



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:	IV/1721-3/2013	
Érkezett:	2014. SZEPTEMBER 16.	
Példány:	1	Közlönyiroda:
Melléklet:	0 db	mi

Iktatószám: XX-AJFO/ID/11596/2014

**Dr. Paczolay Péter**

az Alkotmánybíróság elnöke részére

**Budapest**

Donáti utca 35-45.

1015

**Tárgy:** a IV/1721/2013. ügyszámú alkotmányjogi panasz a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvénnyel szemben

Tisztelt Elnök Úr!

A tárgybeli ügygel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság döntését segítendő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (1b) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva az alábbiakat ajánlom a tisztelt Alkotmánybíróság figyelmébe.

## I.

1. Az indítványozó vitatja a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ehtvm.) közjogi érvényességét arra hivatkozva, hogy a tárgyaló bizottságok érdemileg nem tárgyalták meg a beterjesztett törvényjavaslatot és az aláírásra megküldött törvényt a köztársasági elnök az elfogadott, de ki nem hirdetett törvénynek a jogbiztonságot sértő hiányosságaira tekintettel megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek. A közjogi érvénytelenség a formalizált eljárás szabályainak megszegése folytán, azok eltérő alkotmányos súlya és tartalmi sajátossága mérlegelésével állapítható meg. Az Ehtvm. elfogadása tekintetében önmagában a bizottsági tárgyalás időtartama alapján az

Ehtvm. közjogi érvénytelensége azonban nem állapítható meg, az eljárás formai szempontjai ugyanis kielégítik annak a formalizált eljárásnak a követelményeit, amelyek a közjogi érvényesség szubsztanciális elemét alkotják.

2. Az indítványozó a közjogi érvénytelenségre vonatkozó állítását részben azzal támasztotta alá, hogy az Alkotmányügyi bizottság az általános vita megkezdéséhez szükséges bizottsági ajánlását nem terjesztette elő. Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatnak (a továbbiakban: Házszabály) az Ehtvm. tárgyalásakor hatályos 101. § (2) bekezdése azonban lehetővé tette, hogy a kijelölt bizottság az általános vita során ismertesse álláspontját, amire az ülésnapról készült jegyzőkönyv alapján sor került. Az indítványozó hivatkozik arra is, hogy az Alkotmányügyi bizottság 2013. június 14-én önálló módosító indítványt terjesztett elő, illetve, bár az – a Házszabályban külön kiemelt résztvevőkön túl – csak a részletes vita lezárásáig lett volna lehetséges, a kijelölt bizottságokon túlmenően és a megengedett tartalmi kört meghaladóan is érkeztek módosító indítványok (T/10750/32. és T/10750/33. szám alatt). A Házszabálynak az Ehtvm. tárgyalásakor hatályos 107. § (1) bekezdése alapján zárószavazás előtti módosító javaslatot – eltérő tartalmi feltételekkel ugyan – bármely bizottság, országgyűlési képviselő és az előterjesztő is benyújthatott a zárószavazás megkezdése előtt legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt huszonnégy órával, amely ülésnap napirendjén szerepelt az adott törvényjavaslat zárószavazása. Az Alkotmányügyi bizottság 2013. június 14-én, a hivatkozott zárószavazás előtti módosító javaslatokat előterjesztő ellenzéki, valamint független képviselők 2013. május 24-én nyújtották be a zárószavazás előtti módosító javaslatokat a benyújtására nyitva álló határidőn belül, mivel a zárószavazás megtartására első ízben 2013. június 26-án került sor. Az Alkotmányügyi bizottság – mint a zárószavazás előtti módosító javaslatok megtárgyalásáért felelős bizottság – a hivatkozott módosító javaslatokat érdemben megtárgyalta, és bár nem támogatta, de sem tartalmi, sem egyéb ok kapcsán nem állapította meg azok házszabályellenességét, figyelemmel arra, hogy ezen javaslatok tartalmukat tekintve is megfeleltek a Házszabály Ehtvm. tárgyalásakor hatályos rendelkezéseinek. Téves továbbá az indítványozónak az a feltevése, hogy a zárószavazás csak az egységes javaslatról szólhatott volna. A Házszabálynak az Ehtvm. tárgyalásakor hatályos rendelkezései alapján a törvényjavaslat záró vitája az egységes javaslatához benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatok megtárgyalásából állt, és a zárószavazás során nemcsak az egységes javaslatról, hanem a benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatokról is döntött az Országgyűlés. Ezt támasztja alá a Házszabálynak az Ehtvm. tárgyalásakor hatályos 108. §-a is, amely szerint, ha az Országgyűlés a törvényt nem az egységes javaslat szövege szerint fogadta el, az előterjesztő a zárószavazást követő három napon belül meg kellett hogy küldje a törvény egybeszerkesztett szövegét a házelnöknek. A fentiek alapján megállapítható, hogy az Ehtvm. tárgyalása során a házszabályi rendelkezések betartásra kerültek. Emellett megjegyzendő, hogy sem a bizottsági, sem a plenáris vita vonatkozásában nincs olyan házszabályi vagy bármilyen jogszabályi rendelkezés, ami – a vita tárgyán kívül – ezek tartalmára vonatkozó előírást fogalmazna meg. Álláspontom szerint ilyet alkotmányosan nem is lehetne előírni.

3. A törvényalkotási eljárás formalizált szabályainak való megfelelésre utalás mellett szükségesnek tartom továbbá hangsúlyozni azt is, hogy önmagában a köztársasági elnök általi megfontolásra visszaküldés sem eredményezheti az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét. Ezzel kapcsolatban a konkrét törvényre vonatkozóan érdemes megjegyezni azonban azt is, hogy a visszaküldésre az indítványban foglaltaktól eltérően nem az Ehtvm.-

mel megállapított rendelkezéseknek a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) rendszerében való értelmezhetősége hiányára tekintettel került sor, hanem amiatt, mert az elfogadott törvény egy jogtechnikai hibája révén az Ehtv. egyes szakaszai a törvényalkotói szándéktól eltérően hatályukat veszítették volna. A T/10750/35. számú zárószavazás előtti módosító javaslat 1. pontja ugyanis tévesen az Ehtv. egy alcíme helyett annak egy fejezete helyébe léptetett volna új rendelkezéseket, amely azt eredményezte volna, hogy az egyházi jogi személyek miniszter általi nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályok kikerültek volna az Ehtv.-ből. A köztársasági elnök a hibát észlelve az elfogadott törvényt megfontolásra küldte vissza az Országgyűlésnek, amelyet egy rövid zárószavazás előtti módosító javaslat korrigált. A köztársasági elnöki vétó tehát nem irányult az indítványozó által megfogalmazott olyan észrevételekre, amely az Ehtv. rendszerének újragondolását jelentette volna. A jogtechnikai hiba formai módosítást igényelt, amely pedig érdemi vitát értelemszerűen nem tudott generálni.

4. Az indítványozónak az Ehtvm. közjogi érvénytelenségével összefüggésben hivatkozott Alaptörvény 4. cikke sérelmének sem tartalmi, sem formai kapcsolódása alkotmányosan nem igazolható, mint ahogy az sem, hogy egy módosító jogszabály közjogi érvénytelensége a módosított jogszabály egészének közjogi érvénytelenségét eredményezné.

## II.

5. Az indítványozó támadja az Ehtvm.-et a kellő felkészülési idő aspektusából is.

6. Az Országgyűlés az Ehtvm.-et a 2013. július 5-i ülésnapján fogadta el és azt a köztársasági elnök 2013. július 12-én hirdette ki a Magyar Közlönyben. Az Ehtvm.-nek az indítványozó által kifogásolt rendelkezései 2013. szeptember 1-jén léptek hatályba. Ez közel 45 napos *vacatio legis* eredményezett, ami álláspontom szerint semmiképpen nem tekinthető olyan kirívóan rövid időtartamnak, amely a jogszabály alkalmazására való felkészülést kizárná és ezáltal a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetné. A jogszabály a jogbiztonság ezen aspektusából fakadó alaptörvény-ellenességét azonban csak az olyan kirívóan rövid felkészülési idő biztosítása alapozná meg, amely az érintettek számára nem biztosítana elégséges időt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez. Az Ehtvm. hatálybalépésével a vallási közösségek számára meghatározott kötelezettségnek (más aspektusból jognak) egyedül a státusz tisztázásához kapcsolódó együttműködési kötelezettség tekinthető, amelynek teljesítésére az Ehtvm. az ezen rendelkezések hatálybalépésének időpontjához képest is még további 30 napot biztosít, így a tényleges kötelezettség teljesítésének (más aspektusból az alkalmazásra való felkészülésnek) időtartama mindösszesen 75 napot tesz ki. Ebbe az eljárásba 24 vallási közösség kapcsolódott be, és csak az ezt meghaladóak tekintetében kellett az Ehtv. 2013. szeptember 1-jétől hatályos 33. § (3) bekezdését alkalmazni.

## III.

7. Az indítványozó kifogásolja azt is, hogy az Ehtvm. szabályai nem felelnek meg az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) meghatározott követelményeknek. Ennek keretében a módosítás

- az egyházként való működés feltételeit „negatív irányba toltá”, nem definiálja a bevett egyház fogalmát, az Országgyűlés eljárási rendjét homályossá teszi, továbbá ellenőrizhetetlen és teljesíthetetlen feltételeket állapít meg,

- nem orvosolta a státuszukat veszített kiségyházak helyzetét és kötelezi őket az egyházként való „újra-elismertetési eljárásra”,
- az Alaptörvény módosításával válaszolt az Alkotmánybíróság döntésére, és
- sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

8. Az Ehtvm. szabályozási célja egyértelműen az volt, hogy a korábbi szabályozáshoz képest is még inkább egyértelművé tegye a kétszintű jogállási modellre való áttérést, amelynek lényege, hogy az állam a vallási közösségek számára – immár az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggően is – két jogi formát kínál fel annak érdekében, hogy a vallási közösség állami jogrendbe való beilleszkedését biztosítsa. A két jogi forma közötti különbség abban áll, hogy a magánjog által szabályozott jogállás a bevett egyházakra (sőt, esetenként az azonos jogi személyiség típusba tartozó civil szervezetekre) vonatkozó szabályokhoz képest jelentősen kedvezőbb feltételek mellett érhető el, a vallási tevékenységet végző szervezetnek ugyanis nem kell megfelelnie a bevett egyházakra vonatkozó feltételeknek [és a civil szervezetekre meghatározott egyes feltételeknek sem – vö. Ehtv. 9/B. § (4) bekezdése]. E jogi keret igénybevételének – még a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényhez képest is kedvezőbb – feltételei a vallási tevékenységet végző szervezet fogalmából következnek. Ehhez képest az Ehtvm. önálló jogalanyiságot biztosít az olyan vallási közösség számára, amelyik közfeladatot lát el és megfelel az Ehtv.-ben meghatározott további feltételeknek. Az ilyen jogállású vallási közösség bevett egyház. Ez az elnevezés – ahogyan azt az Ehtvm. indokolása is megfogalmazta – a vallási közösség jogrendbe történő bevitelére (az Ehtv. mellékletébe való felvitelére) utal. A bevett egyházi jogállást a törvény *ex lege* biztosítja az olyan vallási közösség számára, aki ezt kéri és akinek a közösségi célok érdekében való együttműködésre irányuló kérelmét az Országgyűlés elfogadta. Ezt tette még egyértelműbbé az Alaptörvény ötödik módosítása, amely az Alaptörvény korábbi, a közösségi célok érdekében történő együttműködésre vonatkozó szabályát bontotta ki – a Velencei Bizottság és az Alkotmánybíróság által megfogalmazottakra is tekintettel – az Alaptörvény hatályos VII. cikk (2) bekezdésének átalakításával és (4) bekezdése egyes elemeinek átvételével. A módosítás alapján ugyanis az Országgyűlés döntése nem érinti – mert alkotmányosan nem is érintheti – a vallási közösségek teológiai értelemben vett egyházi önmeghatározását, a vallási közösség szabad vallásgyakorlását és nem az egyházként való működés lehetőségének megadására vagy elutasítására (tehát az Országgyűlés nem konstituálja a vallási közösséget), hanem annak szabad mérlegelésére és eldöntésére irányul, hogy a közösségi célok elérése érdekében az állam melyik vallási közösséggel kíván együttműködni, kvázi szerződéses kapcsolatot létesíteni egy adott vallási közösséggel. Az Alaptörvény ötödik módosítása ezt a szerződéses kapcsolatot az alaptörvényi rendelkezés normatartalmává tette: a közösségi célok elérése érdekében történő együttműködésre tekintettel vált lehetségessé az egyes vallási közösségek közül a feltételeknek megfelelők részére sajátos jogállás és jogosultságok biztosítása, amelynek révén immár alaptörvényi szinten is megteremtődött annak alkotmányos alapja, hogy az ilyen jogalanyok számára az állam a közösségi célok hatékony ellátása érdekében más vallási közösségekhez képest többletjogosítványokat biztosítson. Így tehát a vallási közösségek heterogén csoportján belül a különböző jogosultságok objektív szempontok szerinti biztosítása nem tekintethető diszkriminatívnak. Mindemellett kétségtelen azonban az is, hogy e cél elérésére – az Alkotmánybíróság korábbi döntésein alapulva – az Országgyűlés eljárása nélkül, pusztán az állammal kötött megállapodások alapján is lehetőség nyílna, azonban egyértelmű jogpolitikai szándék alapján az Országgyűlés e döntésre való

jogosultságot az állam nevében eljáró más választott testülettől vagy kinevezett személytől a saját hatáskörébe kívánta vonni.

9. Az Ehtvm. ennek az eljárásnak a szabályait a Velencei Bizottság és az Alkotmánybíróság által megfogalmazottakra tekintettel alakította át. E tekintetben az indítványozó az Ehtv. 14. §-a szerinti feltételek egzaktságát és ellenőrizhetőségét kifogásolja. A kifogásolt feltételek (vallási tevékenység végzése, hitvallás, rítus megléte, működés és létszám) többsége az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) által közigazgatási hatósági eljárásban vizsgált olyan objektív jogi szempont, amelyek fennállása megállapításához a miniszter szakértőt köteles kirendelni [vö. Ehtv. 14/B. § (3) bekezdése]. A szakértő a vallási közösség által az eljárásban az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. §-a alapján benyújtott dokumentumok alapján állapítja meg a feltételek fennállását. Ezen eljárásban a vallási tevékenység végzése és a vallási közösség tanításának lényegét tartalmazó hitvallás és rítus megléte vitán felül azonosítható. E tekintetben rendkívül fontos hangsúlyozni, hogy a szakértő nem magáról a hittételek tartalmáról ad szakvéleményt, hanem azt vizsgálja, hogy a vallási közösség hitelveinek és rítusbeli szabályainak rendszerbe foglalása megtörtént-e és az önmagában is kifejezi-e a vallási közösség természetfeletti irányuló tanításának lényegét. A működés időtartamának számítását az Ehtv. 14/A. § (1) és (2) bekezdése rendezi. Ez alapján a nemzetközi működés a vallási tevékenység legalább két országban való folytatását jelenti, kezdő napja pedig értelemszerűen a vallási tevékenység másik országban való megkezdésétől számítandó. Egyértelműen szabályozza az Ehtv. 14/A. § (2) bekezdése azt is, hogy a hazai működés időtartamába mi számítható bele. Ennek az Ehtv. 14. § bekezdés c) pont cb) alpontjával való együttes értelmezéséből megállapítható, hogy nemcsak a korábban egyházként bejegyzett szervezetek működésének időtartamát kell a húsz évbe beszámítani, hanem a bejegyzés nélkül, bármilyen szervezett formában, vallási közösségként való működés időtartamát is (tekintettel arra, hogy valamely vallás gyakorlása nem kötődik szükségszerűen intézményesült szervezethez). A taglétszám számításának módját is meghatározza az Ehtv., azt az Ehtv. 14/A. § (3) bekezdése alapján ugyanis Magyarország lakosságszámára vonatkozóan – a kezdeményezés benyújtását megelőzően – a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett legutolsó adat alapulvételével kell meghatározni. A miniszter határozatának a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény alapján tartalmaznia kell a tényállás tisztázásához igénybe vett bizonyítási eszközöket, a bizonyító tényekre való utalást és az abból levont következtetést. Az ilyen indokolt határozat Ehtv.-nek való megfelelését a bíróság közigazgatási perben vizsgálja. A per kiterjed a tényállás megállapítása helyességének, így az Ehtv. 14. §-a szerinti feltételek fennállásának megvizsgálására. Ezek olyan objektív és az eljárás iratai alapján a bíróság által érdemben vizsgálható feltételek, amelynek bíróság általi felülvizsgálatára való alkalmassága, alkotmányossága nem vitatható. Az ilyen jogorvoslat igénybevétele pedig maradéktalanul módot ad a miniszter döntésének tény- és jogkérdésekben történő felülvizsgálatára és esetleges jogsérelmek kiküszöbölésére.

10. Az Ehtv. 14. §-a három olyan feltételt tartalmaz, amelyet nem a miniszter, hanem – azok sajátosságai (szubjektív mérlegelés lehetősége) szempontjából – az Országgyűlés vizsgál. Az indítványozó ezeket is az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyává kéri tenni. Ilyen az emberi méltóság védelme, a nemzetbiztonsági kockázat és a közösségi célok érdekében történő együttműködési szándék és képesség. Az első feltételt – az Ehtv. 14. § f) pontjával összefüggésben – a miniszter is vizsgálja, az annak egy adott aspektusa szempontjából válik

ismételten az Országgyűlés általi vizsgálat tárgyává. A nemzetbiztonsági kockázat megítélése – az indítványtól eltérően – a nemzetbiztonsági szolgálatok és nem az országgyűlési képviselők feladata. Az Országgyűlés nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottsága a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a nemzetbiztonságról szóló törvény szerinti eljárása alapján előkészített jelentése alapján győződik meg egy adott vallási közösség tekintetében felmerülő nemzetbiztonsági kockázatról és állapítja meg ennek a feltételnek a teljesítését vagy hiányát. Ez tehát ugyanolyan feladatot jelent az Országgyűlés nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottságának, mint más személy vagy szerv tekintetében a nemzetbiztonsági kockázat tárgyában való vizsgálódás. Az Országgyűlés nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottságának eljárását az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 104. §-a szabályozza. Ez alapján a nemzetbiztonsági kockázati tényezőket az Országgyűlés nemzetbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottsága zárt ülésen állapítja meg, a zárt ülésről készült jegyzőkönyv megtekintését pedig az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága számára biztosítja. A közösségi célok érdekében történő együttműködési szándék és képesség tekintetében az Ehtv. igyekszik a szabad mérlegelés szubjektív tényezőit tompítani, amikor a feltételeknek való megfelelés szempontjából a bizonyítási eszközök releváns körét meghatározza. Ez alapján ugyanis a közösségi célok érdekében történő együttműködési szándékot és képességet olyan objektív tényeken keresztül kell megállapítani, mint a vallási közösség alapszabálya, tagjainak száma, korábbi tevékenysége és a lakosság nagyobb csoportja általi hozzáférés biztosítása. Az Országgyűlés mérlegelési lehetősége ezen feltételek vonatkozásában tehát kétségkívül fennáll, mint ahogy az a szerződési szabadság tekintetében általában is fennáll. Ennek alkotmányossága pedig azzal igazolható, hogy a bevett egyházi jogállás nem a vallás szabad gyakorlásának feltétele, hanem a közösségi célok érdekében történő együttműködésre tekintettel biztosított többletjogosultságoké. A vallási közösségnek nincs alanyi joga az együttműködésre, de ennek biztosításának követelménye magából az Alaptörvényből sem vezethető le.

11. Az Országgyűlés eljárásának tisztességességét hivatottak biztosítani az Ehtvm. által megállapított olyan garanciák minthogy

- az Ehtvm. határidőt szab az eljárás lefolytatására: a miniszter eljárása 60 nap, az elismeréssel összefüggő törvényjavaslat vallásügyi bizottság általi előkészítése 60 nap, az Országgyűlés döntése (ennek keretében az elutasításra vonatkozó országgyűlési határozat közzétételére is kiterjedően) 60 nap, összesen 180 nap,
- a HHSZ 103. § b) pontja alapján az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottságának meg kell hallgatnia az érintett vallási közösség képviselőit,
- az Országgyűlés elutasító határozatának tartalmaznia kell, hogy mely feltétel hiánya miatt történik az elutasítás és milyen okból állapította meg azt az Országgyűlés,
- az Országgyűlés döntésével szemben az Alkotmánybírósághoz lehet fordulni, amely az erre irányuló indítvány alapján az eljárás törvényességét vizsgálja felül, amelynek eredményeképpen az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (4) bekezdése alapján az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy az Országgyűlés határozatának megsemmisítése mellett az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívja fel,
- emellett az Ehtvm. továbbra is biztosítja az elutasított kezdeményezés egy éven túli ismételt megindításának (mint egyfajta sajátos jogorvoslatnak) a lehetőségét, ezáltal az Országgyűlés döntése nem eredményez *res iudicata*.

Az Országgyűlés döntésének Alkotmánybíróság általi felülvizsgálata szempontjából szükségesnek tartom hangsúlyozni azt, hogy a döntés szükségszerűen (a szerződéses

szabadságból fakadó) szubjektív jellege nem teszi lehetővé és alkotmányosan szükségessé sem a teljes jogorvoslat biztosítását, csupán az eljárás törvényességének felülvizsgálatára való lehetőség biztosítását. A diszkrecionális jogkörben meghozott döntések tekintetében ugyanis az esetleges jogorvoslat biztosításának esszenciális eleme erre szűkül. Az Ehtvm.-mel megállapított speciális alkotmánybíróági eljárás pedig ebből a szempontból – álláspontom szerint – hatékony jogorvoslatnak minősül, mivel az alapján az Alkotmánybíróság az Országgyűlés eljárásának jogszerűségét vizsgálhatja felül, és nemcsak az eljárásban alkalmazott, illetve közvetlenül hatályosuló jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját, ami alapján – az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatához hasonlóan – az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (4) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva akár az Országgyűlés határozatát is megsemmisítheti és az Országgyűlést új határozat hozatalára hívhatja fel. Mindezek alapján megalapozatlannak tartom az indítvány azon a részeit, amelyek az eljárás tisztességességének hiányára (ennek keretén belül is különösen a kérelmező ügyféli minőségének hiányára vagy a jogorvoslati jog kiüresítésére) utalnak.

12. Az indítványozó által felvetett „újra-elismertetési eljárás” kapcsán jelezni kívánom, hogy az Országgyűlés tiszteletben tartotta az Abh.-ban ismertetett döntést – amely szerint az olyan vallási közösség, amely vonatkozásában az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos 34. § (1), (2) és (4) bekezdése nem alkalmazható –, és éppen erre figyelemmel alkotta meg az Ehtvm.-et és adott ismételt lehetőséget a közösségi célok érdekében való együttműködés – (az egy éves határidőre tekintet nélkül) soron kívüli – ismételt kezdeményezésére. Az Ehtvm. azon rendelkezése pedig, amely e kezdeményezés elmulasztása esetén a vallási közösség jogállásának helyzetét rendezi, az Ehtv. egyes rendelkezéseinek az Alkotmánybíróság általi megsemmisítésével összefüggő szabályozási hiátusából fakadó problémát orvosolta. Ennek hiányában ugyanis ezen szervezetek jogi státusza nem volt egyértelműen megállapítható, mivel a jog az Abh. meghozatala időpontjában már nem ismerte azt a jogi személyiségtípust, amibe az Ehtv. egyes rendelkezéseinek visszamenőleges megsemmisítésével az Alkotmánybíróság ezeket a vallási közösségeket visszahelyezte és a miniszter általi nyilvántartásba vétel Ehtv.-beli anyagi jogi szabályai sem tették lehetővé a miniszter Abh.-ban megkövetelt eljárását. Az ilyen vitatott jogi helyzet véleményem szerint sérti a jogbiztonságot és emiatt huzamosabb időn keresztül nem tartható fenn, mivel az nemcsak elméleti jogi szempontból, hanem az érintett vallási közösségek mindennapi életének gyakorlati megvalósulásai szempontjából is a működés ellehetetlenülését eredményezi.

13. Utalni kívánok továbbá arra, hogy az Ehtv. 2013. szeptember 1-jétől hatályos 33. §-a alapján 24 vallási közösség kezdeményezte a miniszternél az Országgyűlés Ehtv. 14/C. § (3) bekezdése szerinti döntését. A kezdeményezők közül 10 vallási közösség kérelme tekintetében hozott a miniszter az Ehtv. 2013. október 1-jén hatályos 14/B. § (4) bekezdése szerinti döntést, 14 további vallási tevékenységet végző szervezet esetében elutasító határozat vagy eljárást megszüntető végzés került kiadásra. A miniszter az eljárásba az Ehtv. 14/B. § (3) bekezdése alapján jogász, vallástörténész, vallástudós vagy szociológus szakképzettségű és tudományos fokozattal rendelkező szakértőket vont be. Az eljárásban eljáró, a törvényi feltételeknek megfelelő szakértői kör felméréséhez a Magyar Tudományos Akadémiától és egyes tudományegyetemektől kért a miniszter szakmai segítségét. A kirendelt szakértők többségében a fentiek alapján a miniszter rendelkezésére bocsátott névjegyzékből kerültek kiválasztásra, figyelemmel arra is, hogy melyik szakértő milyen vallási közösség tekintetében rendelkezik szaktudással. A szakértői vélemények az Ehtv. 2013. október 1-jén hatályos

14. §-a szerinti feltételeknek való megfelelés tekintetében megállapították, hogy a feltételek közül a százéves nemzetközi működéssel való rendelkezés illetve a húszéves magyarországi szervezett működés és az ehhez kapcsolódó taglétszámi követelmény (Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszám) teljesítése jelentette a legnagyobb feladatot a kezdeményezőknek. Az Országgyűléssel nem közölt határozatok esetében az elutasítás indokai a százéves nemzetközi működés igazolásának a hiánya, illetve a húszéves magyarországi szervezett működés és az ehhez kapcsolódó taglétszámi követelmény nem teljesítése volt, de emellett volt példa arra is, hogy a vallási közösség nem tette meg a szükséges nyilatkozatokat [a gyakorolni kívánt tevékenység nem ellentétes az Ehtv. 6. § (4) és (5) bekezdésével, vagyis a végezni kívánt tevékenység nem tartozik az önmagában vallási tevékenységnek nem minősülő tevékenységek körébe, és a vallási tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, nem ütközik jogszabályba és más közösségek jogait és szabadságát nem sérti, valamint arról, hogy a vallási tevékenységet végző szervezet elsődlegesen vallási tevékenységet végez], vagy a hiánypótlási felhívásban foglaltakat nem teljesítette. Jelenleg 2 folyamatban lévő ügy van a miniszternél. Ezen eljárások befejezése azért húzódott el, mert a kezdeményező vallási tevékenységet végző szervezetet többször is hiánypótlásra kellett felszólítani a hiányosan benyújtott kezdeményezés kiegészítésére, vagy maga a vallási közösség kérte – több alkalommal is – a határidő meghosszabbítását, illetve szakértői szakba kerülve az ügyekben, a szakértő kérésére került kibocsátásra hiánypótló végzés a százéves nemzetközi működés igazolásával kapcsolatban. Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága 2014. június 12-én és 2014. június 18-án 5-5 szervezet képviselőjét hallgatta meg a HHSZ 103. § b) pontja alapján. Ezen szervezetek a következők: Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség, Szabad Evangéliumi Gyülekezet, Evangéliumi Barátság Vallási Egyesület, Magyar Evangéliumi Egyesület, Mantra Magyarországi Buddhista Közösség, Magyarországi Szabadkeresztyén Gyülekezet Egyház, Magyarországi Názáreti Gyülekezetek Hitéleti Egyesülete, Magyarországi Bahá'í Közösség, Szim Salom Progresszív Zsidó Egyesület, Magyar Reform Zsidó Hitközségek Szövetsége. A bizottsági ülések jegyzőkönyvei a <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/IUB/1406121.pdf> és a <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/IUB/1406181.pdf> oldalon érhetőek el. A kérelmekkel kapcsolatosan az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága még döntést nem hozott.

14. Megjegyzendő továbbá, hogy az Ehtvm.-ben az Országgyűlés az Abh.-val érintett vallási közösségek jogi helyzetének reparálására további olyan erőfeszítéseket is tett, amelyek igyekeznek az érintett vallási közösségeket jogosultságaik szempontjából a bevett egyházak jogosultságaihoz igazítani. Ennek érdekében a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlására és az ahhoz kapcsolódó kiegészítő támogatásra a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény 8/A. §-sal való kiegészítésével egy speciális elszámolási mechanizmust vezetett be az Ehtvm., amely alapján kedvezményezettnek kell tekinteni az Abh.-val érintett szervezeteket is tekintet nélkül arra, hogy a 2012-2014. évben a kedvezményezetté válás feltételeit teljesítette-e.

15. Végül az indítványozónak az Alaptörvény módosításával összefüggő álláspontjához kapcsolódóan két alapvető észrevételt kívánok fűzni. Egyrészt az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Alkotmány módosításainak tartalmi szempontú vizsgálata vonatkozásában – erre irányuló indítvány esetén – mindig hatáskörének hiányát állapította meg. Az Alaptörvény negyedik módosítása pedig ezt a gyakorlatot inkorporálta a 24. cikk új (5) bekezdésébe, amelynek első mondata szerint „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az



Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.” Ennek alapján, álláspontom szerint az indítványozónak az Alaptörvény VII. cikk (2)-(5) bekezdésének az Alaptörvény ötödik módosításával megállapított szövege és az Alaptörvény más rendelkezései közötti „koherencia-vizsgálat” lefolytatására vonatkozó kérelme – hatáskör hiányában – nem teljesíthető. Másrészt felhívom a figyelmet arra is, hogy nincsenek sem belső jogi, sem nemzetközi jogi korlátozások, sőt egyértelmű sztenderdek sem az Alaptörvény vagy az alkotmányok tartalmi szabályozási körére vonatkozóan. Egy-egy kérdés alkotmányi szintű rendezését indokolhatja annak akut, a társadalom széles rétegeit érintő jellege. Elég csupán arra utalni, hogy az Egyesült Államok Alkotmányának kiegészítései tartalmazták/tartalmazzák a szesztilalmat és a fegyverviselési jogot, vagy hogy a svájci alkotmány külön rendelkezéseket szentel az állatok levágásának, a desztillált italoknak, az abszintnak vagy a szerencsejáték termékeknek. Az alkotmányozó hatalom tehát jelentős mozgástérrel kell rendelkezzen abban a tekintetben, hogy az éppen aktuális történelmi-társadalmi-politikai helyzetnek, igényeknek megfelelően döntsön arról, hogy valamely kérdést olyan súlyúnak tekint-e, hogy annak alkotmányban történő szerepeltetését fontosnak tartja vagy sem. Tette ezt akként, hogy a közösségi célok érdekében történő együttműködés kereteit az Alkotmánybíróság döntésének és a különböző nemzetközi kritikák figyelembe vételével alkotmányos szintre emelte. Mindezekre tekintettel, az Alaptörvénynek való maradéktalan megfelelés céljából nem zárható ki az Ehtv. jövőbeli módosításának igénye sem.

#### IV.

16. Az indítványozó az Ehtv.-nek a szabad vallásgyakorláshoz való jogba ütközését állítja.

17. Magyarországnak a vallásszabadsággal összefüggő alkotmányos berendezkedését vizsgálva mind a Velencei Bizottság, mind az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabad vallásgyakorlás követelménye nem sérül, az Alaptörvény és a végrehajtására megalkotott jogszabályok Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeivel és a nemzetközi jog általános elveivel összhangban biztosítják a vallás szabad gyakorlását. Erre tekintettel megalapozatlan az indítványnak az a része, amely az Ehtv. III. Fejezete szerinti szabályoknak az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésébe való ütközését állítja meg. A szabad vallásgyakorlás ugyanis az Alaptörvény végrehajtására alkotott jogszabályok alapján ma is biztosított. Az Ehtv. megteremti azokat a szervezeti kereteket, amelyek a vallás jogi személyiséggel rendelkező jogalanyként való szabad gyakorlását garantálják és amelyek e jogi személyiség elérésének lehetőséget nem zárják ki vagy aránytalanul nem korlátozzák. Az Országgyűlés olyan döntése, amely az együttműködési kezdeményezés elfogadására vonatkozik, nem érinti sem a vallási közösség teológiai önmeghatározását, sem a jogi személyiséggel rendelkező jogalanyként való szabad vallásgyakorlást, és különösen nem tekinthető a parlamenti többség értékrendjének megfelelő értékítéletnek. Az Országgyűlés ugyanis nem hitbéli igazságokról dönt, hanem egy együttműködési kezdeményezésről, aminek az eljárás osztotságára tekintettel nem része az Ehtv. 14. § a)-f) pontjában meghatározott feltételek megállapítása. Ez olyannyira így van, hogy a miniszter e tekintetben hozott döntését az Országgyűlés nem vizsgálhatja felül és azt nem módosíthatja. Sem ezzel, sem pedig az együttműködéssel nem fonódik továbbá össze az állam és az egyház, ez az együttműködés alaptörvényi szabályából sem következik, a vallási közösségek különvált és önálló működését ugyanis az együttműködés ilyen jellege nem rontja le. Emellett pedig azok a vallási közösségek is, amelyek együttműködési kezdeményezését az Országgyűlés elutasítja, teológiai értelemben a saját belső szabályuk szerint egyházként (vagy a teológiai

önmeghatározásuk szerinti más elnevezésű szervezetként), állami jogi szempontból pedig az Ehtvm. által számukra biztosított sajátos jogalanyként (vallási tevékenységet végző szervezet) az állami jogrend keretein belül működhetnek. Az állami jog egyházfogalma tehát nem követi az egyház teológiai fogalmát sem, amely megkülönböztetés az állam és az egyház elválasztásának elvéből is következik. Az Ehtvm. éppen ezért szakított az egyházfogalom jogrendszerbeli használatával és vezette be a vallási közösség két típusát, feltételezve azt, hogy az egyházi szerepfelfogás a vallási közösség teológiai önmeghatározásán alapul, amelyet az állami jog nem érint. Ebből következően pedig az állami jog e fogalom használatára lefoglalt terminológiai megengedik azt is, hogy maga az együttműködés szükségszerűen ne váljék a fogalom részévé.

## V.

18. Az indítványozó diszkriminatívnak találja a vallási közösségek eltérő kezelését.

19. Továbbra is kitartok azon alkotmányos meggyőződésemmel, hogy Magyarországon ma vallásszabadság van. Az Alaptörvény és az Ehtv. a szervezett vallásgyakorlást minden vallási közösségnek azonos feltételek mellett garantálja. E kereteken belül az állam az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése alapján a közösségi feladatot ellátó vallási közösségeknek az állam sajátos jogosultságokat biztosít. A megkülönböztetés objektív alapja a vallási közösségek eltérő társadalmi szerepének figyelembevétele. Az olyan jogokat pedig, amelyek a vallásszabadságból fakadnak és nem a közösségi célok érdekében történő együttműködéshez kapcsolódnak, a bevett egyházak mellett a vallási tevékenységet végző szervezetek is élvezik. A szabályozás lehetséges ilyen irányára egyébként az Alkotmánybíróság már 1993-ban rámutatott, amikor 4/1993. (II. 12.) AB határozatában kimondta, hogy „az egyházak egyenlőként való kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét”. A hatályos szabályozásban tehát ez a tényleges társadalmi szerep figyelembevétele jelenik meg, mint objektív ismérv a vallási közösségeket megillető jogok tekintetében való eltérő szabályozásban. A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő jogok érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek jogi szabályozása, illetve az Országgyűlés együttműködésre vonatkozó döntési gyakorlata tehát nem alaptörvény-ellenes, mivel a megkülönböztetés alkotmányossága objektív ésszerű követelményekkel igazolható. Az állam a vallási közösségek működéséhez minden olyan jogosultságot biztosít, amely a vallásgyakorláshoz közvetlenül kapcsolódik, minden más, a vallási tevékenységet közvetlenül nem érintő olyan tevékenységhez kapcsolódó jogosultságot, amely a közösségi célok érdekében való együttműködéssel függ össze pedig kizárólag a bevett egyházak részére biztosít.

Budapest, 2014. szeptember „ 15 ”

Tisztelettel



Dr. Trócsányi László

