás előírása nélkül rendelkezzen akár a már elismert egyházak, akár pedig azon egyházak elismeréséről, amelyek a törvényi feltételeknek köztudomásúan megfelelnek. Az ilyen törvényi elismerés mellett azonban a törvény szabályainak nyitva kell hagynia más vallási közösségek számára is az egyházi jogállás megszerzésének lehetőségét az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő eljárás keretében.

3.2. Az Alkotmánybíróság az egyházi elismeréssel kapcsolatos szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatakor figyelembe vette a szabályozás előzményeit és változásának indokait is:

3.2.1. Az Lvt. 8. §-a alapján egyházat az azonos hitelveket követők, vallásuk gyakorlása céljából hozhattak létre; egyház minden olyan vallási tevékenység végzése céljából alapítható volt, amely az Alkotmánnyal nem ellentétes és törvénybe nem ütközik.

Az egyházat az Lvt. szerint a székhelye szerint illetékes megyei bíróság, illetőleg a Fővárosi Bíróság nyilvántartásba vette, ha az alapítók nyilatkoznak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet az előbbi követelményeknek (tehát az Alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban lévő vallásgyakorlási célzatnak) megfelel, az egyházat legalább száz természetes személy megalapította, az egyház az alapszabályát elfogadta (amelynek tartalmaznia kellett legalább az egyház nevét, székhelyét, szervezeti felépítését, továbbá, ha az egyház valamely szervezeti egysége jogi személy, ennek megnevezését), valamint az ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta. Az egyház elnevezése már nyilvántartásba vett egyház elnevezésével nem lehetett azonos vagy összetéveszthető. [Lvt. 9. §]

Az egyház nyilvántartásba vételére vonatkozó bejelentést a képviseletére jogosult személynek kellett benyújtania. A bejelentéshez csatolni kellett az elfogadott alapszabályt és az arra vonatkozó nyilatkozatot, hogy az egyházat olyan vallási tevékenység végzése céljából alapították, amely az Alkotmánnyal nem ellentétes és törvénybe nem ütközik. Közölni kellett továbbá az egyház képviseletére jogosult személyek nevét. [Lvt. 10. §]

Az egyház nyilvántartásba vétele az Lvt. 11. §-a szerint csak akkor volt megtagadható, ha az nem felelt meg az előbbieken ismertetett (az Lvt. 8-10. §-ába foglalt) előírásoknak.

A törvény alkalmazásával kapcsolatos bírósági gyakorlatból kitűnik, hogy az Lvt. alapján lehetőség volt arra, hogy a bíróság azt is vizsgálja, hogy a szervezet közös vallásgyakorlás céljára jön-e létre (és nem pedig elsődlegesen gazdasági jövedelemszerzési célra), tehát ténylegesen vallási közösség kéri-e egyházkénti nyilvántartásba vételét. Az adott ügyekben az egyházi nyilvántartásba vételt megtagadó elsőfokú bíróságok, illetve másodfokon az előbbiektől döntését helybenhagyó Legfelsőbb Bíróság is érdemben vizsgálhatónak ítélte a kérelmezők alapszabályát, amelyekkel kapcsolatban több összefüggésre is rámutatott. Ha a közösség tevékenységében és vagyonában a gazdasági tevékenység a meghatározó, akkor a közösség létrehozása elsődlegesen nem vallás gyakorlásának céljából történt; ha az alapszabályban megjelölt cél mágikus tevékenység gyakorlása, akkor az nem közös hitelvek követését jelenti vallásgyakorlás céljából; a bíróság nem értékeli a hitelveket, azt azonban meg kellett állapítania, hogy a kérelmező közösség rendelkezik-e az Lvt.-ben előírt hitelvekkel, és az

adott esetben helyesen állapította meg, hogy a kérelmező közösség alapvetően kulturális közösség, amely az életmód meghatározott formáinak közös gyakorlásával kulturális közösséget és nem vallásos egyházi közösséget alkotott. [ld. KGD1999. 211., KGD2000. 332., EBH1999. 159.]

3.2.2. Az Lvt. alapján az egyházi jogi személy törvénysértése esetén az ügyész pert indíthatott az egyházi jogi személy ellen. A törvény lehetőséget adott rá, hogy a bíróság az ügyész keresete alapján törölje a nyilvántartásból azt az egyházat, egyházi jogi személyt, amelynek tevékenysége a 8. § (2) bekezdésébe ütközik (tehát az Alkotmánnyal ellentétes vagy törvénybe ütközik), ha e tevékenységet felhívása ellenére sem szüntette meg. [Lvt. 16. § (2) bekezdés, 20. § (2) bekezdés]

Az Alkotmánybíróság tájékoztatást kért a legfőbb ügyésztől arról, hogy az Lvt. alapján az ügyészség milyen intézkedéseket tett az Alkotmánnyal ellentétes, illetve törvénybe ütköző tevékenységet folytató egyházakkal kapcsolatban.

A Legfőbb Ügyészség tájékoztatása alapján az ügyész az egyházak felett – az egyház és állam elválasztása következtében – törvényességi felügyeletet nem gyakorolt. Az Lvt. szerinti keresetindításhoz 2001-ig arra volt ugyan jogosultsága, hogy megkeresse az egyházakat adatok, iratok megküldése végett, illetve felvilágosítás adása céljából, de ezt a jogosítványát a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXI. törvény megszüntette. Törvényességi felügyelet hiányában az egyházak vonatkozásában nem volt alkalmazható a korábban hatályos, a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényben szabályozott felügyeleti jogkör.

A Legfőbb Ügyészség arról is tájékoztatást adott, hogy az Lvt. hatályban léte alatt harminchárom egyházi jogi személy tevékenységével kapcsolatos beadvány, kérelem érkezett az ügyészi szervekhez (ezek közül a legtöbb egy konkrét szervezet működésével kapcsolatban). Az ügyész által kezdeményezett eljárások következtében a tevékenység megszüntetésére irányuló bírósági felhívások száma kettő volt, míg ügyészi keresetindítás öt esetben történt. Az ennek nyomán meghozott két határozatban a bíróság felhívta az egyház alperest az alapszabályában foglaltaknak megfelelő működésre, illetve a jogellenes tevékenységtől való tartózkodásra. Egyházi szervezet megszűnésének megállapítása iránt két eredményes ügyészi keresetindítás történt, míg egy esetben ügyészi keresetre a bíróság szüntette meg a szervezetet. Közérdekű bejelentés alapján egy kiségyház alapításának körülményei során gyanú merült fel, hogy a jogi személy nyerészkedési céllal, a magasabb állami normatíva lehívhatósága érdekében jött létre, ezért magánokirat hamisítás és csalás vétségének megalapozott gyanúja miatt nyomozás indult, amelyet – mivel bűncselekmény elkövetése nem volt megállapítható –, megszüntettek.

3.2.3. Az Ehtv. megalkotására irányuló Törvényjavaslat indokolása szerint az Lvt. „a lelkiismereti és vallásszabadságot, illetve az egyházak létrehozását széleskörűen biztosította, a későbbiekben azonban nyilvánvaló volt, hogy az egyházalapítás rendkívül nagyvonalú feltételei lehetőséget adnak az alapjoggal történő visszaélésekre is, mind az egyházaknak járó állami támogatások jogosulatlan igénybe vételére, mind pedig ténylegesen nem hitéleti tevékenységet végző szervezetek egyházként történő bejegyeztetésére”. Az Ehtv.-ben a vallási tevékenységhez kapcsolódóan megfogalmazásra került az is, hogy milyen tevékenységek nem minősülnek önmagukban vallási tevékenységnek [6. § (2) bekezdés]. Ezek olyan tevékenységek, amelyeket az egyházak egyébként végezhetnek és végeznek, ugyanakkor alapvetően nem vallási jellegűek, azokra egyházat alapítani nem lehet. A Törvényjavaslat indokolása hangsúlyozta: az Lvt. „megengedő feltételeit kihasználva ugyanis számos esetben ténylegesen ilyen – alapvetően üzleti célokat szolgáló – tevékenységre jegyeztettek be

egyházat, állami költségvetési támogatás mellett. Ezek a visszaélések is indokolják az egyházi státus új szabályozását”.

Az Lvt. szabályai, az azzal kapcsolatos bírósági döntések és az ügyészség tájékoztatása figyelembevételével az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Lvt. szabályai is adtak lehetőséget a nem valós vallási – így különösen gazdasági – céllal létrehozni kívánt szervezetek egyházi nyilvántartásba vételének megakadályozására, illetve a törvénysértések elleni fellépésre. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem vitatja az Országgyűlés jogát arra, hogy – ha a rendelkezésére álló adatok alapján az egyházi elismerés Lvt.-ben szabályozott eljárása nem bizonyult elég hatékonynak a nem vallási tevékenységet végző szervezetek kiszűrésére, illetve az ügyészség jogosítványai nem voltak megfelelőek az alkotmány- vagy törvénysértően működő szervezetek elleni fellépésre, akkor – tovább részletezze az egyházkénti elismerés tartalmi feltételeit, további garanciákat építsen be az elismerési eljárásba, illetve hatékonyabb jogi eszközöket biztosítson a törvénysértésekkel szemben.

Egy szervezet egyházi jogállása nem minősül az Alaptörvény által védett „szerzett jognak” abban az értelemben, hogy azt – ha utólag igazolást nyer, hogy nem álltak fenn az igénybevételének feltételei – ne lehetne felülvizsgálni és adott esetben visszavonni. A jogalkotó mérlegelésére van bízva, hogy ezzel kapcsolatban milyen szabályozási megoldást választ: az egyházi jogállással rendelkező szervezetek számára általánosságban kötelezővé teszi a nyilvántartásba vételi kérelem benyújtását és a törvényi feltételeknek való megfelelés igazolását, vagy a hatáskörrel rendelkező szerveknek írja elő (ad lehetőséget), hogy hivatalból indítsanak eljárásokat a felülvizsgálatra. Többféle szabályozási megoldás is összhangban lehet az Alaptörvénnyel, ugyanakkor az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: – a jelen határozatban korábban kifejtettek szerint – az egyházi jogállás megszerzésére irányuló eljáráshoz hasonlóan az egyházi jogállás felülvizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatban is alkotmányos követelmény a tisztességes eljárás és a jogorvoslati lehetőség biztosítása.

3.2.4. Az Alkotmánybíróság szükségesnek látja, hogy rámutasson: szigorúbb tartalmi követelmények és garanciális eljárási feltételek szabályozása mellett is előfordulhat, hogy egy egyházi jogállást már megszerzett csoportról kiderül, hogy – akár anyagi, akár más szempontból – visszaél a jogállásával vagy egyébként törvénysértő módon működik. Ilyenkor az államnak nemcsak joga, hanem kötelessége is fellépni a jogszabálysértésekkel szemben. A jogszabálysértéseknek elvileg több változata is lehet:

Egyrészt, előfordulhat, hogy az egyházi szabályozástól független, valamely más ágazati jogszabályt sért meg a szervezet (pl. számviteli törvény [vö. Ehtv. 21. § (2) bekezdés]); ilyen esetben a jogsértésre az adott ágazati szabályozásban meghatározott jogkövetkezményeket lehet alkalmazni.

Másrészt, lehetséges, hogy az egyház működése valamely lényeges vonásában alaptörvény-ellenes vagy más jogszabályba ütközik. Az Ehtv. 7. § (3) bekezdése előírja: „Az egyház kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az Alaptörvénnyel nem ellentétes, jogszabályba nem ütközik, nem sérti más közösségek jogait és szabadságát, valamint az emberi méltóságot.” Ugyanakkor az Ehtv. hatályos szabályai csak az Alaptörvénybe ütköző egyház ellen biztosítanak fellépési jogosultságot, más jogszabályt sértő működés esetére nem, és ilyenkor is a megszüntetés az egyetlen lehetséges szankció, amelyről a miniszter előterjesztésére a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés döntene (a törvény mellékletének módosításával, tehát kétharmaddal) [26. § c) pont, 28. §]. Ez a szankciós lehetőség sem nem teljes körű, sem nem eléggé differenciált, sem nem biztosított vele összefüggésben a tisztességes eljárás és a jogorvoslati lehetőség, de a hatékony fellépés politikai alkuk tárgyává is válhat.

Harmadrészt, ha a törvényhozó úgy dönt, hogy nem ad meg automatikusan minden potenciális többlétszámú jogszabályt minden egyháznak, akkor az is előfordulhat, hogy egy egyház az egyházi működés alapvető szabályaival és más általános jogszabályokkal összhangban

működik, de valamely többletjogosultság igénybevételének feltételeit, szabályait megsérti; a jogalkotónak erre az esetre szintén biztosítania kell, hogy sor kerülhessen az adott többletjogosultság megvonására (tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett).

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Ehtv. jelenlegi szabályainál hatékonyabb fellépési lehetőségek indokoltak az egyházként működő szervezetek esetleges visszaéléseivel, jogsértéseivel szemben.

3.3. A jelen határozatban elbírált alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozók egy csoportjának vonatkozásában az Országgyűlés az OGYh.-ban az Ehtv. 34. § (2) bekezdése és 14. § (3)-(5) bekezdése alkalmazásával döntött az egyházi elismerés iránti kérelem elutasításáról. Az Ehtv. 7. § (1) és (4) bekezdése, 14. § (1) bekezdése és 15-16. §-a ezekkel a rendelkezésekkel tartalmilag szorosan összefügg, mivel ugyanezre az eljárásra, illetve az egyházak Országgyűlés általi elismerésének eredményére utal.

3.3.1. Az Ehtv.1. hatályvesztéséig a törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó egyházak elismeréséről – az Ehtv. hatálybalépését követően a 14. § (1) bekezdése alapján a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok szerint benyújtott kérelmekhez hasonlóan – az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottságának (az Emberi jogi bizottságnak) javaslatára dönt [Ehtv. 34. § (2) bekezdés, 14. § (3) és (5) bekezdés].

A bizottság felhívására a kérelmező az Ehtv. 14. § (2) bekezdés *a)-f)* pontja szerinti feltételeket igazolni köteles [a (2) bekezdés *a)-c)* pontjában meghatározott feltételek fennállásáról a bizottság a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását kéri] [Ehtv. 14. § (4) bekezdés]. Ha a bizottság a kérelmező egyházként történő elismerésére vonatkozó javaslatot – formáját tekintve az Ehtv. mellékletének módosítására vonatkozó törvényjavaslatot – terjeszt az Országgyűlés elé, és az Országgyűlés azt elfogadja, akkor a kérelmező az Ehtv.-nek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napjától minősül egyháznak, a miniszter pedig ezt követő 30 napon belül az egyházat nyilvántartásba veszi [Ehtv. 7. § (4) bekezdés, 14. § (3) bekezdés, 15-16. §]. Az egyházi jogállást tehát nem a miniszteri nyilvántartásba vétel hozza létre, hanem az egyházi jogállás egyik következménye, hogy az ilyen jogállással rendelkező vallási közösségeket a miniszter köteles nyilvántartásba venni.

Ha az Ehtv. 14. § (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem állnak fenn, azt a bizottság az Ehtv. szerint a javaslatához kapcsolódóan jelzi. Ha az Országgyűlés a javaslat alapján valamely kérelmező egyházként történő elismerését nem támogatja, az erről szóló döntést országgyűlési határozat formájában kell közzétenni (és a közzétételtől számított egy éven belül az egyesület egyházként való elismerésére irányuló ismételt népi kezdeményezés nem indítható) [Ehtv. 14. § (3) és (5) bekezdés]. Ha az Országgyűlés az elismerést az Ehtv.1. hatályvesztéséig annak az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó valamely egyház tekintetében elutasítja, az egyház 2012. március 1-jétől vallási egyesületnek minősül [Ehtv. 34. § (4) bekezdés; az Ehtv. 52. §-a a 34. §-át 2012. szeptember 1-jei hatállyal módosította, a jelen ügy elbírálásakor már nincs az Ehtv. 34. §-ának (4) bekezdése].

3.3.2. Az Ehtv. hivatkozott rendelkezései alapján az Emberi jogi bizottság 2012. február 10-én megvitatta, majd benyújtotta a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításáról szóló T/5839. számú törvényjavaslatot.

A javaslat bizottsági vitájából kiderül, hogy a Magyar Tudományos Akadémia elnöke a miniszter által továbbított elismerési kérelmekkel kapcsolatban levelet küldött az Emberi jogi bizottságnak, majd a bizottság kérésére egy második levelet is, azonban – a bizottság tagjainak várakozásával szemben – a levelek nem tartalmaztak a kérelmező egyházaknak az Ehtv. 14. § (2) bekezdés *a)-c)* pontja szerinti feltételeknek való megfelelését minősítő

véleményt [ld. az Emberi jogi bizottság 2012. február 10-én tartott üléséről készült, EMBCB-1/2012. számú Jegyzőkönyv, 15., 17., 19-21. o.].

Az Emberi jogi bizottság a törvényjavaslatban – az Ehtv. Mellékletének kiegészítésével – az eredetileg elfogadott Ehtv.-hez képest további 13 vallási közösség egyházi elismerését javasolta, illetve értelmező rendelkezésben megállapította, hogy melyek az Ehtv. mellékletének 27. pontjában hivatkozott buddhista vallási közösségek. A vallási közösségek elismerésére vonatkozó javaslatot az előterjesztő részletes indokolással látta el. A törvényjavaslatot az Országgyűlés 2012. február 27-én fogadta el, és a Magyar Közlönyben 2012. évi VII. törvényként került kihirdetésre.

A T/5839. számú törvényjavaslat benyújtását követően az előterjesztő bizottság 2012. február 13-án benyújtotta az egyházkénti elismerés elutasításáról szóló H/5854. számú határozati javaslatot is, amelyben 67 vallási közösség egyházi elismerésének elutasítását javasolta. A határozati javaslat nem tartalmazott részletes indokolást arra vonatkozóan, hogy az elutasításra javasolt vallási közösségek megfelelnek-e, illetve miért nem felelnek meg az Ehtv.-ben meghatározott feltételeknek, hanem annyit jegyzett csak meg, hogy „a jelen elutasítás nem jelenti azt, hogy a későbbiek során ezen szervezetek a feltételek fennállása esetén az egyházi státuszt nem szerezhethék meg a törvényben szabályozott eljárás szerint, ez a későbbiek során – amennyiben indokolt – számukra lehetséges”.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Országgyűlés az egyházi elismerést kérelmező vallási közösségekkel kapcsolatos döntése során nem jogalkotóként, hanem jogalkalmazóként (az Alaptörvény XXIV. cikke értelmében „hatóságként”) jár el, mivel egyedi ügyben dönt a kérelmező jogáról. Ezt a tételes jogi, illetve dogmatikai alapon levont következtetést a T/5839. számú törvényjavaslat bizottsági vitájában elhangzott előterjesztő álláspont is alátámasztja: „szeretném leszögezni, hogy ebben a kérdésben mi nem törvényalkotók vagyunk, hanem jogalkalmazók. Ez törvényi kötelezettsége a bizottságnak, és ez nem egy választott dolog, hiszen mi jogalkalmazók vagyunk” [ld. az Emberi jogi bizottság 2012. február 10-én tartott üléséről készült, EMBCB-1/2012. számú Jegyzőkönyv, 25. o.].

Az elutasításról szóló javaslat, illetve döntés vonatkozásában az Ehtv. nem írt elő az egyes kérelmezőkre nézve részletes indokolási kötelezettséget, a H/5854. számú határozati javaslat előterjesztője az előterjesztést egyedileg nem is indokolta, így az OGYh.-ban elutasított vallási közösségek nem kaptak hivatalos, írásos magyarázatot arról, hogy miért nem szerezhethetnek egyházi jogállást.

A T/5839. számú törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatok bizottsági vitájában maga a törvényjavaslat előterjesztője részéről elhangzott álláspont is kétségeket hagy afelől, hogy mennyire volt alkalmas az Ehtv. szerint szabályozott eljárás a megalapozott országgyűlési döntés előkészítésére. [ld. az Emberi bizottság 2012. február 14-én tartott üléséről készült, EMBCB-3/2012. számú Jegyzőkönyv, 8-9. o.].

Az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozók egyöntetűen sérelmezték: nem biztosított, hogy az Ehtv.-ben meghatározott tartalmi feltételeknek megfelelő vallási közösségek elnyerjék az egyházi jogállást, mivel az Ehtv. alapján az egyházi elismerésről dönteni jogosult Országgyűlés politikai döntéshozó szerv, tehát annak többsége – sőt, mivel sarkalatos törvényről van szó, kétharmados többsége – meghatározott tartalmú döntésre nem kötelezhető.

Az Alkotmánybíróság a vizsgálata során megállapította, hogy az egyházi elismerésről történő döntéssel kapcsolatos politikai mérlegelés kockázata nemcsak az Ehtv. tételes szabályai, de annak eddigi alkalmazási gyakorlata alapján sem zárható ki. Ezt támasztja alá a H/5854. számú határozati javaslatot előterjesztő bizottság jegyzőkönyvében megjelenő azon



előterjesztői vélemény is, amely szerint az Ehtv.-be foglalt feltételeknek való megfelelés szükséges az egyházi elismeréshez, de arra nem tesz jogosulttá: „Az előterjesztett listáért vállaljuk a felelősséget, mert alaki értelemben mindennek megfelelnek, és van egy logikai rend, amely alapján a listát összeállítottuk. Nálunk a törvény nem alanyi jogon biztosítja az egyházi státuszt. [...] Azt el kell ismernem, hogy alaki szempontból más vallási közösségek is megfelelhetnek a feltételeknek. Azért használtam feltételes módot, mert amikor már tartalmilag vizsgálom a kérdést, akkor találhatok kifogást. Azoknál az egyházaknál, amelyeknek a bejegyzését kérjük, semmiféle kifogást nem találtunk. Ráadásul nem egy esetben nagy nemzetközi szervezetek magyarországi képviselőiről van szó.” [ld. az Emberi jogi bizottság 2012. február 13-án tartott üléséről készült, EMBCB-2/2012. számú Jegyzőkönyv, 6. o.]

A hivatkozott ülésen az előterjesztő bizottság elnöke kifejezetten elismerte, hogy a javaslat előkészítésekor az Ehtv.-be foglaltakon kívül más szempontok is mérlegelésre kerültek. [EMBCB-2/2012. számú Jegyzőkönyv, 11. o.]

Az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában az Emberi Erőforrások Minisztériuma is úgy foglalt állást, hogy az Országgyűlésnek diszkrecionális jogköre van ebben az esetben. Erre utal a tájékoztatás szerint egyrészt az Ehtv. megengedő módú megszövegezése („ismerhető el”), másrészt az a tény is, hogy az elismerés az Ehtv. egyházakat tartalmazó mellékletének módosításával, kétharmados szavazati aránnyal lehetséges.

Az egyházi elismerésről való döntési jogkörnek az Országgyűléshez telepítése az Alaptörvénnyel – és ezen belül a vallásszabadság jogával, valamint az állam és az egyházak különvált működését kimondó szabállyal – való összhang szempontjából különösen aggályos. A törvényhozó és a végrehajtó – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elve alapján – a mindenkori többség programjához igazodva az államvezetés funkcióját, lényegét tekintve egy politikai funkciót hivatott ellátni. Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában a jogállamiság elve alapján – az Alkotmány szerinti parlamentáris rendszer kapcsán – kimondta, hogy „[a] törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti az Országgyűlés és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti pártok alakítanak kormányt, az Országgyűlés zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg” (ABH 1993, 256, 261.). Az Országgyűlés által többségi alapon meghozott döntések így alapvetően politikai karakterű döntéseknek minősülnek.

Korábban az Lvt. alapján az egyházak elismeréséről a törvénynek alárendelt független és pártatlan bíróság döntött, jogalkalmazói eljárásban. Ez összhangban állt az Alkotmány 60. § (3) bekezdésével, illetve az ezzel tartalmilag azonos Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésével: az állam és az egyházak elválasztásából következően „az államnak a vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.] Éppen ezért elengedhetetlen, hogy a semlegesség követelménye az egyházak elismeréséről szóló állami döntésnél tartalmilag, illetve meghozatala során formailag is érvényesüljön. Az Lvt.-be foglalt eljárást felváltó országgyűlési döntéshozatal ugyanakkor – a fentiekből is következően – nem szigorúan jogszabályi feltételek fennállását vizsgáló jogalkalmazási eljárás, hanem többségi elven alapuló, politikai szempontokat (is) érvényesítő, politikai jellegű eljárás. Ilyenformán az egyházi státusz parlamenti szavazás útján történő elismerése, önmagában e döntéshozatali eljárásnak az Országgyűléshez telepítése politikai alapon meghozott döntésekhez vezethet. Az ilyen, jogi mérlegeléssel megítélendő, alapjogi vonatkozású egyedi ügyekben a döntéshozatalnak a független bíróságtól való elvonása és kizárólagosan az alapvetően politikai karakterű Országgyűléshez telepítése nem egyeztethető össze az Alaptörvénybe foglalt fenti követelményekkel.

Bár az egyházi elismerésre vonatkozó eljárás hasonlóságot mutat a nemzetiségek elismerésével kapcsolatos eljárással (amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik), az

Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy e párhuzam a hatáskör-telepítés Alaptörvénnyel való összhangja szempontjából nem döntő. Az egyházak, illetve a nemzetiségek státusza ugyanis alapvetően különböző: az utóbbiak – az Alaptörvény rendelkezései szerint – *államalkotó tényezők*, a magyar politikai közösség részei, az Országgyűlés munkájában való részvételük tekintetében is speciális bánásmódban részesülhetnek [ld. Nemzeti hitvallás, Alaptörvény XXIX. cikk és 2. cikk (2) bekezdés]. Az említett tényezők egyáltalán nem merülnek fel az egyházak, vallási közösségek esetében, sőt, az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésében kifejezetten ki mondja, hogy *az állam és az egyházak különváltan működnek*, továbbá, hogy az egyházak önállóak.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az egyházi elismerés iránti kérelem esetén az Ehtv. sem a bizottsági javaslatot, sem az országgyűlési döntést nem köti határidőhöz.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyházi elismerésről történő döntésnek az Ehtv.-ben szabályozása nem felel meg az Alaptörvény XXIV., illetve XXVIII. cikkébe foglalt tisztességes eljárás követelményének.

3.3.3. Az Alkotmánybíróság a szabályozás áttekintése során azt is megállapította, hogy az Ehtv. sem az Országgyűlésnek az egyházi elismerést elutasító döntése, sem a kérelemről való döntés elmaradása esetére nem biztosít jogorvoslati lehetőséget, amely módot adna a döntés tény- és jogkérdésekben történő felülvizsgálatára és az esetleges jogsérelmek kiküszöbölésére. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság az Ehtv. szerinti elismert egyházakkal kapcsolatban rámutatott arra, hogy ez a jogállás a vallási egyesületek jogállásához képest jelentős többletjogokat biztosít. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában már korábban kifejtette, hogy a vallási közösségek önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás megszerzéséről, illetve további jogosultságokról történő döntés vonatkozásában alkotmányos követelmény a jogorvoslati lehetőség biztosítása. Ezeknek a követelményeknek az Ehtv. nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy nem tekinthető az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése által megkövetelt hatékony jogorvoslatnak az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége sem (amellyel a jelen ügyben a panaszosok éltek), mivel az Alkotmánybíróság nem az Országgyűlés által jogalkalmazóként lefolytatott egyedi elismerési eljárásokban megállapított tényállást és az eljárás jogszerűségét vizsgálja felül, hanem csak az elismeréssel kapcsolatos döntés során alkalmazott, illetve közvetlenül hatályosuló jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját.

3.3.4. Az Alkotmánybíróság az előbbieket szerint lefolytatott vizsgálat alapján megállapítja: az Ehtv. 14. § (1) és (3)-(5) bekezdése, valamint 34. § (2) és (4) bekezdése nem felel meg a tisztességes eljáráshoz való jogból és a jogorvoslatihoz való jogból eredő követelményeknek, ezen keresztül a vallásszabadsághoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét eredményezi, tehát alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a jelen határozatban nem azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozók megfelelnek-e az Ehtv.-be foglalt elismerési feltételeknek, valamint, hogy az Országgyűlés – illetve a javaslatot tevő bizottság – törvényesen és tisztességesen járt-e el, hanem – mivel az utólagos normakontroll indítvány, illetve az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörében *jogszabályok* (nem pedig egyedi eljárások) Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát végzi – az Ehtv.-beli szabályozást vizsgálta felül.

4. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. [...] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) és *d*) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes

bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11], [13]}. Az Alkotmánybíróság a hatáskörére vonatkozó szabályokat saját alkotmányos jogállásával és az adott hatáskör rendeltetésével összhangban értelmezi [vö. Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés és 28. cikk], ennek megfelelően járt el – az Abtv. 45. § (4) bekezdésében meghatározott mérlegelési jogkörében – az Ehtv. alaptörvény-ellenes rendelkezéseivel kapcsolatban alkalmazott jogkövetkezmények megállapításakor is:

Azok az egyházak, amelyek elismerését az Országgyűlés az OGYh.-ban elutasította, az Ehtv. alaptörvény-ellenes 14. § (3)-(5) bekezdése, valamint 34. § (2) és (4) bekezdése alkalmazása (hatályosulása) folytán szenvedtek jogsérelmet; ezért az Alkotmánybíróság az Ehtv. 14. § (3)-(5) bekezdését a hatálybalépésükre, 2012. január 1-jére visszaható hatállyal megsemmisíti. Az Ehtv. 52. §-a a 34. §-át 2012. szeptember 1-jei hatállyal módosította, a jelen ügy elbírálásakor már nincs az Ehtv. 34. §-ának (4) bekezdése, (2) bekezdése pedig tartalmilag módosult, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján megállapította az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (2) és (4) bekezdése általános alkalmazhatatlanságát e rendelkezések hatályba lépésétől, 2012. január 1-jétől kezdve, tehát az alkotmányjogi panaszok benyújtásának alapjául szolgáló OGYh. elfogadásának időpontjára nézve is. Az alaptörvény-ellenesség főszabályként ugyan nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket [Abtv. 45. § (3) bekezdés], de mivel az Alkotmánybíróság a jelen esetben az Abtv. 45. § (4) bekezdés alapján az alaptörvény-ellenes rendelkezések megsemmisítését, illetve alkalmazhatatlanságát a főszabálytól eltérően, visszaható hatállyal mondta ki, a rendelkezések alapján elfogadott OGYh.-hoz és az Ehtv. közvetlenül hatályosult 34. § (4) bekezdéséhez joghatás nem fűződhet, azok alapján az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak egyházi jogállásukat nem veszítették el, vallási egyesületté történő átalakulásuk nem kényszeríthető ki.

A fent megállapítottakra tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján az Ehtv.-nek az előbbiekkal szoros tartalmi összefüggésben álló 7. § (1) bekezdése „és az Országgyűlés által elismert” szövegrészét, a 2012. szeptember 1-jétől hatályos 34. § (1) bekezdését, továbbá 37. § (1) bekezdését, valamint az önmagában alkalmazhatatlan 14. § (1) bekezdését is megsemmisítette. Az Ehtv. 7. § (1) bekezdésének idézett szövegrésze és a 34. § (1) bekezdésének a „mellékletben meghatározott” szövegrésze ugyanis az egyházi jogállást – közvetetten – továbbra is kizárólagosan az Országgyűlés általi elismeréshez, illetve a Mellékletbe foglaláshoz kapcsolódóan tartaná fenn, ugyanakkor a 2012. szeptember 1-jétől hatályos 34. § (1) bekezdésben csak a „mellékletben meghatározott” szövegrész megsemmisítése értelmezési zavart okozhatna, ezért az Alkotmánybíróság a bekezdés egészének megsemmisítése mellett döntött [a rendelkezés Alaptörvénnyel összhangban álló részének a pótlása az Országgyűlés feladata lesz, tekintettel arra is, hogy a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény 8/A. §-a az ebbe foglalt értelmező rendelkezésre hivatkozik]. A 37. § (1) bekezdése pedig az egyházi célú költségvetési támogatásokból zárna ki a Mellékletben nem szereplő egyházakat, ezért annak érdekében, hogy az alaptörvény-ellenes törvényi rendelkezések alkalmazásával elutasított elismerést kérő egyházak az Ehtv. Mellékletébe iktatott egyházakhoz képest ne kerüljenek indokolatlanul hátrányos helyzetbe, az Alkotmánybíróság ezt a szabályt is megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal – a jelen határozatba foglaltakkal összhangban – hangsúlyozza: az államot széles mérlegelési lehetőség illeti meg az egyházaknak nyújtható anyagi támogatások területén, de azokat tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján kell hozzáférhetővé tenni, az Ehtv. Mellékletébe

kerülése vonatkozásában pedig – a korábban kifejtettek szerint – hiányoztak a tárgyilagosságot biztosító eljárási garanciák.

Az Ehtv. 17. §-a szerint az egyházakról a miniszter nyilvántartást vezet. Az egyházi jogállást nem a miniszteri nyilvántartásba vétel hozza létre, hanem az egyházi jogállás egyik következménye, hogy az ilyen jogállással rendelkező vallási közösségeket a miniszter köteles nyilvántartásba venni. Mivel az Alkotmánybíróság jelen határozatának következtében nem maradt hatályban az Ehtv.-ben olyan szabály, amely a miniszter általi nyilvántartásba vételt kizárólagosan az egyház Országgyűlés általi elismeréséhez (illetve az Ehtv. Mellékletének módosításához) kötné, nincs törvényi akadálya annak, hogy az OGYh.-ban elutasított, de a jelen határozat visszamenőleges hatályú rendelkezése értelmében az egyházi jogállásuktól meg nem fosztott vallási közösségek az Ehtv. 17-18. §-ának megfelelően adataikat bejelentsék a miniszternek és az nyilvántartásba vegye őket.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a jelen határozat nem érinti sem azoknak az egyházaknak a jogállását, amelyek az Ehtv. elfogadásakor is annak Mellékletében szerepeltek, sem azokat, amelyekről az Országgyűlés ugyan az Ehtv. 14. § (3)-(5) bekezdése szerint döntött, de amelyek elismerését az OGYh.-ban nem utasította el, hanem törvénymódosítással az Ehtv. Mellékletébe foglalt.

Ilyen jogszabályi környezetben már nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést az Ehtv. 7. § (4) bekezdése, amely szerint „az Országgyűlés által elismert egyházakat a melléklet tartalmazza”, továbbá a 15-16. §-a sem, azaz, „az egyesület az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napjától minősül egyháznak”, illetőleg, hogy a „miniszter az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépését követő 30 napon belül az egyházat nyilvántartásba veszi”, mivel ezek alapján önmagukban nem kizárt az Országgyűlés által elismert és a Mellékletben szereplő egyházakon kívül más vallási közösségek egyházi jogállásának fenntartása sem. Ezért az Alkotmánybíróság az Ehtv. 7. § (4) bekezdése és 15-16. §-a alaptörvényellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

5. A IV/2785/2012., IV/2786/2012., IV/2787/2012., IV/2788/2012., IV/2790/2012., és IV/2801/2012. számú alkotmányjogi panaszokban az indítványozók az Ehtv. 34. § (1) bekezdése megsemmisítését amiatt kérték, mert az megfosztotta őket egyházi státuszuktól, tehát a B) cikk (1) bekezdése és a VII. cikk által védett szerzett jogokat vont el a vallási közösségektől, és nem állt rendelkezésükre a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás. Az indítványoknak ebben a részében felvetett alkotmányjogi probléma lényege tehát az, hogy az egyszer már egyházi jogállást szerzett szervezetektől alapjoggal való visszaélés, illetve törvénysértés egyedi eljárásban történő bizonyítása nélkül – általánosan, közvetlenül hatályosuló törvényhozási aktussal – visszavonható-e az egyházkénti elismerés.

Az Ehtv. 34. § (1) bekezdését az Ehtv. 52. §-a 2012. szeptember 1-jei hatállyal módosította, de a panaszosok vonatkozásában még ezt megelőzően hatályosult, ezért az Alkotmánybíróság – az alkalmazhatatlanság esetleges megállapítása érdekében – elsőként a 2012. augusztus 31-ig hatályos rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta.

Az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (1) bekezdése az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházakat és azok vallásos célra létrejött önálló szervezetét főszabályként a törvény erejénél fogva egyesületnek minősítette. A rendelkezés ugyanakkor – az Ehtv. Mellékletében meghatározott egyházak mellett – az átminősítés hatálya alóli kivételként határozta meg azokat az egyházakat is, amelyek az Ehtv.1. hatályvesztéséig a törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet nyújtottak be. A Ehtv.1. 35-36. §-a rendelkezett a törvény hatálybalépéséről és az egyházi elismerés (továbbműködés) iránti kérelmek benyújtásáról. Az Alkotmánybíróság – a Ehtv.1.-et közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenesnek minősítő 164/2011. (XII. 20.)

AB határozatban – ezeket a rendelkezéseket érintően azonban a normavilágosság hiánya miatt a jogbiztonság sérelmét állapította meg: „az a szabályozási helyzet, hogy a törvény „rendelkezéseiből nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a 2012. január 1-je előtt egyházként nyilvántartásba vett szervezetek mely időponttól kezdődően milyen végső határidővel kötelesek, illetve jogosultak az egyházkénti nyilvántartásba vételt, illetve a – vélhetően az egyesületekről szóló – külön törvény szerinti bejegyzést kérelmezni, amelynek elmulasztása az egyház jogutód nélkül megszüntetésével jár, továbbá, hogy az egyházkénti elismerés országgyűlési megtagadása esetén mi lesz a szervezet jogi sorsa – figyelembe véve azt a körülményt is, hogy a vallási tevékenység meghatározása [Ehtv. 6. §], valamint az eljárási határidőket és kifejezett döntéshozatali kötelezettséget nélkülöző, a döntéssel szembeni fellebbezést kizáró és az Országgyűlés általi mérlegelést is magába foglaló elismerési, illetve nyilvántartásba vételi eljárás egyébként is bizonytalanságot hordoz, továbbá, hogy jogállás, illetve megszűnés kérdése az egyházi fenntartású közcélú intézmények működésére is kihatással lehet –, a normavilágosság hiánya miatt a lelkiismereti és vallásszabadság jogának sérelmét eredményezi.”

A Ehtv.1. 2011. december 20-án veszítette hatályát, az Ehtv. azonban csak ezt követően, 2011. december 31-én került kihirdetésre és 2012. január 1-jén lépett hatályba. Azoknak az egyházaknak, amelyek korábban – az Alkotmánybíróság által jogbiztonságot sértőnek talált törvényi szabályok alapján – nem nyújtottak be egyházkénti elismerésre vonatkozó kérelmet, az Ehtv. kihirdetését követően már nem volt lehetőségük arra, hogy az Ehtv. alapján úgy kezdeményezzék az egyházi elismerésüket, hogy elkerüljék az egyesületté minősítést, egyházi jogállásuk elvesztését.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (1) bekezdése megsértette az Alaptörvény VII. cikkébe foglalt vallásszabadsághoz való jogot, és ezzel összefüggésben a B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság követelményét, tehát alaptörvény-ellenes, ezért – az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított mérlegelési jogkörében, az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekére tekintettel – a panaszosok vonatkozásában a rendelkezés visszaható hatályú alkalmazhatatlanságát mondta ki.

6. Az alkotmányjogi panaszosok közül többen is indítványozták az Ehtv. 6. § (1) bekezdése, 14. § (2) bekezdése, 17. §-a, 18. §-a, 26. § c) pontja, 28. §-a, 34. § (3) bekezdése és Melléklete, valamint az Abtv. 34/A. §-a alaptörvény-elleneségének megállapítását és megsemmisítését.

Az Ehtv. 17. §-a, 18. §-a és 34. § (3) bekezdése tekintetében az indítványok érdemi indokolást nem tartalmaztak. A panaszosok azt sem igazolták, hogy az Ehtv. támadott Mellékletének alkalmazása vagy hatályosulása közvetlenül hogyan okozott nekik jogsérelmet.

Az Ehtv. 6. § (1) bekezdésében és 14. § (2) bekezdésében az egyházi elismerés feltételeit képező tartalmi követelményeket kifogásoltak, azonban az alkotmánybírói eljárás feltételeinek fennállását – azaz, hogy az Országgyűlés azokat velük szemben ténylegesen alkalmazta volna – nem igazolták [vö. Abtv. 52. § (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság felidéri, hogy a jelen határozatában éppen arra mutatott rá, hogy az Ehtv. által meghatározott tartalmi elismerési feltételek meglétének az Országgyűlés általi vizsgálata elmaradhatott, illetve azokat az elismeréshez nem feltétlenül tekintette elegendőnek.

Az Ehtv. 26. § c) pontja, 28. §-a és az Abtv. 34/A. §-a olyan, az egyház megszüntetésével kapcsolatos szabályokat tartalmaz, amelyek vonatkozásában az indítványozók szintén nem igazolták érintettségüket.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz a konkrét ügyben érintett személy vagy szervezet, ha jogának sérelme bekövetkezett [Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pont]. Ezzel összhangban értelmezte az Alkotmánybíróság a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatával

kapcsolatos határozatában az érintettség fogalmát: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.” Az adott ügyben ennek megfelelően „az Alkotmánybíróság a panaszok befogadhatóságának elbírálása során érintettnek tekintette azokat az indítványozókat, akiknek az ügyében a támadott jogszabály alkalmazása, azaz végrehajtása megkezdődött, illetve a köztársasági elnöki határozatban foglalt felmentéssel teljesült”, továbbá kimondta, hogy „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]; 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.

A jelen ügyben az indítványozókat a támadott jogszabályi rendelkezések aktuálisan nem érintették, tényleges jogsérelem nem következett be, csak egy jövőbeli eshetőleges jogsértéssel hozták a rendelkezések egy részét összefüggésbe. A vizsgált alkotmányjogi panaszokba foglalt indokok alapján indítvány benyújtására – azaz az Alaptörvénnyel való összhang érintettségtől független, utólagos felülvizsgálatának kezdeményezésére – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint a Kormánynak, az országgyűlési képviselők egynegyedének és az alapvető jogok biztosának van jogosultsága.

## VII.

1. Az indítványozók elsősorban az Alaptörvény B) cikkének és 4. cikkének sérelmére hivatkozással az Ehtv. egészének visszaható hatályú megsemmisítését is kérték a kellő felkészülési idő hiánya miatt.

Az Ehtv.-t 2011. december 30-án fogadta el az Országgyűlés, másnap kihirdették és 2012. január 1-jén hatályba is lépett. Az indítványozók szerint tehát az érintetteknek egy napjuk volt arra, hogy a vonatkozásukban alapvető változásokat hozó jogszabályszöveget megismerjék, annak alkalmazására felkészüljenek, és megtegyék az esetlegesen szükséges adminisztratív lépéseket. Az indítványozók szerint az teljesen irreleváns, hogy az Ehtv. számos helyen megegyezik az Ehtv.1.-el; a jogállamiság elve alapján ugyanis a felkészülési idő a jogszabály kihirdetésének napján kezdődik.

2. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh.) foglalta össze. E határozat szerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon

a) a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására;

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz (ABh 1992, 155.). A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése,

ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése cél-eszköz viszonyban áll egymással.

Az ABh. leszögezte: „A demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani.”

Az Alkotmánybíróság már az ABh.-t megelőző döntésében is hangsúlyozta, hogy „[a] jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.” [7/1992. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 45, 47.] Az ABh. szerint pedig „[a]nnak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma” (ABH 1992, 155, 158.). Az Alkotmánybíróság ugyanis egyrészt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérésének lehetőségét tekintve nincs azonos helyzetben a jogalkotóval (jogszabály-előkészítővel), másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni.

A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvényellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket.

3. Mivel az Alkotmánybíróság a jelen határozatban elbírált, kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó valamennyi alkotmányjogi panaszt érintően alkalmazási tilalmat mondott ki, az ezen alapuló indítványi elemeket a továbbiakban nem vizsgálta, ugyanakkor azokkal összefüggésben szükségesnek tartotta rögzíteni a következő elvi megállapításokat:

Egyrészt, a felkészülési idő mérése valóban a jogszabály kihirdetésétől kezdődik. Annak vizsgálatát azonban, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégezni. A formailag új jogszabályban található, de tartalmilag a korábban kihirdetett rendelkezésekkel azonos szabályok nem minősíthetők a tartalmilag is új szabályokkal megegyezően.

Másrészt, mivel az Alkotmánybíróságnak nem feladata teljes jogszabályok alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő hivatalból történő pontos felmérése, az indítványozónak kell részletesen indokolnia, hogy a sérelmezett jogszabály egyes rendelkezéseivel összefüggésben a felkészülési időt miért nem tekinti megfelelőnek, azok hatályba lépése hogyan vezet vagy vezetett a jogbiztonság sérelmére. Ennek keretében az indítványozónak a felelőssége – szükség esetén – megküldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Ha az indítványozó ezeknek a követelményeknek nem tesz eleget, a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó indítványa

érdemi vizsgálatára nem kerül sor. [vö. Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pont, (4) bekezdés, (6) bekezdés, 55. § (3) bekezdés]

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2013. február 26.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.

az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k. *Dr. Balsai István* s. k.

alkotmánybíró alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k. *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.

alkotmánybíró alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k. *Dr. Kiss László* s. k.

alkotmánybíró alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k. *Dr. Lenkovich Barnabás* s. k.

alkotmánybíró alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k. *Dr. Stumpf István* s. k.

alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k. *Dr. Szívós Mária* s. k.

alkotmánybíró alkotmánybíró

*Dr. Balogh Elemér* alkotmánybíró párhuzamos indoklása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, de úgy vélem, hogy ebben az ügyben további vizsgálatot érdemeltek volna az alábbi, vallásszabadságot és az egyenlőséget érintő szempontok.

1. Álláspontom szerint nemcsak vallásszociológiai, hanem alkotmányossági és történeti nézőpontból is súlyosan aggályosak az Ehtv. 6. §-ában foglaltak: „A vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfelettre irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.”

1.1. A meghatározás a világvallások és számos más vallási hagyományra nézve diszkriminatív, mert a keresztény vallás alapján állapít meg más vallásokkal szemben érvényesítendő kritériumokat. Ez a meghatározás a zsidóságra és a kereszténységre teljes mértékben érvényes, az iszlámra már csak korlátozottan, és számos más vallásra alig. A szövegben a „természetfeletti” kifejezés hibás, mert a törvény által elismert vallási közösségek egy része nem irányul természetfelettre. Ilyenek például a buddhista közösségek. A természetfelettre való irányulás ismérve a későbbiek során kizárja az olyan vallások hazai regisztrációját, melyek a világon mindenütt elismertek, mint például a kvékerek.

1.2. Az „emberi méltóság” kifejezés filozófiai forrású és az alkotmányjogi szóhasználatban is alkalmazott fogalom, azonban olyan modern kifejezés, amely a vallások akár több ezer éves hagyományában és felfogásában nem szerepel. Vallási tevékenységnek nem lehet meghatározási kritériuma az „emberi méltóság”, mert annak filozófiai alapjai olyanok, melyeket az európai vallásokon kívüli vallások ritkán osztanak. A klasszikus hinduizmus és a buddhizmus nem ismeri azt a személyfogalmat, amely alapján az emberi méltóság a jelzett szöveg értelmében értelmezhető.

1.3. A „rendszerbe foglalt hitelvek” szintén elsősorban a kinyilatkoztatott vallások esetében található meg, de például a zsidóságnak nincsen „dogmatikája”, ugyanakkor számos nem klasszikus vallási hagyományhoz kötődő vallási közösség rendelkezik hitelveinek



rendszerével, ilyen például a szcientológia (amely esetében más lényegű problémák merülhetnek fel).

2. Súlyos kérdések húzódnak meg az „egyház” kifejezés tartalmát illetően is. Az „egyház” meghatározása az Ehtv. 7. §-ában olvasható, s onnantól a törvényen végighúzódik az „egyház” *terminus technicus* következetes használata. Az említett paragrafus folytatja a közelmúltig hatályos törvény hibás szóhasználatát. Teológiai és vallástudományi szempontból is hibás ugyanis olyan vallási közösségeket egyháznak nevezni, amelyek magukat nem nevezik egyháznak. Az egyház kizárólag keresztény szóhasználatú szervezeti megjelölés. Általános érvényű használata sértő a nem keresztény vallási közösségekre. Az Ehtv., szándéka szerint, a korábbi törvény hibáit akarja orvosolni, ezért olyan szóhasználatot kellene alkalmaznia, amely a társadalmi nyilvánosság számára is iránymutató. A helyes szóhasználat: *vallási közösség*. Ez egy átfogó kategória, amelyen belül vannak egyházak, felekezetek, gyülekezetek, missziók stb. Kodifikációs szempontból a hézagmentes jelölésrendszer ezt a terminológiát kellene, hogy alkalmazza: átfogó kategória a *vallási közösség*, és ezen belül a különböző formációk: egyház, vallásfelekezet, vallási egyesület.

Az Ehtv. 7. §-a, mostani formájában, korlátozza az olyan vallási közösségek öndefinícióra vonatkozó jogát is, amelyek nem tartoznak az Ehtv. hatálya alá, de magukat hitelveiknek megfelelően egyháznak nevezik. Magyarországon mintegy 100 ilyen keresztény egyház működik. 3. A határozat hangsúlyozza: a vallás egyénileg is gyakorolható, nem kötődik szükségszerűen intézményesült vallási közösséghez, s az együttes (közösségi) vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához.

3.1. Igaz, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság megéléséhez és közös gyakorlásához nem szükségképpen kell egyházként intézményesített jogi forma. Mégis, a modern jogállami rendszerekben általában szükség van a tagoktól elkülönült, jogi személyiséggel is rendelkező vallási szervezetre. Egyrészt azért, mert ez biztosítja, hogy a vallási közösség önálló entitásként jelenhessen meg a társadalmi életben, másrészt ezt igénylik a mindennapi működés körében tisztázandó kérdések (szerződéskötés, munkaviszony), harmadrészt ez gyakran szükséges a hitéleti tevékenységet kiegészítő szociális, karitatív, oktatási, egészségügyi tevékenységek végzéséhez – ellenkező esetben ellehetetlenülhet, hogy egyes vallási csoportok a hitéleti tevékenységhez kötődő kultusz-, valamint jószolgálati tevékenységet folytassanak.

3.2. Az Ehtv. különbséget tesz kétféle vallási szerveződés (egyház, vallási egyesület) között. A vallásszabadság szempontjából a legfontosabb különbség a két jogi konstrukció között az, hogy az egyház – éppen a lényegét adó egyházi autonómiából következően – hitéleti tevékenysége során nem köteles a demokratikus működésre, az önkormányzatiságra (szerveződhet hierarchikusan, és például megtagadhatja, hogy nőket pappá szenteljenek). Az egyesületi autonómia ennél szűkebb körű. Az egyesületi lét lényeges eleme az önkormányzatiság, és bár nem kell „kis demokráciaként” működnie, az egyesület a tagfelvétel vagy a vezetőválasztás során is csak annyiban zárhat ki bizonyos jelölteket (mint a fenti példában a nők), amennyiben az az elérendő egyesületi céllal összhangban áll. Több mint szimbolikus jelentőségű, de ehhez kapcsolódó további probléma, hogy egy egyesület tagja miképpen nevezheti magát lelkésznek vagy hogy egy egyesületen belül a gyónási titok hogyan érvényesülhet.

3.3. Az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában már kimondta, hogy az állam nem illetékes hitéleti kérdésekben, ezért nem osztályozhatja igazságtartalmuk vagy helyességük alapján a különböző hitbéli meggyőződéseket. Az államnak pártatlanul, önkénnytől és lobbierdekektől függetlenül kell eljárnia a jogi státusz odaítélésekor. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt, az alapjogok egyenlőségére és a vallási diszkrimináció tilalmára vonatkozó követelményből fakadóan az állam szempontjából a lelkiismereti, hitbéli meggyőzések egyformán elismerésre méltóak; ennek elfogadása

szükséges a valódi vallásszabadsághoz. Ebből az következik, hogy az Országgyűlés által alkotott törvényben foglalt, fentebb idézett alkotmányi követelményeknek megfelelő szabályozás szerint kell a vallási közösségeket nyilvántartásba venni.

4. Az Ehtv. nem hosszú történeti folyamat eredményeként létrejött, a lelkiismereti szabadsággal összhangban lévő jogi megoldást tartalmaz (mint például a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, amely normatív feltételek meglététől tette függővé az egyházi jogállás megszerzését, és a bíróságokra bízta az egyedi ügyek elbírálását, valamint a törvénytörtő egyházak szankcionálását), hanem sajátos *tabula rasa*. Az Ehtv. elfogadásával a törvényhozó egyik pillanatról a másikra „felülírta” a magyar jogfejlődés során létrejött szabályozást, és több mint 300, korábban törvényesen bejegyzett vallási közösséget megfosztott már létező jogosultságaitól. A határozat által is említett, „a vallás szabad gyakorlatáról” rendelkező 1895. évi XLIII. tc. (s tegyük hozzá: a vele szoros kapcsolatban álló, az izraelita vallásról szóló 1895. évi XLII. tc., mely kimondta: „1. § Az izraelita vallás törvényesen bevett vallásnak nyilvánítatik.”) megalkotásakor az Országgyűlés törvényhozóhoz méltó módon, mintegy „ráütötte a pecsétet” az ún. történelmi egyházakra, az addig bevett vagy törvényesen elismert magyarországi vallásfelekezetre. Ezeket az egyházakat sem konstituálta tehát a törvényhozó, csupán megállapította, hogy a rájuk és híveikre „vonatkozó törvények és jogszabályok változatlanul fenntartatnak.” (6. §) A jövőre nézve pedig a törvény (II. és III. fejezetében) részletes szabályozást adott a feltételeket illetően, melyek megléte mellett a „vallás- és közoktatásügyi miniszter” köteles volt a nyilvántartásba vételt elvégezni. Ez az a helyeselhető törvényalkotói magatartás, mely megnyitotta a lehetőséget újabb vallási közösségek állam általi elismeréséhez, a nyilvántartásba vételt azonban már teljes egészében átengedte a miniszternek. Modern, jogállami elvárásainkhoz leginkább illeszkedő megoldás e hatáskör bíróságokhoz, kitüntetett értelemben a Kúriához való telepítése lehetne (melynek döntése alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság előtt megtámadható).

5. Történelmi alkotmányunk százados fejlődéstörténetében a most vizsgált jogforrás visszalépést jelent. A jogfejlődés lényegi eleme ugyanis mindenkoron a jogkiterjesztés volt, nem pedig az alkotmányosan megszerzett jogok elvétele. Az Alaptörvény VII. cikkének oltalma alatt álló vallásszabadság minden állampolgárt egyenlően megillető alapjog, melynek érvényesülését a legerősebb alkotmányos garanciáknak kell biztosítaniuk. Alkotmányos, modern európai jogállamban ez a végső garancia a bírói út, a jogorvoslat lehetőségének biztosítása, minek előfeltétele pedig a törvényben rögzített feltételek teljesülése esetén a kötelező regisztráció. Az 1990. évi IV. törvény – hibáival együtt – ezen az úton haladt; kár lenne letérni róla...

Budapest, 2013. február 26.

*Dr. Balogh Elemér* s. k.  
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

*Dr. Lévy Miklós* s. k.  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* párhuzamos indoklása

A tervezet főbb megállapításaival és a rendelkező részével egyetértek. Párhuzamos véleményemet azért írom, mert szerintem a határozatban vizsgált alapvető kérdés szorosabban kapcsolódik a lelkiismereti- és vallásszabadsághoz, mint a többségi indoklásból, amely az egyházként elismerés eljárásának hiányosságai miatt semmisíti meg az Ehtv. egyes

rendelkezéseit kiderül. A rendelkező rész 5. pontjában megfogalmazott alkotmányos követelménnyel is egyetértek, de én e követelményt egyedül az Alaptörvény VII. cikkéből vezetném le.

A vizsgált törvény (az Ehtv.) a lelkiismereti szabadsággal alig foglalkozik, a tulajdonképpeni vallásszabadsággal is keveset: nagyrészt az Alaptörvény VII. cikk. (2) bekezdése utolsó mondatában említett *állam és egyház együttműködése* feltételeit határozza meg. Ezt is különleges módon, hiszen e körben két tárgyat szabályoz: egyrészt azt, hogy milyen állami támogatásra jogosultak az egyházak (illetve az egyháznak minősülő szervezetek) az állammal való együttműködésben; másrészt azt, mely szervezetek jogosultak az „együttműködésre.” Az együttműködés azért van idézőjelben, mert az Ehtv. szerint nem együttműködésről van szó, hanem közvetlen vagy közvetett állami támogatásról – olyan tevékenységekhez is, elismerem, amelyek állami feladatok ellátását segítik, vagy helyettesítik. A lelkiismereti és vallásszabadsággal való kapcsolat mégis fontos, hiszen az Ehtv.-ben támogatott tevékenységek és intézmények jó része nem kifejezetten vallási (még kevésbé lelkiismereti) tevékenységet végez – mint a szociális, egészségügyi, oktatási –, azonban a támogatott szervezetek éppen azért kapnak támogatást, mert tevékenységük vallási motivációjú (vagy annak feltételezett). Ezért minősülnek jogilag egyháznak: hit- vagy eszmeterjesztő tevékenységet iskolákban, felsőoktatásban nem egyház(nak minősülő) szervezet jogilag hátrányosabb feltételekkel folytathat: nem részesül adómentességben, nem jogosult állami támogatásra. Ez önmagában előnyben részesíti a szekuláris szemben a vallási meggyőződést, például a vallási meggyőződésen alapuló emberbarátságot a világi filantróp motívumokkal szemben.

A lelkiismereti szabadság jelentésének szükségképpen rövid elemzése emiatt nem maradhat el, akkor sem, ha a határozat indoklása, mint említettem, az Ehtv. Alaptörvénybe ütközését az egyházként elismerés eljárása hiányosságai miatt állapítja meg (és ebben az értelemben állapít meg alkotmányos követelményt). A vallásszabadság szerintem az *általános lelkiismereti szabadság* része, azaz a vallási lelkiismeret alkotmányjogilag nem privilegizálható. A modern alkotmányok és a régiek újabb módosításai, mint pl. a német alkotmány GG. Art. 4. (1); a spanyol alkotmány Art. 16. 1; a svájci alkotmány Art. 16. 2 ezt világosan kifejezik azzal, hogy vallási *és filozófiai* vagy ideológiai-világnézeti meggyőződésről szólnak mint a lelkiismereti szabadság joga védett tárgyáról. Azaz az agnosztikus, nem-hívő vagy kifejezetten ateista meggyőződés nem tekinthető egyszerűen „nem-vallásosnak”, vagy olyan személy tudatának, aki élt a vallásos meggyőződés ki nem nyilvánításának jogával. Az Alaptörvény VII. cikk első bekezdése ezt látszik sugallni, mivel csak a vallási „meggyőződés kinyilvánításának mellőzéséről”, továbbá a „más meggyőződésről” szól. Ez utóbbi lenne a nem-hívés, a nem tételes vallási meggyőződés és az ateizmus minden formája. A pusztán nem-hit szabadságaként felfogott szekuláris lelkiismeret eleve kisebb védelmet kaphat, hiszen (e felfogás szerint) nincs vallási értelemben vett, másokkal közösen definiált lelkiismerete, így a vallással szemben csak a nem-vallás áll mint a vallásosság hiánya. A lelkiismereti szabadság egyik eseteként felfogott vallásszabadság képes egyedül arra, hogy egyenrangúan kezelje minden ember lelkiismeretét.

A vallásszabadság elsősorban a hitbeli meggyőződés kinyilvánítása és a vallási kultusz szabadságát jelenti. Ezt valóban nem korlátozza, azonban gyakorlatilag nehezítheti, az egyházi elismerés hiánya. E lelkiismereti szabadság az egyén saját maga számára kényszerítő erejű belső, erkölcsi vagy hitbeli meggyőződéséből kötelezőnek tekintett magatartására vonatkozik. Ennek akkor van különös jelentősége, ha a lelkiismereti motivációjú cselekmények szembekerülnek az állami joggal, vagy az államtól külön cselekvést tesznek szükségessé. Ilyen lehet a böjtölés, a kóser étkezési szabályok betartása, az eskütétel vagy fegyverviselés megtagadása. A lelkiismereti szabadság éppen itt válik el a vélemény szabadságtól. A lelkiismereti szabadság az önmagunk számára belsőleg

szükségszerűnek tartott („hier stehe ich, kann nicht anders”) magatartások szabadságát biztosítja, tehát önszabadság, míg a véleménynyilvánítás „csak afféle vélemény” szabadsága, amely tehát alapvetően a szó- és kifejezés világában marad. Másrészt a lelkiismereti meggyőződés belső kényszert hoz létre az egyén magatartására: de csak *saját magatartása* lehet lelkiismereti szabadság tárgya; véleménye másokéről is lehet.

Az egyén lelkiismereti szabadsága egyéni alapjog, de a vallási lelkiismeretre főleg jellemző (bár nem kizárólagos, mint a remeték mutatják) a közösségi gyakorlás. Ez természetesen másutt sem kizárt, a vallási tudatban azonban szerepe hagyományosan erősebb, bár vallásonként különböző. A közösségi gyakorlás és a szervezettség már közelebb visz az Ehtv.-ben használt egyház fogalomhoz. Egyetértek Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos véleményével abban, hogy a helyes terminus a „vallási közösség” lenne; az egyház mindenképpen tételes jogi fogalom, amelynek nincs feltétlenül megfelelője a vallási közösség saját jogában vagy felfogásában. Ha az egyház fogalom csak így használatos, alkalmazása elfogadható. Az egyház Ehtv.-ben alkalmazott fogalma a felekezet és az egyház fogalmát vonja össze. Az azonos hitelvek és szervezettség csak felekezetté tesz, nem egyházzá. Az egyházi státus viszont az egyház (vallási közösség, felekezet) és az állam közötti együttműködésre vonatkozik. Az egyházi státust nem vallási, hanem az állami jog értelmében kell felfognunk, esetleg közjogi státusként (azaz a jogi egyház saját felfogása szerint lehet nem egyház). Ha viszont a kisebb vallási közösségek egyesültként működnek, akkor csak a vallási felfogásukkal összeegyeztethető egyesületi jogi szabályok lehetnek kötelezőek rájuk – különben sérülne a vallásszabadságuk. Rájuk is érvényesnek kell lennie az Ehtv. 19. § (1) bekezdésében az egyházzal szembeni rendelkezésnek, amely szerint az egyház „saját hitelvei és szertartási rendje szerint működik”.

Az egyház Ehtv.-ben alkalmazott fogalma tehát az állam által együttműködésre kiválasztott felekezeteket, vallási közösségeket jelenti. Alapvető lenne ezért az egyház alkotmányos fogalma számára az együttműködés meghatározása. Ez fogalmilag több dolgot feltételez. Először azt, hogy az együttműködés az állam hatás- vagy feladatkörébe tartozó tevékenységet érintsen, mint az oktatás, szociális ellátás, egészségügy, kultúra; másodsor, hogy megállapodáson alapuljon a két fél között, de legalábbis kényszermentes legyen. Ugyanakkor a vallásszabadság megkívánja, hogy az állam ne tegyen különbséget az egyes vallási (továbbá vallási és nem vallási, hanem más világnézeti, pl. humanitárius) szervezetek között, hanem az együttműködésről szóló döntése kizárólag a feladat ellátására, a szolgáltatás nyújtására való alkalmasság alapján történjen.

Az együttműködés – a kooperatív elválasztás – alkotmányosan továbbra is megköveteli az állam világnézeti semlegességét, ami a felekezeti jogban a felekezetek egyenlő kezelését kívánja meg; ez a követelmény az egyes hívők (mint az alapjog alanyai) egyenlő szabadságából származik. Ha ugyanis *A* felekezet előnyösebb helyzetbe kerül (jogilag egyház lesz), míg *B* nem, akkor az *A* felekezethez tartozók, e tekintetben, előnyösebb helyzetben vannak, mint a *B* hitűek. Az állam ugyan tehet gyakorlati szempontból igazolható különbséget az egyes vallási csoportok, végső elemzésben a hívők között, ez azonban nem alapulhat a csoportok által vallott vallási vagy társadalmi, erkölcsi nézetek értékelésén, vagy egyesek támogatásán, illetve mások elvetésén.

Az előbbi fejtegetésből következik, hogy az egyházként elismerés (ami valójában elfogadás) – különösen, ha ez az állammal való együttműködés feltétele – nem alapulhat, csak jogilag szabályozott és mindenkire érvényes szempontokon; az állam nem választhat tetszése szerint az egyes felekezetek között. Az együttműködés az állam szempontjából – ha egyszer az Alaptörvény kimondta – kötelezettség, csak az egyházak (vagy: „egyházak”) számára jog. Ezért az állami elismerés, az együttműködés feltétele, csak az egyház-jelöltek törvényben megfogalmazott kritériumokon alapuló együttműködési képességén alapulhat. Ugyanakkor az állam széles körben választhatja meg az együttműködés egyes területeit, tehát azt, miben

kíván együttműködni az egyházakkal, és miben nem. Az államtól (ebben az értelemben) független önálló tevékenység vagy szolgáltatás más eset, mint pl. iskola fenntartása állami támogatás nélkül. Ezek a tevékenységek viszont nem tehetők függővé az egyházként elismeréstől, csak a mindenkire érvényes feltételek teljesítésétől.

A fentiek miatt az Alaptörvényben használt egyház terminus alkotmányjogi tartalma további kidolgozásra szorul. Ebben alapvető, hogy a vallás- és lelkiismereti szabadság egyéni alapjog, amelyhez a közösségi gyakorlás is hozzátartozik, de alanya az egyén és nem a közösség vagy egy szervezet. Az állam és „egyház” együttműködésében az állam köteles egyenlően kezelni az egyes vallási és nem vallási meggyőződésű embereket, különben sértené legalábbis az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.

Budapest, 2013. február 26.

*Dr. Bragyova András*  
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

*Dr. Holló András*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet az Alkotmánybíróság többségi döntésével, amely szerint az Ehtv. 7. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, az Ehtv. 14. § (1) és (3)-(5) bekezdései, az Ehtv. 34. § (1)-(2) és (4) bekezdései, valamint az Ehtv. 37. § (1) bekezdése nincsenek összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel. Ennek megfelelően a határozat rendelkező részének 1-5. pontjaival nem értek egyet.

Az Országgyűlés az Ehtv. megalkotásával a lelkiismereti- és vallásszabadsághoz fűződő jog által garantált „együttes” és „nyilvános” vallásgyakorlás szabadságát, vagyis a közös vallásgyakorlás intézményi kereteit szabályozta újra. A korábban hatályban volt Lvt. 8. §-a az Alkotmány 60. § (2) bekezdésének megfelelően garantálta, hogy az azonos hitelt vallók a törvény 9-10. §§-ban foglalt feltételek teljesítése mellett egyházat alapíthassanak. Ugyanakkor az Lvt. 6-7. §§ a közös vallásgyakorlás jogát nemcsak egyház tagjai számára biztosították, hanem mindenki, aki valamely vallási közösségben részt kíván venni. A törvény hiányosságai, az egyházalapítás feltételeinek lazasága, valamint a törvényi szabályozást érő számos kritika a jogalkotót a jogi szabályozás átfogó újragondolására ösztönözték.

Az Ehtv. a vallási tevékenység közös gyakorlásának intézményi kereteit újraszabályozta, és a különböző állami egyházjogi modellekben ismert, úgynevezett többszintű jogállási rendszert vezetett be. Az Ehtv. a közös vallásgyakorlás lehetőségét egyfelől a korábban nyilvántartásba vett vallási közösségek részére vallási tevékenységet végző egyesület [Ehtv. 34. § (1) bekezdés], másfelől pedig az egyház [Ehtv. 7. § (1) bekezdés] intézményi keretei között garantálja. Mindkét szervezeti forma elkülönült jogalanyiságot biztosít a tagok számára a közös vallásgyakorlás, és az ahhoz kapcsolódó oktatási, egészségügyi, vagy egyéb jószolgálati tevékenység ellátásához. A korábban nyilvántartásba vett vallási közösségek tekintetében a vallási tevékenységet végző egyesületet az egyesülési szabadság alapján a bíróság veszi nyilvántartásba [Ehtv. 35. §], míg az egyházi jogállást az Ehtv. 14. §-ában meghatározott feltételek teljesítése esetén az Országgyűlés mérlegeléssel ismeri el. [Ehtv. 14. § (1) bekezdés] Megállapítható tehát, hogy nem a közös vallásgyakorlás joga szűnt meg, hanem a korábban hatályban volt Lvt. szerinti egyházi jogállás értelme, és a közös vallásgyakorlás intézményi keretei változtak meg.

Az alapvető jogok biztosának indítványa, valamint az alkotmányjogi panaszok alapján az Alkotmánybíróságnak kizárólag abban a kérdésben kellett volna döntést hoznia, hogy az Ehtv. szabályozási koncepciója garantálja-e az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében biztosított vallásszabadságból fakadó közös vallásgyakorlás intézményi kereteit. Az egyes vallási csoportok típusaihoz kapcsolt költségvetési támogatás, jövedelemadó kedvezmények, oktatási és egyéb költségek megtérítésének szabályai a közös vallásgyakorlás intézményi kereteinek alkotmányossági megítélése során álláspontom szerint figyelmen kívül kellett volna maradjanak. E szabályok egyfelől nem tartoznak az állami egyházi jogi szabályozás koncepcionális elemei közé, másfelől pedig alkotmányos megítélésük az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései alapján külön vizsgálatot igényelt volna.

1. A többségi döntés az egyházi jogállás kérdésével összefüggésben arra mutat rá, hogy az Alaptörvénnyel való összhang megítélésekor a külföldi országok szabályozási koncepciói önmagukban nem döntő jelentőségűek. Az európai államok szabályozási mintáinak szerteágazó jellegéből annyi azonban mégis megállapítható, hogy az államok rendkívül széles mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek az egyházi jogállás szabályainak, illetve a vallási csoportok jogalanyiségének kialakításakor. Másként fogalmazva e területen kevés olyan közös alkotmányi minimumszabály lelhető fel, amelyet az európai demokratikus jogállamok mindegyike kivétel nélkül elfogadna. Az európai államok többsége az országban játszott történelmi szerepük és társadalmi jelentőségük alapján egyes vallási csoportokat a jogalanyiség, vagy az általuk megszerezhető különleges jogosultságok és az azzal járó köteleességek tekintetében egymástól megkülönbözteti, azaz a többszintű állami egyházi berendezkedés talaján áll. Ennek oka abban rejlik, hogy a XIX. századot megelőzően az egyes európai országok számos, a modern állam funkciójához tartozó feladatot, így többek között oktatást, könyvmásolást, betegápolást, vagy akár a római jog hagyományainak őrzését csak a keresztény felekezetek intézményi infrastruktúráján, és humán erőforrásán keresztül láthatták el. A modern európai államok egy része alkotmányos szabályokban fogalmazta meg az állam vallási semlegességét, és az állam egyháztól történő elválasztását. Ugyanakkor a történelmi szerepű vallási közösségek további társadalmi küldetésére az ilyen alkotmányi szabályokat megfogalmazó európai államokban is fokozott igény mutatkozott, mutatkozik. A társadalom egészét megszólítani képes, és ilyen igénnyel fellépő, országos infrastruktúrával, és szakértelemmel rendelkező vallási közösségek a modern európai társadalomszervezésében is létfontosságú szerepet játszanak. Ennek megfelelően az európai államok túlnyomó többsége az egyes vallási csoportok között, azok történelmi szerepére és társadalmi súlyára figyelemmel különbséget tesz. A vallási közösségek ténylegesen különbözőek, így az állami egyházi jogi rendszerek vagy eltérő jogalany típusokat (magánjogi - közjogi jogalanyok) vezettek be, vagy eltérő szabályokat alakítottak ki, vagy az egységes jellegű szabályozás mellett tényleges különbségeket tesznek.

2. Az Alkotmánybíróságnak a vallásszabadság egyes kérdéseiben kialakított eddigi gyakorlata is ehhez az alkotmányos felfogáshoz illeszkedett. Ezt a 4/1993. (II. 12.) AB határozat úgy fogalmazta meg, hogy minden ország sajátos történelmi körülményei alakítják az állam és egyház elválasztásának fokát, szigorúságát és következetességét. Ennek megfelelően az elválasztás alkotmányi szabályát az egyházaknak a magyar történelemben játszott szerepére, jelenkori tényleges működésükre, és a társadalmi folyamatokra tekintettel szükséges értelmezni. Az állam semlegességének követelménye annyit jelent, hogy az állam nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében, nem azonosíthatja magát egyetlen egyház tanításával sem, és egyetlen egyházzal sem kapcsolódhat össze intézményesen. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ebben a határozatában elvi jelentőséggel mondta ki, hogy „[a]z egyház elválasztása az államtól nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kellene hagynia.” Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Lvt. szabályozási rendszerében az egyházak egyenlőként történő

kezelése az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét nem zárja ki. (ABH 1993, 48, 53.) Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság a 970/B/1994. AB határozatban a Tábori Lelkészi Szolgálat összetételével kapcsolatban azt állapította meg, hogy „[a] »történelmi« egyházak csoportjának megjelölése az egyházak létrejöttének valóságos hazai történetiségére utaló kifejezés. Ezért e megjelölés önmagában nem valósít meg az Alkotmányban tiltott diszkriminációt.” (ABH 1995, 739, 743.) Az Alkotmánybíróság a 8/1993. (II. 27.) határozatában az egyházalapítás feltételeként előírt létszámküszöb szabályának alkotmányosságát bírálta el. E határozatban az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az Alkotmány 60. § (2) bekezdése által garantált együttes vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. Az állam szabadon határozhatja meg, hogy a magánszemélyek milyen típusú jogi személyt, milyen feltételekkel alapíthatnak. Elvi jelentőségű alkotmánybírósági megállapítás volt, hogy „[a]z állam mind az egyesülési jog, mind más alkotmányos jogok alapján létrejött szervezetek és közösségek jogi személlyé válásának feltételeit az illető szervezet vagy közösség sajátosságának megfelelően, eltérően is szabályozhatja.” Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében arra a következtetésre jutott, hogy az egyházak alkotmányos alapokon álló sajátossága a nagyobb szervezeti autonómia, amely az állam és az egyház elválasztásának elvéből fakad. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hozzátette, hogy a szétválasztás történelmi folyamatában elsősorban az államnak a történelmi egyházaktól való elválasztásáról, illetve az állam történelmi egyházakkal való kapcsolatáról volt szó. Ilyen autonómiát garantáló szabály többek között az, hogy az egyházak felügyeletére az állam nem hozhat létre szervezetet, az ügyészség törvényességi felügyeletet az egyházak felett nem gyakorol, illetve az egyházak belső törvényeinek, szabályainak érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható. [ABH 1993, 99, 103.; megerősítve: 32/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 388-389.] Az alkotmánybírósági gyakorlat vizsgálata során tehát megállapítható, hogy a törvényhozó joga az egyházi jogállás megállapítása. Nem vezethető le sem a korábban hatályban volt Alkotmány 60. § (2) bekezdéséből, sem a 2012. január elseje óta hatályos Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdéséből az egyházi jogállás biztosítása, vagy egy ilyen jogállású szervezet alapítási feltételeinek meghatározása.

3. Az Alkotmánybíróság több döntésében is megerősítette, hogy az általa nyújtott alapjogvédelmi szint nem sülyedhet a nemzetközi, jellemzően a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (Bíróság) által garantált jogvédelmi szint alá. [pl.: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat; ABH 2011, 291, 321.; 32/2012. (VII. 4.) AB határozat; ABK 2012, 228, 233.] Az Egyezmény 9. Cikk (1) bekezdése biztosítja az együttes és nyilvános vallásgyakorlás jogát: „(...) la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé (...)” A Bíróság több ügyben vizsgálta, hogy e cikkelybeli rendelkezés milyen jogszabályi környezet kialakítását, és milyen hatósági elbánást kíván meg a részes államoktól. A Bíróság minden egyes döntésében tartózkodott attól, hogy állást foglaljon a többszintű állami egyházjogi berendezkedésekről. A Bíróság azt sem vizsgálta, hogy a vallási csoportok részére közjogi vagy magánjogi jogalanyiség garantálása van-e összhangban az egyezménybeli cikkellyel. Ebből az következik, hogy a Bíróság elismeri az államok jogát arra nézve, hogy az eltérő társadalmi szerepet betöltő vallási csoportok intézményi működésének alapjaként más-más jogalanyiséget határozzanak meg. A Bíróság alapvető követelményként csak azt kívánja meg egy állami szabályozástól, hogy egy vallási csoport számára elkülönült jogalanyiséget biztosítson annak érdekében, hogy a vallási csoport jogok és kötelezettségek önálló alanya lehessen. A vallási csoportoknak pedig az Egyezmény arra ad jogot, hogy számukra a jogalanyiség valamely formája indokolatlan akadályok nélkül, a tisztességes eljárás követelményének érvényesülése mellett legyen elérhető. (Erről lásd: Caneai Katolikus Egyház kontra Görögország, 143/1996/762/963, 1997. december 16.; § 47.; Bessarabiai Metropolita Egyház és mások kontra Moldova, 45701/99, 2002. március 27., § 129.) Ezt erősíti a Jehova

Tanúi kontra Ausztria ügyben hozott döntés is, amelyben a Bíróság nem a kétszintű osztrák egyházi jogi modell bevezetése ellen emelt kifogást, hanem azt sérelmezte, hogy a kérelmezőnek egyáltalán nem biztosították a jogalannyá válás lehetőségét. (10825/98.; 2008. július 31., §§ 97-99.) A Bíróság a vallási csoportok jogalanyiségének biztosításán túl, az állam semlegességét követeli meg. Ebből következik, hogy a vallási csoportok autonómiája feltétlen garanciákat kíván. A vallásszabadság felöli annak igényét, hogy a vallási csoportok önkényes állami beavatkozástól mentesen, békében működhessenek. (Erről lásd: Serif kontra Görögország, 14/03/2000.; 1999. december 24., § 52 - 54.; Agga kontra Görögország, 50776/99. és 52912/99.; 2002. október 17., § 61.; Hasan és Chaush kontra Bulgária, 30985/96.; 2000. október 26., § 62.)

4.1. Mindezekből megállapítható, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlat tételei, és a nemzetközi emberi jogi elvárások a vallási csoportok jogi szabályozásával szemben ugyanazokat követelményeket fogalmazzák meg: egyfelől a vallási csoportok számára szükséges biztosítani az elkülönült jogalanyiságot, másfelől pedig az önkényes állami beavatkozással szemben a vallási csoportok autonómia illet meg. Ebből következően azt szükséges megvizsgálni, hogy az Ehtv. biztosítja-e ezeket a közös elvárásokat. Az Ehtv. szabályozási rendszere a vallási csoportok elkülönült jogalannyá válására több lehetőséget is biztosít: vagy vallási tevékenységet végző egyesületként, vagy egyházként működhetnek. A vallási tevékenységet végző egyesület magánjogi jogalany, és az egyesülési szabadság alapján egységes feltételek, és a tisztességes eljárás alkotmányos követelményének érvényesülése mellett [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései], bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre. Az Ehtv. 36. § (2) bekezdése a korábban nyilvántartásba vett vallási tevékenységet végző egyesület működése tekintetében alkalmazni rendeli az Ehtv. 10. §-át és az Ehtv. 13. § (3) bekezdését. Az Ehtv. 10. §-a a vallásszabadság védelme alatt álló, garanciális szabály, amely az egyházak autonómiáját biztosítja. E törvényhely írja elő az egyházak államtól történő elválasztásának, és az egyházak önálló működésének elvét, illetve tilalmazza az egyházak feletti állami irányítást és felügyeletet. Az Ehtv. 10. §-a fogalmazza meg azt az elvet is, hogy az állam nem vizsgálhat és nem is hajthat végre belső egyházi szabályt, vagy határozatot. Az Ehtv. 13. § (3) bekezdése is az egyházi autonómiához kapcsolódó szabály, amely az egyházi személyek immunitását biztosítja a hitéleti tevékenységgel összefüggő információk tekintetében. A korábban nyilvántartásba vett vallási tevékenységet végző egyesületek esetében az egyházi autonómiát garantáló szabályok feltétlen alkalmazást nyernek. Ebből következően az Ehtv. szabályozási rendszere biztosítja valamennyi korábban nyilvántartásba vett vallási csoport elkülönült jogalannyá válásának lehetőségét, és a vallási tevékenységet oltalmazó többletautonómiát. Álláspontom szerint a vizsgált törvény ennek megfelelően találkozik azzal az elvárással, amelyet a korábbi alkotmánybírói gyakorlat, illetve a nemzetközi emberi jogi jogvédelmi mechanizmusok megfogalmaznak.

4.2. Ettől eltérő kérdést szabályoz az Ehtv. 14. §-a, amelynek értelmében a vallási tevékenységet végző egyesület bizonyos törvényi feltételek, így többek között létszámküszöb és várakozási idő teljesítése esetén kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés egyházi jogállásúként ismerje el. Az Országgyűlés mérlegelési jogkörben dönt a közjogi jellegű egyházi jogállás elismeréséről. Minden ország történelme, kultúrája és hagyománya különböző, ami az országban honos vallásokra is döntő hatást gyakorol. Éppen ezért az egy-egy országban jelen lévő vallási csoportok között tényleges különbségek érhetők tetten. [Erről lásd: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 53.] Az államok a társadalomszervezési feladataik teljesítése során a saját országuk történelmi hagyományait, kultúráját és a vallási csoportok között tetten érhető különbségeket nem hagyhatják figyelmen kívül. Az államok természetesen más jellegű kapcsolatot alakítanak ki azokkal a vallási közösségekkel, amelyek egy országban több évszázada honosak, a híveik lakosság számhoz viszonyított aránya magas, országosan kiépített intézményi infrastruktúrával rendelkeznek, üzeneteiket az



ország teljes lakosságának címzik, és meghatározó jelentőségű oktatási, egészségügyi vagy egyéb jószolgálati tevékenységet látnak el, mint azokkal a vallási közösségekkel, amelyek viszonylag frissen alakultak, regionálisak, avagy tanaikat kevés hívő követi. Másként fogalmazva, egy állam a céljai eléréséhez másképpen támaszkodhat egy országos infrastruktúrával, nagyobb múlttal és társadalmi súllyal rendelkező, a lakosság körében elterjedt vallási közösség segítségére, mint egy frissen alakult, kisebb vallási közösségre. Álláspontom szerint nehezen vitatható el az Országgyűléstől az a jog, hogy az eldöntse mely vallási csoport erőforrásaira képes és kíván erőteljesebben támaszkodni, azaz mely vallási csoportokat részesít közjogi jellegű jogalanyiságban.

Mindaddig, amíg az erősebb szervezeti autonómiával védett magánjogi jogalanyiság valamennyi korábbi nyilvántartásba vett vallási közösség számára elérhető, nem lehet alkotmányossági kérdés, hogy az ország legfőbb népképviselői szerve mely vallási közösségeket ismer el egyházi jogállásúnak. Álláspontom szerint, ebből következően az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében biztosított vallásszabadságból fakadó közös vallásgyakorlás intézményi kereteit az Ehtv. szabályai az Alaptörvény egyéb rendelkezéseivel is összhangban biztosítják.

Az Alkotmánybíróság többségi döntésének 2-4. pontjaiban foglalt jogkövetkezmények megállapítását azért is aggályosnak tartom, mert az Alkotmánybíróság a vallási tevékenységet végző egyesületek jogállásáról rendelkező Ehtv. 34. §-át visszaható hatállyal semmisíti meg, illetőleg azt mondja ki, hogy a jogszabályi rendelkezések a hatályba lépésüktől kezdve nem alkalmazhatók. Az Alkotmánybíróság többségi döntésének közvetlen jogkövetkezménye tehát az, hogy újabb jogalkotás hiányában a vallási tevékenységet végző egyesületek éppen az elkülönült jogalanyiságukat veszítik el.

A bemutatott indokok alapján a többségi döntéstől eltérően, arra a következtetésre jutottam, hogy az Ehtv. kifogásolt szabályai, és a törvény szabályozási koncepciója az Alaptörvénnyel összhangban álltak.

Budapest, 2013. február 26.

*Dr. Balsai István*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1-5. pontjával és azok indokolásával.

Egyetértek ugyanakkor a határozat rendelkező részének 6-10. pontjával.

1. Elvi kiinduló pontom az, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság közös gyakorlásához Magyarországon sem kell feltétlenül egyházi jogállás, az más szervezeti formában, így egyesületként is történhet.

Az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (Ehtv.) Alaptörvénnyel való összhangja szempontjából nézetem szerint három alapvető tényezőt kell figyelembe venni.

1.1. A tárgyalt új törvény az Alaptörvénnyel és az annak eredetileg szerves részét képező Alaptörvény átmeneti rendelkezéseivel (Aár.) egyidejűleg lépett hatályba 2012. január 1-jén. Valójában – mivel közjogi érvénytelenség címén csak 2012. decemberében semmisítette meg az Alkotmánybíróság – az Aár. 21. cikkét az Ehtv. jogszerűen és érvényesen hajtotta végre, egyben meghatározva az egyházkénti elismerés feltételeit. (Ehtv. 14. §)

Az Aár. 21. cikke – túlmenően azon, hogy kimondta: az Országgyűlés sarkalatos törvényben állapítja meg az elismert egyházakat, illetőleg az elismerési feltételeket – meghatározta az elismerés feltételének alapelveit is. Ezek: meghatározott idejű egyházkénti működés; meghatározott taglétszám, történelmi hagyományok és társadalmi támogatottság.

Megállapítható tehát, hogy az Ehtv. – mint az Aár.-t legitim módon végrehajtó sarkalatos törvény – jogszerűen és alkotmányosan tett különbséget vallási közösségek között, az egyházként el nem ismert szervezeteket egyesületnek minősítve. Ugyancsak alkotmányos volt az egyházként elismerési eljárás szabályozása is.

1.2. Az Ehtv. szabályozási koncepciója tudatosan szakított az 1990. évi IV. törvény szabályozási elvével, amely az egyházak létrehozását – a lelkiismereti és vallásszabadság alapjogával való visszaélésre lehetőséget teremtő módon – túlzottan széleskörűen biztosította, lehetővé téve a ténylegesen nem hitéleti tevékenységet folytató szervezetek egyházként történő bejegyzését és ezáltal az állam (a társadalom) általi anyagi-pénzügyi támogatását. (Vö. a Ehtv. preambulumaival.)

1.3. Végül, de nem utolsó sorban hangsúlyozni kell, hogy a korábbihoz képest az állam és az egyházak kapcsolatának alkotmányos szabályozása is megváltozott az Alaptörvény megszületésével.

A formális elválasztás megmaradt ugyan, de az Alaptörvény VII. cikkének (2) bekezdése kimondja: „Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.” Mindebből és a rendelkezésre álló anyagi forrásokból és lehetőségekből is következik, hogy a vallási közösségek között az állam a társadalmi hasznosság alapján szelektálni kíván, a közös célok elérése érdekében csak a vele együttműködő, az Országgyűlés által elismert egyházakat kívánja előnyben részesíteni. Ez a megoldás semmilyen alkotmányos elvet, illetőleg szabályt, vagy nemzetközi kötelezettséget nem sért, ugyanúgy, mint ha az elismerést a végrehajtó vagy az igazságszolgáltatási hatalmi ág valamely szervére bízna.

A fentiek alapján

- számomra nem fogadható el az az álláspont, hogy az egyházi jogállás elismerésére az Országgyűlést feljogosító, illetőleg az el nem ismert vallási közösségek egyesületté minősítésére vonatkozó rendelkezések alaptörvény-ellenesek lennének. Ugyanígy nem lehet indoka a megsemmisítésnek az sem, hogy az ezekre vonatkozó alkotmányos felhatalmazást a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat közjogi érvénytelenség címén, formai okokból megsemmisítette. Éppen a határozatba foglalt „beépítési parancsra” az alkotmányozó az Aár. 21. cikkében foglalt tartalmi követelményeket beépítheti az Alaptörvény VII. cikkébe. (A határozat nyomán előállt „függő jogi helyzet” rendezése érdekében már közismert az Alaptörvény IV. módosításának tervezete, amely az Országgyűlés általi elismerést beépíti az Alaptörvénybe);

- nem lehet alaptörvény-ellenes az az eljárás, amelyet az annak időpontjában érvényes és hatályban lévő Aár. 21. cikkének végrehajtásaként az Országgyűlés maga folytatott le az erre rendelkezésre álló időszakban.

Következésképpen a határozat 1-4. pontjaiban foglalt visszamenőleges hatályú megsemmisítéseket, illetőleg alkalmazási tilalom elrendeléseket a fentiekre tekintettel nem tudom elfogadni.

2. Az egyházkénti elismerés eljárását és az elismerés megadására jogosult szervet illetően kétségtelenül az is elfogadható megoldás lehetne, ha az eddig az Országgyűlés által lebonyolított és bírói jogorvoslatot nem biztosító eljárás helyett a jövőre nézve a határozat 5. pontjában szereplő alkotmányos követelménynek megfelelő eljárás érvényesülne. (Ilyen lehetne például egy olyan, az egyházi ügyekért felelős közigazgatási szervnek döntési vagy egyetértési, de legalább is meghatározó beleszólási jogot lehetővé tevő egyfokú közigazgatási eljárás, amelynek eredményével szemben a bírói jogorvoslat rendelkezésre áll.)

Nem állítható azonban, hogy bármilyen alaptörvényi rendelkezésbe, abból levezethető alapelvbe ütközne a legfőbb népképviselői szerv, az Országgyűlés feljogosítása az egyházi elismerés kérdésében való döntéshozatalra. Az Országgyűlésnek az ilyen döntése nem képez ítélt dolgot, véglegesen lezárt kérdést, az elismerési eljárás az erre vonatkozó törvényi feltételek fennállása esetén ismétlődhet. Minden ilyen ismételt eljárás sajátos jogorvoslatnak

tekinthető. Emellett az alkotmányos követelménynek megfelelő eljárás nem is nemzetközi kötelezettségünk, erre való tekintettel is vitatom az indokolásnak a nemzetközi követelményekkel, illetve a nemzetközi összehasonlítással szerintem túlzottan foglalkozó részét. Külön és ismételten hangsúlyozni kívánom, hogy az itt tárgyalt kérdésben az alkotmányozó hatalom jogosult dönteni. Következésképpen elvi szempontból, a hatalommegosztás oldaláról nézve rendkívül aggályosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság – a formai megsemmisítésre alapozva – tartalmi álláspontot nyilvánít ki olyan kérdésben, amelyben döntése időpontjában már létezik az országgyűlési képviselők 2/3-a által benyújtott alaptörvény-módosítási javaslat, amely az Alaptörvény VII. cikk (2) és (3) bekezdéseit megváltoztatná, és egy új (4) bekezdéssel egészítené ki. A negyedik alaptörvény-módosítási javaslat egyértelműen megerősíti azt a szándékot, amellyel az alkotmányozó az Aár. 21. cikkében az Ehtv. alapelveit eredetileg rögzítette.

A fentiekre tekintettel a határozat 5. pontjában megállapított alkotmányos követelményt sem áll módomban elfogadni.

Budapest, 2013. február 26.

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.  
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:  
*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.  
alkotmánybíró

A különvélemény 1. pontjához csatlakozom:  
*Dr. Szalay Péter* s. k.  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleménye

A többség által elfogadott határozat rendelkező részének 1., 2., 3., 4. és 5. pontjaival és az azokhoz kapcsolódó indokolással nem értek egyet. Megítélésem szerint az Alkotmánybíróság által vizsgált, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban Ehtv.) 7. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, 14. § (1) és (3)–(5) bekezdése, 34. § (1)–(2) és (4) bekezdése, valamint 37. § (1) bekezdése nem sérti az Alaptörvény rendelkezéseit.

A határozat rendelkező részének 6., 7., 8., 9. és 10. pontjaival egyetértek.

1. Álláspontom szerint a jelen ügyben érdemi vizsgálatnak sem lett volna helye, hanem az alkotmányjogi panaszok befogadását vissza kellett volna utasítani következők miatt:

A 17 alkotmányjogi panasz indítvány közül 16 esetben került sor az Abtv. 58. § (1) bekezdése alapján arra, hogy az előadó alkotmánybíró hiánypótlási felhívást küldött ki az indítványozóknak. Ezen végzések a legapróbb részletekig meghatározták azokat a hiányzó elemeket (Alaptörvény megsértett rendelkezése, jogsérelem mibenléte, a közvetlen hatályosulás bekövetkezésének módja, az Ehtv. vizsgálandó rendelkezéseinek megjelölése), amelyek alapján az indítvány befogadásra alkalmas lehet.

Az Abtv. 51. § (2) bekezdésében foglalt kötelező jogi képviselő törvénybe iktatása azt a célt is szolgálta, hogy a szakmailag hozzáértő jogi képviselő az indítványokat megfelelően előkészítve nyújtsa be az Alkotmánybíróságra. Álláspontom szerint az előadó alkotmánybírónak nem képezi feladatát az, hogy az indítványok egyes elemeit átvizsgálva

pontokba szedje azok egyes hiányosságait, majd felhívja az indítványozókat a hiányosságok kiküszöbölésére. Ezen gyakorlat elterjedése azt a kötelezettséget fogja hátrítani az előadó alkotmánybírákra, hogy minden esetben részletes útmutatót jutassanak el a panaszosok részére, melynek lépéseit követve a hiánypótlás visszaküldését követően az indítvány befogadásra alkalmassá válik.

Az Alkotmánybíróság a 3027/2013. (II.12.) AB végzésében az Abtv. 55. § (3) bekezdésében foglalt főtítkári hiánypótlási intézkedési lehetőségével összefüggésben rámutatott arra, hogy a hiánypótlási lehetőség „nem jelenti az érdemi elbírálásra alkalmatlan indítvány tekintetében a tartalmi elégtelenségre vonatkozó hiánypótlási kötelezettséget.”

Véleményem szerint az Abtv. 58. § (1) bekezdésében foglalt, az előadó alkotmánybíró által történő hiánypótlási felhívás is egy lehetőség, (ahogyan az a törvény szövegéből is kiolvasható) de ezen jogkör gyakorlása nem lépheti át azt a határt, hogy az alkotmánybíró mondhatni személyre szabottan jelöli meg teljes részletességgel az indítvány hiányzó elemeit. Ez a feladat a panaszt elkészítő jogi képviselőre hárul. Ezt támasztja alá az az alkotmánybírói gyakorlat, amikor azt az alkotmányjogi panaszt, amely a határozott kérelem alapvető feltételeinek nem felel meg, hiánypótlási felhívás kiküldése nélkül visszautasítja az Abtv. 52. § (1) bekezdésének valamelyik pontja alapján. (pl.: 3018/2013. (I. 28.) AB végzés, 3033/2013. (II. 12.) AB végzés, 3355/2012. (XII. 5.) AB végzés)

Jelen esetben 16 alkotmányjogi panasz indítványt érintően került sor hiánypótlásra az Abtv. 52. § (1) bekezdésének nem csupán egy pontjára tekintettel, hanem az Abtv. 52. § (1) bekezdésének több pontjával összefüggésben.

Az indítványozók ügyében csak abban az esetben lett volna alkalmazható az Ügyrend 30. § (7) bekezdése – miszerint „az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet a testület elé terjesztheti” –, ha a beadványok a befogadási feltételeknek megfeleltek volna.

2. Az Alkotmánybíróság legfontosabb feladata az Alaptörvény védelme. Ezt szem előtt tartva álláspontom szerint az ügy tárgyalását az Alkotmánybíróságnak fel kellett volna függesztenie Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának elfogadásáig és hatályba lépéséig. Az Országgyűlés T/9929. szám alatt jelenleg tárgyalja ezt a javaslatot, amely módosítja az Alaptörvény VII. cikk (2) és (3) bekezdéseit.

A T/9929. számú javaslatból kitűnik, hogy az alkotmányozó hatalom – az Alaptörvény VII. cikkét érintő egyéb módosításokkal együtt – az Alaptörvény rendelkezései közé kívánja emelni a megsemmisített Aár. 21. cikk (1) bekezdését. Ez az Alaptörvényt módosító javaslat figyelembe veszi a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban foglaltakat.

A 2012 decemberében meghozott 45/2012. (XII. 29.) AB határozat az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek (Aár.) megsemmisítésekor ugyanis azt mondta ki, hogy a részleges megsemmisítésre formai okból kerül sor, és az Országgyűlés kezében a döntés, hogy a megsemmisített rendelkezések közül melyeket emeli be az Alaptörvénybe, annak *S) cikke* alapján.

Az Alkotmánybíróság az Aár. formai megsemmisítéséhez kapcsolódóan a határozata indokolásában maga ismerte el, hogy az alkotmányozónak jogában áll a megsemmisített rendelkezéseket az Alaptörvénybe emelni. Jelen határozattal ugyanakkor annak tudatában hozott döntést a testület, hogy az Alaptörvény általa kikényszerített módosítása még folyamatban van.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatára az jellemző, hogy – akár az eljárás felfüggesztéséről szóló döntés formális meghozatala nélkül is – bevárja más bíróságok, szervek eljárásának befejezését.

Az Alkotmánybíróságnak tehát jelen ügyben az Abtv. 60. §-a alapján az előbb kifejtettekre – mint különösen fontos okra – tekintettel, továbbá az Alaptörvény védelmére irányuló kötelezettsége alapján fel kellett volna függesztenie az eljárását.

3. A többség által elfogadott határozat indokolásának V. pontja az egyes panaszok által állított közjogi érvénytelenséggel összefüggésben folytatta le annak vizsgálatát, hogy az Ehtv. megalkotása az Országgyűlés Házsabályában foglalt előírások betartásával történt-e. A határozat hosszasan elemzi a vizsgált törvény elfogadásának menetét, körülményeit, majd azt állapítja meg, hogy az eljárás nem állt összhangban a Házsabállyal, ugyanakkor közjogi érvénytelenséget azért nem mond ki az Alkotmánybíróság, mert az összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki. Ezt követően viszont megfogalmaz egy alkotmányos követelményt, amelyben előírja, hogy a törvényhozási eljárásra a Házsabálynak megfelelően kerüljön sor, illetve hogy megfelelő időt kell biztosítani a törvényjavaslatok alapos megismerésére. Az indokolás ezen részével az alábbiak miatt nem értek egyet:

3.1. Az elfogadott indokolás szerint „A Házsabálynak a rendkívüli ülés napirendjére a rendkívüli ülés összehívását követően felvenni javasolt önálló indítványokra vonatkozó 39. § (4) bekezdése – a (3) bekezdéstől eltérően – nem mentesíti az indítványt a tárgysorozatba vételhez főszabályként szükséges bizottsági támogatás alól.”

Álláspontom szerint ezzel szemben a Házsabály 39. § (4) bekezdéséből logikailag az következik, hogy az (1) bekezdésben meghatározottak által napirendre venni kívánt önálló indítvány ugyanolyan eljárással – jelen esetben automatikusan – kerül az Országgyűlés tárgysorozatára. Ezt egyrészt az támasztja alá, hogy a 39. § (4) bekezdése önálló indítványról ír, nem pedig tárgysorozatba vett önálló indítványról; másrészt rendszertanilag véleményem szerint az az ésszerű következtetés, ha a rendkívüli ülés napirendjére felvetni kívánt önálló indítványok azonos feltételek szerint kerülnek napirendre.

3.2. A többségi álláspont alapján rendkívüli ülés napirendjének megállapításakor „nem vonatkozik a napirend módosítására a Házsabály 23. § *t*) pontja és 47. § (1) bekezdése (két nappal korábbi megküldés), mivel a javasolt és megküldött napirend a Házsabály 47. § (3) bekezdése szerint az ülés megkezdését megelőzően egy órával még módosítható; ugyanakkor a napirend módosításának lehetősége nem ad felmentést a Házsabály 98. §-ának és 101. §-ának mellőzésére (tehát hogy a törvényjavaslat benyújtásához képest következő ülésen kerülhet sor a bizottsági, illetve a plenáris tárgyalására).”

Véleményem szerint az automatikus tárgysorozatba vétel eredményeként azonban egy önálló indítványnak a kijelölt bizottság általi tárgyalására és a tárgysorozatba vételről való határozathozatalára – a fenti állítással ellentétben – már nincs szükség.

3.3. Nem értek egyet a többség által elfogadott indokolás azon részével sem, amely szerint, „ha már az országgyűlési képviselők számára a benyújtott törvényjavaslat megismeréséhez biztosított minimális idő rendelkezésre állt, de az Országgyűlés a törvényjavaslat sürgős tárgyalását nem rendeli el, az ugyanazon ülésnapon (amelyen ilyenről elvileg legkorábban dönthetett volna) annak tárgyalása nem kezdhető meg.”

A többség által elfogadott határozat itt egy általános következtetést vont le a Házsabály 39. § (6) bekezdésébe foglalt szabályból, álláspontom szerint azonban a sürgős tárgyalás elrendelésével összefüggő lehetőség (nevezetesen, hogy az önálló indítvány tárgyalása a sürgős tárgyalást elrendelő ülésnapon megkezdhető) nincs semmilyen kapcsolatban a 47. § (3) bekezdésében található szabállyal, nem írja azt felül, nem tartalmaz arra nézve kiegészítő rendelkezést.

3.4. A közjogi érvénytelenség vizsgálatával kapcsolatban összességében tehát az a véleményem, hogy az Országgyűlés a Házsabály rendelkezéseit betartva alkotta meg az Ehtv.-t, ezért az indokolásban található alkotmányos követelmény kimondásával nem értek egyet.

4. Az Alkotmánybíróság jelen határozatban megváltoztatta korábbi álláspontját, és az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdés második mondatából azt vezeti le, hogy a vallási közösségek működéséhez olyan sajátos jogi formára vonatkozó szabályokat kell az

Országgyűlésnek megalkotnia, amely számukra a demokratikusan felépülő egyéb társadalmi szervezetekhez képest nagyobb belső szervezetalkítási és szabályozási szabadságot biztosít.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban előző Alkotmány) 60. § (1), (2) és (3) bekezdésébe foglalt vallásszabadsághoz való alapvető jogot, valamint az egyház és az állam elválasztását rögzítő megállapítást az Alaptörvény VII. cikke tartalmi tekintetben – kisebb pontosításokkal – változtatás nélkül átvette.

Az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésének második mondata az egyik ilyen pontosítás, amely kimondja, hogy „Az egyházak önállóak.” Ez a rendelkezés egyrészt az állam és egyházak különvált működését kimondó megállapítást erősíti meg, másrészt nyomatékosítja az Alkotmánybíróság azon korábbi megállapítását, miszerint „[a]z elválasztás elvéből az következik, hogy az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 52]

A jelen határozat által is idézett 8/1993. (II. 27.) AB határozat arra mutatott rá, hogy a „vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. A másokkal együttesen történő vallásgyakorlásnak az Alkotmány 60. § (2) bekezdésében biztosított joga mindenkit megillet arra való tekintet nélkül, hogy az együttes vallásgyakorlás jogilag szabályozott szervezeti keretek között, vagy anélkül történik-e, illetve, hogy milyen szervezeti formában folyik. Sem az egyéni, sem a közösségi vallásgyakorlás szabadsága nem tehető függővé sem vallásos szervezeti tagságtól, sem a vallási közösség szervezeti formájától.”

A mostani határozat az Alkotmánybíróság ezen megállapítását azért nem tartja fenn, mert érvelése szerint az Alaptörvényben rögzített kitétel, miszerint „az egyházak önállóak”, többletkötelezettséget telepít az államra. A többletkötelezettség pedig abban nyilvánul meg, hogy a vallási közösségeknek alanyi jogot kell szolgáltatnia az egyházi formában történő működésre.

Álláspontom szerint ez a levezetés több szempontból is vitatható. Az a tény, hogy az egyházak önállóak, nem jelenti azt, hogy vallási közösségek egyéb szervezeti formában való működéskor nem lehetnek/ne lennének önállóak. A vallási célra alapított egyesületek jogi személyiséggel rendelkeznek [1959. évi IV. törvény 61. § (1) bekezdés], jogképességük kiterjed mindazokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek. [1959. évi IV. törvény 28. § (4) bekezdés] Ez garantálja az egyesületek önálló jogaiban való részvételét. Nem változtatott az egyesületek (és így a vallási tevékenységet végző egyesületek) önálló voltán az Alaptörvény hatályba lépése sem.

Az Alaptörvény annak deklarációjával, hogy „az egyházak önállóak”, nem keletkeztetett az államra nézve arra irányuló kötelezettséget, hogy minden vallási tevékenységet végző csoportot egyházként kell elismerni. Megállapítható tehát, hogy Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésének második mondata nem jelent olyan mértékű alapvető változást az előző Alkotmányhoz képest, amely az Alkotmánybíróság korábban kialakított értelmezésétől, megállapításaitól való eltérést indokolná.

Álláspontom szerint az Alaptörvény hatályba lépése nem változtatott azon sem, hogy az állam és az egyház elválasztása keretében a vallás és az egyház sajátosságait az állam ne vehetné figyelembe. Az előző Alkotmány alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlat több esetben is kimondta, hogy az egyházak történelmi és társadalmi szerepe kielégítően indokolhat bizonyos megkülönböztetést.

Véleményem szerint továbbra is helytálló a 8/1993. (II.27) AB határozat azon megállapítása, miszerint „[a]z állam a vallási szervezetek számára nem köteles sajátos szervezeti formát létrehozni, de nincs megkötve abban sem, milyen sajátos formát vagy formákat hozhat létre”. Az állam tehát – amíg ezzel a vallásszabadságot, s ezen belül az együttes vallásgyakorlás jogát nem sérti – belátása szerint határozhatja meg az „egyház” alapításának feltételeit és jogállását. ... bármely vallási közösség vallásgyakorláshoz való joga sértetlen marad akkor is, ha az „egyház” jogállást nem nyerheti el vagy nem kívánja elnyerni. (ABH 1993, 99, 103)

Az Országgyűlés jelen határozatnak „az egyházak önállóak” megállapításból levezetett okfejtésével és alkotmányos követelményével nem is igen tud majd mit kezdeni, hiszen az Alaptörvény negyedik módosítására irányuló javaslat az „önállóságot” az egyházakon túlmenően a vallási tevékenységet végző más szervezetekre is kiterjeszti.

5. Álláspontom szerint az előző Alkotmány 60. §-a és az Alaptörvény VII. cikke között a lényeges különbség ott érhető tetten, hogy az Alaptörvény a VII. cikk (3) bekezdésében akként szabályoz: „Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.” Az Alaptörvény tehát az együttműködésre helyezi a hangsúlyt az állam és az egyházak viszonyában, vagyis a közösségi vallásgyakorlás alapjogának biztosításán felül az állami jog szerint egyháznak minősített vallási közösségekkel a semlegességen túli, azonban az egymástól különvált működés elvét tiszteletben tartó kapcsolatrendszer modelljéről rendelkezik. Egy állam ugyanis rendelkezhet úgy, az állami jog szerinti „egyház” mint jogi személyiség közjogi státuszát azok a vallási közösségek kaphatják meg, amelyek ilyen működésükkel az adott állam és annak polgárai javára válnak, amelyekkel az állam számára hasznos az együttműködés. Ezen egyházi közösségek a társadalom széles rétegeit tartják össze, színesítik a társadalmi kultúrát és számos területen hozzájárulnak az állam céljainak előmozdításához. Tevékenységük eredménye nemcsak az adott közösséghez tartozók számára hasznos, hanem szélesebb körben is megjelenik. Fontos szerepet játszanak az Alaptörvény által is megfogalmazott olyan célkitűzések megvalósításában, mint az elesettek felkarolása, a betegek ápolása, a szegények és a hátrányos helyzetben lévő emberek megsegítése; ezen kívül pedig kiemelkedő az oktatásra és nevelésre irányuló tevékenységük, amely által elősegítik a társadalom tagjainak erkölcsi fejlődését.

Véleményem szerint az egyházi jogi státusz biztosításának kötelezettsége akkor állna fenn, ha azon vallási közösségek számára, amelyek az állami jog szerinti egyházi státuszra nem jogosultak, az egyesületi (vagy más jogi személyi) forma nem tenné lehetővé a vallási tevékenység szabad gyakorlását, illetve az önálló működést. Márpedig a többségi határozat ilyen levezetést, megállapítást nem tartalmaz. Az egyházi elismerésnek pusztán közjogi szempontból, az egyházi státussal járó jogállás, illetve az állami támogatások bizonyos körének meghatározása szempontjából van relevanciája. Az Országgyűlés mint a költségvetés elfogadására jogosult szerv nagy és szabad mozgástérrel rendelkezik a tekintetben, hogy kinek nyújt költségvetési támogatást. Mindez a lelkiismereti és vallásszabadság alkotmányos alapjogának a gyakorlását nem érinti. Ezt mind az Alaptörvény, mind az Ehtv. egyéni és közösségi szinten is biztosítja.

6. A többségi határozat megsemmisítette az Ehtv.-nek azon rendelkezéseit, amelyek alapján az Országgyűlés döntött az egyházként való elismerésről.

Ezzel a következők miatt nem tudok egyetérteni: az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésének *k*) pontja deklarálja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat-és hatásköröket gyakorol. Ezzel a rendelkezéssel az Alaptörvény kitérítette az előző Alkotmány Országgyűlésre vonatkozó szabályozását. A többségi határozat az Országgyűlés ezen alaptörvényi rendelkezéséből fakadó hatáskörét tekinti alaptörvényellenesnek, azzal az indokkal, hogy az Országgyűlés politikai karakterű.

Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága ezt a speciális, az Alaptörvényből eredő feladatkört az Ehtv. 14. § (4) bekezdésének megfelelően a Magyar Tudományos Akadémia elnöke állásfoglalásának kikérését követően végzi el, vagyis álláspontom szerint a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalása nyomán – amennyiben illet kiad – nem lehet az Országgyűlés határozathozatalát politikai karakterűnek tekinteni.

Véleményem szerint fontos ismét megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában is nyomon követhető az a törekvés, hogy az egyházak állam által történő elismerésének folyamata során az állam tekintetbe veszi az adott vallási közösség sajátosságait, társadalomban betöltött szerepét. [4/1993. (II.12.) ABH 1993, 48]

Álláspontom szerint az egyházi elismerés Országgyűlés által történő elutasítása esetében az alkotmányjogi panasz kivételes esete megfelelő jogorvoslati lehetőséget biztosít.

„Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. (...) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11], [13]}. Az alkotmányos követelmény megfogalmazása már jelzi azt, hogy az Országgyűlés eljárásából hiányzik a közvetlen jogorvoslati lehetőség, a megsemmisítést ezért indokolatlannak tartom ez esetben is.

Budapest, 2013. február 26.

*Dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró

