

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 36/2017. (XII. 29.) AB HATÁROZATA

a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 14/C. §-a szerinti eljárással kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István* és *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn annak következtében, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 14/C. §-a szerinti eljárásban előírt döntési határidő elmulasztása esetére alkalmazandó eljárás szabályát. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. március 31-ig tegyen eleget.
2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.124/2014/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség (székhely: Magyarország, 1086 Budapest, Dankó utca 11.) (a továbbiakban: indítványozó) a Kúria Kfv.II.37.124/2014/6. számú, az indítványozónak 2014. június 24-én kézbesített ítélete ellen 2014. július 10-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz indítványt nyújtott be a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon (a továbbiakban: közigazgatási bíróság).
- [2] Az eljárás megindításának az indítványban szereplő indokai: az indítványozó 1990. óta nyilvántartásba vett egyházként működött. Az indítványozó a 6/2013. (III. 1.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) közzététele után, 2013. március 8-án kérelmet terjesztett elő az általa fenntartott idősok otthona működési engedélyében az „egyházi fenntartó” fenntartói típus visszaállítása és az intézmény által nyújtott házi segítségnyújtás finanszírozási rendszerbe történő befogadása érdekében. Érvelése szerint egyházi jogállását az Abh. indokolásának [215] bekezdése alapján nem veszítette el, ezért az általa nyújtott szociális ellátásokat az egyházi fenntartókra vonatkozó szabályok szerint kell a finanszírozási rendszerbe befogadni. Az indítványozó kérelmét mind az elsőfokú (Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala) mind a másodfokú hatóság (Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal) elutasította, a jogerős hatósági döntéssel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelmet pedig a közigazgatási bíróság ítéletével elutasította, mert az indítványozó nem szerepelt a miniszter által vezetett egyházi nyilvántartásban. A Kúria a felülvizsgálati eljárás során az ítéletet hatályában fenntartotta.

- [3] Az indítványozó alkotmányjogi panasza szerint a Kúria ítélete megsértette az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése és XV. cikk (2) bekezdése által védett jogait, elsősorban azon az alapon, hogy egyházi jogállását – és ezzel összefüggésben „egyházi fenntartó” minőségét – nem ismerte el, annak ellenére, hogy a Nyíregyházi Törvényszék az indítványozót 2013. augusztus 6-án kelt végzése akkor egyházként tartotta nyilván, és az indítványozó által az alkotmányjogi panaszhoz csatolt 2014. február 7-én kelt, akkor hatályos adatait bírósági kivonat szintén egyházként tünteti fel.
- [4] Az indítványozó hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügyben* (70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12) 2014. április 8-án hozott ítéletére (a továbbiakban: EJEB ítélet) is, amelyben az indítványozó vonatkozásában is megállapította az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) által védett egyesülés szabadságának (11. cikk) sérelmét a vallásszabadsághoz való joggal (9. cikk) összefüggésben az egyházi státusz megvonása miatt.
- [5] 2. Az Alkotmánybíróság – az indítványozó nyilvántartott adatainak, különösen is szervezeti formájának tisztázása érdekében – felhívta a Nyíregyházi Törvényszéket, hogy nyilatkozzon arról, hogy 2012. január 1. óta az indítványozót mely időszakokban tartotta nyilván egyházként, és az indítványozóra vonatkozóan milyen jogalapon milyen adatváltozásokat jegyzett be.
- [6] 3. Az Alkotmánybíróságnak az eljárása során – az indítványozó 2015. július 16-án kiadott közleményéből – tudomására jutott, hogy az EJEB ítéletére tekintettel az indítványozó a Magyar Állammal 2015. június 26-án részmegállapodást (a továbbiakban: részmegállapodás) kötött, az ennek alapján járó – korábban vitatott és visszatartott – pénzüsségeket kifizettek az indítványozónak.
- [7] Az Alkotmánybíróság Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arról, hogy a részmegállapodás mennyiben orvosolta azt az érdeksérelmét, amelynek orvosolása érdekében a tárgybeli ügyben alkotmányjogi panaszt nyújtott be.
- [8] Az indítványozó válaszában úgy nyilatkozott, hogy a részmegállapodás a 2014. december 31. előtti időszak vonatkozásában az alaptörvény-ellenesség anyagi konzekvenciáit orvosolta, de egyrészt az azt követő időszak vonatkozásában függő jogi helyzet áll fenn – a felek abban állapodtak meg, hogy 2015. január 1-je és az Egyezmény megsértésének majdani megszüntetése közötti időszak vonatkozásában felmerült károk rendezésével kapcsolatos tárgyalásokat 2015. december 31-ig folytatják –, másrészt pedig a részmegállapodás általánosságban nem rendezte az indítványozó egyházi (fenntartói) státuszát. Az indítványozó a nyilatkozat mellékleteként megküldte az Alkotmánybíróság részére a részmegállapodás másolatát.
- [9] Az Alkotmánybíróság elnöke az ügyben készítenendő első tervezetnek az ügy eldöntésére jogosult testület elé terjesztésére vonatkozó határidőt – a 2015. év őszi folyamatban lévő egyházügyi jogalkotással összefüggésben az Országgyűlés 2015. évi őszi ülészakájának várható befejezésére, illetve a fent hivatkozott kártérítési tárgyalási határidőre figyelemmel – az Ügyrend 53. § (3) bekezdése alapján meghosszabbította. Az Alkotmánybíróság egyúttal felhívta az indítványozót, hogy a tárgyalásokra előirányzott határidő leteltét követően nyilatkozzon arról, hogy a részmegállapodás 9. pontjában előirányzott további tárgyalások milyen eredményre vezettek.
- [10] Az indítványozó a felhívásra adott válaszában arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a tárgyalási határidőt a felek – a folyamatban volt egyházügyi jogalkotásra tekintettel – 2016. január 31-re módosították, azonban az – többször, a tárgyalások folytatását szorgalmazó megkeresésük ellenére – eredménytelenül telt el, 2015. január 1-jét követően felmerült károk rendezésével kapcsolatos megállapodás nem jött létre.
- [11] 2016. június 28-án az EJEB részítéletet hozott az EJEB ítéletével érintett több kérelmezőt illető igazságos elégtétel tárgyában is [lásd *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügy* (igazságos elégtétel), (70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12)]. A jelen ügy indítványozója és a Kormány között folyamatban lévő tárgyalásokra figyelemmel azonban az indítványozót érintően az EJEB a részítéletben fenntartotta az elégtétel kérdésének elbírálását és felhívta a feleket arra, hogy a részítélet elfogadásától számított hat hónapon belül értesítsék arról, hogy létrejött-e közöttük megállapodás.
- [12] Mivel az előírt határidőben – a Kormány által jóváhagyott – megállapodás nem jött létre a felek között, az EJEB 2017. április 25-én megítélt 3 millió euró elégtételt az indítványozónak [*Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség kontra Magyarország ügy*, (54977/12.)] Az EJEB döntése megemlíti, hogy az Országgyűlés elmulasztott döntést hozni a szervezet státuszáról, és hangsúlyozza, hogy elsődlegesen *in integrum restitutio*-val kellene

a jogsértő államnak kiküszöbölnie a jogsértést, a pénzbeli elégtétel csak kiegészítő megoldásnak minősül (7., 27–29. bekezdés).

## II.

[13] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

[14] 1.1. A Kúria ítéletének meghozatalakor és jelenleg is hatályos szöveg:

„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 azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre.

(3) Az állam és a vallási közösségek különváltan működnek. A vallási közösségek önállóak.

(4) Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.

(5) A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„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.”

[15] 1.2. A jelenlegitől eltérő, 2012. január 1-től 2013. március 31-ig hatályos szöveg:

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

(3) Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

[16] 2. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvénynek (a továbbiakban: Ehtv.) a bevett egyházként történő elismerésre vonatkozó releváns rendelkezései:

„14/B. § (1) A vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerését a vallási tevékenységet végző szervezet képviselőjére jogosult személy kezdeményezheti. A kezdeményezést a miniszternél kell előterjeszteni.

(2) A miniszter 60 napon belül közigazgatási hatósági eljárás keretében dönt a 14. § a)–f) pontja szerinti feltételek fennállásáról.

(3) A miniszter eljárásában jogász, vallástörténész, vallástudós vagy szociológus szakképzettségű és tudományos fokozattal rendelkező szakértő igénybevétele kötelező. Nem kérhető fel szakértőként egyházi személy.

(4) A 14. § a)–f) pontja szerinti feltételek fennállására vonatkozó döntést az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottságával (a továbbiakban: bizottság) is közölni kell.

14/C. § (1) A bizottság a miniszter 14/B. § (4) bekezdése szerinti közlése alapján a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerésére vonatkozó törvényjavaslatot – és ha a 14. § g)–i) pontjában meghatározott feltételek nem állnak fenn, a törvényjavaslatához kapcsolódóan országgyűlési határozati javaslatot – terjeszt az Országgyűlés elé. A bizottság a törvényjavaslatot, illetve az országgyűlési határozati javaslatot a miniszter 14/B. § (4) bekezdése szerinti közlésétől számított 60 napon belül nyújtja be.

(2) A bizottság eljárásában a vallási tevékenységet végző szervezet nyilvános bizottsági ülésen történő meghallgatása kötelező.

(3) Az Országgyűlés a törvényjavaslat tárgyalása során a 14. § g)–i) pontjában meghatározott feltételek fennállásának vizsgálata alapján a törvényjavaslat benyújtásától számított 60 napon belül a közösségi célok érdekében a vallási tevékenységet végző szervezettel való együttműködés céljából a törvényjavaslat elfogadásával dönt a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismeréséről.

(4) Ha az Országgyűlés a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerését nem támogatja és a törvényjavaslatot nem fogadja el, a (3) bekezdésben meghatározott határidőn belül dönt az országgyűlési határozat elfogadásáról. Az országgyűlési határozat tartalmazza, hogy a 14. § g)–i) pontjában meghatározott melyik feltétel hiányát és milyen okból állapította meg az Országgyűlés.

(5) Az országgyűlési határozat közzétételétől számított egy éven belül a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerésére irányuló ismételt kezdeményezés nem indítható.

14/D. § (1) A vallási tevékenységet végző szervezet a miniszter 14/B. § (2) bekezdése szerinti döntésének bírósági felülvizsgálatát a közigazgatási döntések felülvizsgálatára vonatkozó szabályok alapján kérheti.

(2) A vallási tevékenységet végző szervezet az országgyűlési határozat felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott eljárás keretében kérheti.

15. § A vallási tevékenységet végző szervezet az e törvénynek az adott bevett egyház felvételére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napjától minősül bevett egyháznak.

16. § (1) A miniszter az e törvénynek az adott bevett egyház felvételére vonatkozó módosítása hatálybalépését követő 30 napon belül a bevett egyházat nyilvántartásba veszi.”

- [17] 3. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) Kúria által értelmezett rendelkezésének – 2012. január 1-től 2013. július 31-ig hatályos – szövege:

„4. § (1) E törvény alkalmazásában

[...]

m) fenntartó:

[...]

mb) a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény szerinti nyilvántartásba vett egyház, illetve annak belső egyházi jogi személye (a továbbiakban együtt: egyházi fenntartó), nem minősül egyházi fenntartónak az a jogi személy, amely más típusú szervezatként jogalanyisággal rendelkezik, így különösen a civil szervezet, annak alapszabályban jogi személylé nyilvánított szervezeti egysége, az alapítvány, annak alapító okiratban jogi személlyé nyilvánított szervezeti egysége, a gazdasági társaság,

[...]”

- [18] 4. A szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szmr.) 2. számú mellékletének a Kúria által alkalmazott – 2012. november 16-tól 2013. november 30-ig hatályos – 1.5.1. pontja:

„egyházi fenntartó esetén [...] csatolni kell a fenntartó nyilvántartásba vett adatait igazoló hatósági bizonyítványt”.

### III.

- [19] 1. Az indítvány határozott kérelmet tartalmaz.

[20] Az indítvány megjelöli az Abtv. 27. §-át, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont].

[21] Az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényege: az Abh. alapján az indítványozó egyházi jogállását nem vesztette el, a bírósági nyilvántartásban jelenleg is egyházként szerepel, ennek ellenére a tárgybeli eljárásokban egyházi jogállását nem ismerték el. Ez más, egyházi jogállással szintén rendelkező, és a tárgybeli eljárásokban egyházi fenntartóként elismert egyházakhoz képest hátrányosan megkülönbözteti; a megkülönböztetés



- vallási közösségként érinti, tehát eredményét tekintve vallási szempontú, és nincs alkotmányos indoka [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont].
- [22] Az indítvány szerint az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntés: a Kúria Kfv.II.37.124/2014/6. számú ítélete, a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.268/2013/4. számú ítéletére kiterjedően [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont].
- [23] Az indítvány szerint az Alaptörvény megsértett rendelkezései: VII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (2) bekezdés [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont].
- [24] Az indítvány indokolása arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével: az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ítélete sérti az indítványozónak az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében biztosított vallásszabadsághoz való jogát, valamint ezzel összefüggésben a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkrimináció-tilalmat, mivel az alkalmazott jogszabályok a panaszos egyházi fenntartóként történő elismerését nem zárták volna ki. Az eljáró hatóságoknak és bíróságoknak (végső soron a Kúriának) az Alaptörvénnyel és az Abh.-val összhangban olyan értelmezést kellett volna tulajdonítaniuk, amely az Sztv. 4. § *m*) pont *mb*) pontjának, valamint az Szmr. 2. számú melléklet 1.5.1. pontjának alkalmazása során egyházi fenntartónak minősülnek azok a jogi személyek is, amelyek egyházi jogállásukat az Abh. alapján nem veszítették el [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pont].
- [25] Az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a Kúria döntésének – a közigazgatási bíróság ítéletére is kiterjedő – megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont].
- [26] Az indítvány megjelöli az indítványozó nevét és székhelyét; az indítványozó továbbá nyilatkozik arról, hogy az indítvány közzétételéhez hozzájárul [Abtv. 52. § (5) bekezdés].
- [27] Az indítvány mellékleteként megküldte az indítványozó az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják: a Nyíregyházi Törvényszék által készített kivonatot az egyház 2014. február 7-én hatályos adatairól [Abtv. 52. § (6) bekezdés].
- [28] 2. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [29] A bírói döntés alaptörvény-ellenességét amiatt állítja, hogy a bíróság az egyébként Alaptörvénnyel összhangban értelmezhető jogszabályi rendelkezéseket nem megfelelően, alaptörvény-ellenesen értelmezte. Az indítványozó az egyedi ügyben érintettnek minősül, mivel ő volt a felperes abban a perben, amelyben a Kúria a támadott ítéletet hozta [Abtv. 27. §].
- [30] A bírói döntés az indítványozó állítása szerint a törvény előtti egyenlőség elvét, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sérti a vallásszabadsághoz való joggal összefüggésben. Az Alkotmánybíróság a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatban az Alaptörvény XV. cikkével összefüggésben megállapította, hogy a diszkrimináció tilalmát meghatározó rendelkezés a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkozik. A 26/2013. (X. 4.) AB határozat és a 3176/2013. (X. 9.) AB határozat is érdemben vizsgálta az Alaptörvény XV. cikkének sérelmére hivatkozó alkotmányjogi panasz indítványokat, tehát az Alaptörvény által biztosított egyenlőség sérelme alapján az alkotmányjogi panasz befogadható [Abtv. 27. § *a*) pont].
- [31] A Kúria támadott ítélete ellen további felülvizsgálatnak helye nincs, az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette [Abtv. 27. § *b*) pont].
- [32] Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított 16. napon, a törvényi határidőn belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés].
- [33] Az indítványozó által állított alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta, ugyanis annak tárgya kifejezetten az volt, hogy a panaszos egyházi fenntartónak minősül-e vagy sem. A kérdés egyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű is, mivel arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság által hozott határozatok megállapításai a közigazgatási hatóságokat és a bíróságokat mennyiben kötik [Abtv. 29. §].
- [34] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta.

## IV.

- [35] 1. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [36] 1.1. Az Alaptörvény 28. cikke kimondja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét első sorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik; az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [37] Az Abtv. 39. § (1) bekezdése szerint, ha az Abtv. eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenre nézve kötelező.
- [38] Az Sztv. 4. § *m*) pont *mb*) alpontjának a Kúria által alkalmazott – 2012. január 1-től 2013. július 31-ig – hatályos szövege: „a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény szerinti nyilvántartásba vett egyház, illetve annak belső egyházi jogi személye (a továbbiakban együtt: egyházi fenntartó), nem minősül egyházi fenntartónak az a jogi személy, amely más típusú szervezetként jogalanyisággal rendelkezik, így különösen a civil szervezet, annak alapszabályban jogi személlyé nyilvánított szervezeti egysége, az alapítvány, annak alapító okiratban jogi személlyé nyilvánított szervezeti egysége, a gazdasági társaság.”
- [39] Az Szm. 2. számú mellékletének a Kúria által alkalmazott – 2012. november 16-tól 2013. november 30-ig hatályos – 1.5.1. pontja szerint pedig „egyházi fenntartó esetén [...] csatolni kell a fenntartó nyilvántartásba vett adatait igazoló hatósági bizonyítványt”.
- [40] Az indítványozó egyrészt azt sérelmezte, hogy az eljárásban egyházi jogállását nem ismerték el, másrészt pedig azt, hogy konkrétan az Sztv. 4. § *m*) pont *mb*) alpontjának, valamint az Szm. 2. számú melléklet 1.5.1. pontjának alkalmazása során – Abh. ellenére – nem minősítették egyházi fenntartónak.
- [41] 1.2. A Kúria ítélete az indítványozó jogállását az alábbiak szerint értelmezte: „[a] felperes helyesen hivatkozott az AB határozat indokolásának [215] és [217] bekezdései alapján arra, hogy az OGY határozatban megjelölt egyházak – melyek között a felperes 41. sorszám alatt szerepel – egyházi jogállásukat nem veszítették el, ezért egyesületté történő átalakításuk nem volt kikényszeríthető.”
- [42] A Kúria ítélete tehát – az Abh.-nak megfelelően – elismerte az indítványozó egyházi jogállását; ebből következően az indítványozónak ennek az ellenkezőjét sérelmező állítása nem megalapozott.
- [43] 1.3. Az Sztv. szerinti egyházi fenntartói minőség igazolásával kapcsolatban a Kúria ítélete a következő értelmezést fogalmazta meg: „az elsőfokú bíróság érdemben helyesen mutatott rá arra, hogy a működési engedély módosításának egyik alapját képező Sztv. 4. § (1) bekezdés *mb*) alpontja alapján megállapított egyházi fenntartó fogalmából következően az AB határozatban foglaltak ellenére a szociális ellátási és finanszírozási rendszerre vonatkozó rendelkezések (Sztv.) alapján egyházi fenntartónak csak az Ehtv. szerinti nyilvántartásba vett egyház, illetőleg annak belső egyházi jogi személye minősül. Az Szm. 7. § (4) bekezdés *a*) pontja alapján a működési engedély módosításához az egyházi fenntartói minőséget a nyilvántartásba vétellel igazolni kell. [...] A nyilvántartásba vétel hiányában az Alkotmánybíróság által meghozott határozat alapján a felperes egyházi jogállásának visszaállítása és a bírósági nyilvántartásban egyházként történő rögzítése ellenére a működési engedély módosítására jogszerű lehetőség nem volt.”
- [44] A Kúria ítéletébe foglalt értelmezés szerint az Sztv. szerinti egyházi fenntartói minőség tehát nem az egyházi jogálláson alapul, hanem kizárólagosan az Ehtv. szerinti nyilvántartásba vétel tényén. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megvizsgálta, hogy az Sztv. szerinti egyházi fenntartó fogalma a nyilvántartásba vétellel összefüggésben hogyan értelmezendő az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően.
- [45] Az Sztv. a fogalom meghatározása keretében „a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény szerinti nyilvántartásba vett egyház”-ra utal. A rendelkezést az Ehtv. 40. §-a iktatta be 2012. január 1-jével az Sztv.-be, és szó szerint az Ehtv. címét („a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról”) magába foglaló rugalmas hivatkozást tartalmaz (ezzel szemben az Lvt. címe „a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról” szöveget). Tartalmilag tehát az „[Ehtv.] szerinti nyilvántartásba vett egyház” kifejezést kell értelmezni. Bár az Ehtv. több helyen továbbhivatkozik az Lvt. alapján vezetett nyilvántartásra is [vö. 14. § (2) bekezdés *c*) pont, 35. § (4) bekezdés, 36. § (1) bekezdés] az „[Ehtv.] szerinti nyilvántartás” közvet-

lenül és elsődlegesen az Ehtv. 16–18. §-ában szabályozott, az egyházak és a belső egyházi jogi személyek adatait tartalmazó nyilvántartásra utal, amelyet a miniszter vezet. Az Sztv.-beli fogalom tehát az egyházi fenntartói minőséget kifejezetten egy formális, nyilvántartási szemponthoz köti. Az Alaptörvény 28. cikkére figyelemmel adott esetben az önmagában vett textuális értelmezéshez képest eltérő értelmezés is elvárható lehet alkotmányosan, de az Abh.-nak az indítványozó által hivatkozott része nem az egyházi fenntartó Sztv.-beli fogalmával, hanem az Ehtv. szerinti nyilvántartás vezetésével kapcsolatban tett megállapításokat: „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 akadály 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 bejelentésük a miniszternek és az nyilvántartásba vegye őket” (Abh., Indokolás [215]). Ha az Abh. fenti megállapítását – Abtv. 39. § (1) bekezdése ellenére – adott esetben az indítványozó Ehtv. szerinti nyilvántartásba vételével kapcsolatos eljárásban a miniszter, illetve a döntését felülvizsgáló bíróság nem veszi figyelembe, ez a körülmény az ilyen eljárást lezáró bírói döntés elleni esetleges alkotmányjogi panasz elbírálása keretében kerülhet értékelésre.

- [46] A kifejtettek tekintetével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem jelölt meg olyan megalapozott alkotmányos indokot, amely alapján a Kúriának a Sztv. 4. § *m)* pont *mb)* alpontját az ítéletbe foglaltaktól eltérően lehetett és kellett volna értelmeznie, ezért az ítélet alaptörvény-ellenességére irányuló indítványt elutasította.
- [47] 2. A fenti vizsgálat alapján az egyházi fenntartói minőség az Ehtv. szerinti nyilvántartásba vételtől függ. Az Alkotmánybíróság a Kúria ítéletének felülvizsgálata során ugyanakkor azt is észlelte, hogy az ítéletben megállapított tényállást alapul véve ellentmondás mutatkozik az Abh. idézett megállapítása és a tényleges nyilvántartási állapot között.
- [48] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének *c)* pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [49] Miután tehát az Alkotmánybíróság a jelen határozatban megállapította, hogy az indítványozó által állított sérelmet nem a Kúria ítélete által alkalmazott értelmezés alaptörvény-ellenessége okozza, hivatalból eljárva azt vizsgálta meg, hogy a sérelem nem a szabályozás hiányosságára vezethető-e vissza.
- [50] 2.1. A vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság áttekintette, hogy az Abh. meghozatalát követően az indítványozó jogállását, illetve az Ehtv. nyilvántartásba vételét érintően milyen jogszabályi változások történtek.
- [51] A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ehtvmód.) 2013. augusztus 1-i, illetve szeptember 1-i hatállyal módosította az Ehtv. rendelkezéseit. A szabályozás – azon belül különösen a vallási tevékenységet végző szervezetekre vonatkozó része – jelentősen módosult. Ennek keretében a korábban egyházakat és alapcélként vallási tevékenységet végző egyesületeket megkülönböztető szabályozás – a vallási közösségek két típusaként – már bevett egyházakat és a vallási tevékenységet végző szervezeteket nevesített, amelyek a rájuk vonatkozó szabályozás tartalmát tekintve is a korábbiaktól eltérő jogállással rendelkeznek. Az Ehtvmód. javaslatának általános indokolása szerint a törvény célja, hogy „összhangban az Alkotmánybíróság döntésével, az Alaptörvény negyedik módosítására tekintettel meghatározza a vallási tevékenység végzésének alanyi és tárgyi kereteit, újraszabályozza az elismerési eljárást és rendezi az Alkotmánybíróság döntésével érintett vallási közösségek jogi státuszát”. Az Abh.-val érintett szervezetek jogállásának a rendezése érdekében az Ehtvmód. az Ehtv. 33–37. §-ába új átmeneti rendelkezéseket iktatott be.
- [52] Az átmeneti rendelkezések szerint az Ehtvmód. hatálybalépésekor vallási tevékenységet végző egyesület az Ehtvmód. hatálybalépésétől vallási tevékenységet végző szervezetnek minősül [Ehtv. 34. § (1) bekezdés]. Az olyan vallási közösség azonban, amelynek vonatkozásában az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos 34. § (1), (2) és (4) bekezdése az Abh. alapján nem alkalmazható – ezek nevét a miniszter az általa vezetett minisztérium honlapján közzéteszi –, az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyház általános jogutódja, és egyházként történő elismerését a rendelkezés hatálybalépésétől számított 30 napos jogvesztő határidőn

belül kezdeményezheti [Ehtv. 37. § (1) bekezdés, 33. § (1) és (2) bekezdés]. A törvényben meghatározott egyes elismerési feltételek fennállásáról a miniszter dönt, amellyel szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye [Ehtv. 14/B. § (1)–(2) bekezdés, 14/D. § (1) bekezdés]. Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága (a továbbiakban: bizottság) a miniszter döntésének közlése alapján, a közléstől számított 60 napon belül a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerésére vonatkozó törvényjavaslatot – és ha a törvényben meghatározott további, a bizottság által vizsgált feltételek nem állnak fenn, a törvényjavaslatához kapcsolódóan országgyűlési határozati javaslatot – terjeszt az Országgyűlés elé [Ehtv. 14/B. § (4) bekezdés, 14/C. § (1) bekezdés, 14/D. § (1) bekezdés]. Az Országgyűlés a benyújtástól számított 60 napon belül – elismerés esetén a törvényjavaslat elfogadásával, elutasítás esetén az országgyűlési határozat elfogadásával – dönt a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismeréséről [Ehtv. 14/C. § (2)–(3) bekezdés]. Az elismerés esetén a vallási tevékenységet végző szervezet az Ehtv.-nek az adott bevett egyház felvételére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napjától minősül bevett egyháznak; az ezt követő 30 napon belül a miniszter nyilvántartásba veszi [Ehtv. 15. §, 16. § (1) bekezdés]. Az elismerés elutasítása esetén az országgyűlési határozat felülvizsgálatát a vallási tevékenységet végző szervezet az Alkotmánybíróságtól kérheti [Ehtv. 14/D. § (2) bekezdés]. Az elismerés kezdeményezésének elmulasztása esetén a határidő lejártát, a kezdeményezés elutasítása esetén pedig az elutasító (miniszteri, illetve országgyűlési) döntés közlését (közzétételét), illetve az elutasító döntéssel szembeni jogorvoslat igénybevétele esetén pedig a döntést helyben hagyó (jogerős bírósági, illetve alkotmánybírósági) döntés közlését (közzétételét) követő 30. naptól az érintett vallási közösség vallási tevékenységet végző szervezetnek minősül [Ehtv. 33. § (3) bekezdés]. A bíróság az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesületnek a civil szervezetek bírósági nyilvántartásába az egyesület formájára vonatkozóan bejegyzett adatot a miniszter értesítése alapján az előbbi időpontot követő 60. napig vallási tevékenységet végző szervezetre módosítja [Ehtv. 33. § (4) bekezdés].

[53] 2013. október 1-jén hatálybalépett Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása is, amely az Alaptörvény VII. cikkét újból módosította, s megállapította a rendelkezésnek a jelen határozat meghozatalakor is hatályos szövegét. A VII. cikk (2) bekezdése szerint „[a]z azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre”. A (3) bekezdés alapján „az állam és a vallási közösségek különválan működnek. A vallási közösségek önállóak”. Az együttműködésről a (4) bekezdés rendelkezik: „[a]z állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.” A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat az (5) bekezdés szerint sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény ötödik módosítása tehát az Ehtvmód.-hoz hasonlóan bevezette a „vallási közösség” általános fogalmát, és ennek egyik típusaként a „bevett egyházakat” jelölte meg (az Ehtvmód.-ban nevesített másik típus – a vallási tevékenységet végző szervezet – azonban az Alaptörvény szintjén nem jelenik meg).

[54] Az indítványozó jogállását érintette az Abh., ennek megfelelően a miniszter a nevét közzétette, ezért jogállásának rendezésére az Ehtv. 33. §-a szerinti eljárás vonatkozik. Ez alapján az indítványozó a bevett egyházként történő elismerését kezdeményezte a miniszternél, aki 2014. február 10-én kelt, 719-11/2014/EKF. számú határozatában megállapította, hogy az indítványozó megfelel az Ehtv. 14. § a)–f) pontjaiba foglalt feltételeknek, és döntését megküldte az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottságának az eljárás következő szakaszának lefolytatása érdekében. Az Országgyűlés Igazságügyi Bizottsága 2014. július 11-én benyújtotta a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításáról szóló T/794. számú törvényjavaslatot, amely – többek között – az indítványozónak az Ehtv. bevett egyházakra vonatkozó mellékletébe iktatását is tartalmazta, ugyanakkor benyújtotta a vallási közösségekkel történő állami együttműködés elutasításáról szóló H/795. számú határozati javaslatot is. A bizottság a határozati javaslat indokolása szerint „azt vizsgálta, hogy a vallási tevékenységet végző szervezet megfelel-e az Ehtv. 14. § g)–i) pontjaiban foglaltaknak, és hogy az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése alapján a vallási tevékenységet végző szervezettel a közösségi célok elérése érdekében az Országgyűlés kíván-e együttműködni, illetve hogy a vallási tevékenységet végző szervezet alkalmas-e a közösségi célok érdekében történő együttműködésre”, és úgy foglalt állást, hogy „az elismerés feltételei nem állnak fenn”. Az Országgyűlés sem a törvényjavaslat, sem a határozati javaslat elfogadásáról nem döntött.



- [55] 2.2. Az Alkotmánybíróság már korábban is foglalkozott a jogalkalmazó szervekre előírt eljárási határidők, illetve döntéshozatali (állásfoglalási) kötelezettség betartása garanciájának kérdésével.
- [56] A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat a földbizottság állásfoglalásával kapcsolatos rendelkezéseket vizsgálta. A szabályozás értelmében „[a]z adásvételi szerződés Hatóság általi jóváhagyását tehát nemcsak azáltal képes megakadályozni, hogy a Földforgalmi törvény [a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény] 24. §-ában írt, vagy más, a 68. § (3) bekezdésében meghatározott saját működési céljából következő szempontot érvényre juttató, a szerződés teljesedésével szembeni állásfoglalást ad ki (kifejezett vétó), hanem pusztán hallgatással, az állásfoglalás kiadásától való tartózkodással is (hallgatólágos vétó)” (Indokolás [63]). Az Alkotmánybíróság a határozatban rámutatott, hogy kétféle vétó jogkövetkezménye – a szerződés jóváhagyásának megtagadása – azonos, viszont az ahhoz vezető egyes eljárási cselekmények, s így az eljárási garanciák is eltérően alakulnak: „[k]ifejezett vétó esetén (és természetesen a szerződés megkötését támogató állásfoglalás esetén is) a Földforgalmi törvény 24. §-a értelmében a földbizottság az állásfoglalásában köteles kitérni az értékelt szempontokra. A törvény 68. §-ának (5) bekezdése értelmében az állásfoglalás ellen az érdekeltek kifogást tehetnek a jegyző útján a képviselő-testületnél, amely a Fétv. [a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény] 103/A. § (2) bekezdésének alkalmazásával megvizsgálhatja, hogy az állásfoglalás eleget tesz-e a Földforgalmi törvény 23–25. §-aiban írtaknak. Annak érdekében, hogy a képviselő-testület a felülbírálatot el tudja végezni, az állásfoglalásból világosan ki kell tűnniük a vizsgált szempontoknak és az értékelés eredményének, vagyis az állásfoglalást részletesen indokolni kell. Ezzel szemben hallgatólágos vétó esetén, amikor a földbizottság nem fogalmaz meg állásfoglalást, hanem hallgatása minősül nem támogató állásfoglalásnak, értelemszerűen sem az értékelési szempontok, sem az azok alapján levont következtetés, a nem támogatás indoka nem válik ismertté. Hasonlóképpen hallgatólágos vétó esetén a képviselő-testülethez sem nyújtható be kifogás, így a hallgatólágos vétó törvényessége nem bírálható felül” (Indokolás [64]). A vizsgálat eredményeképpen az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdése a) pontjának ab) alpontjában a földbizottság számára lehetővé tett hallgatólágos vétó intézménye a magyar jog eddig ismert megoldásaitól idegen, egyoldalú hatalmasságot biztosít, és nincs összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslati joggal (Indokolás [81], [90]).
- [57] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint pedig mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A rendelkezések tárgyi hatálya nem szorítkozik a szűk értelemben vett közigazgatási hatósági ügyintézésre és döntésekre, hanem más – tartalmát, funkcióját tekintve – hatósági eljárásra és döntésekre is alkalmazható. Ha egy jogszabály egy ilyen ügy elintézésére előír ugyan észszerűnek minősíthető határidőt, de annak huzamos idejű elmulasztása nem jár jogkövetkezménnyel, akkor a szabályozásból hiányzik a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jog garanciája. Ha egy jogszabály egy, az ügyfél jogát vagy jogos érdekét sértő döntéssel szemben jogorvoslati lehetőséget biztosít, de a döntésnek – az ügyfél jogát vagy jogos érdekét szintén sértő – elmaradásával szemben nem biztosít jogvédelmet, akkor a szabályozás a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslatihoz való alapvető jog garanciáját is nélkülözi. Ha egy közhatalmat gyakorló szerv feladatai közé tartozik az ügyfelek kérelmeit, jogvitáit s egyéb jogviszonyait érintő eljárásban történő egyedi döntés, akkor tehát – feltéve, hogy az adott jogintézmény alaptörvényi szabályozása ezt ki nem zárja – főszabályként az Alaptörvény B) cikke mellett a XXIV. cikk (1) bekezdéséből, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdéséből is eredő garanciális követelmény, hogy a jogszabályokban előírt elintézési határidő huzamos idejű elmulasztásával (azaz a hatáskörrel rendelkező szerv jogszerűtlen hallgatásával) szemben az ügyfél hatékony jogi eszközt kapjon és ne kerüljön kiszolgáltatott helyzetbe.
- [58] 2.3. Amikor az Országgyűlés az Ehtv. által szabályozott eljárásban pozitívan dönt, valamely vallási közösséget bevett egyházként elismer, akkor ez törvénymódosítás útján valósul meg, amely formáját tekintve normatív aktus, bár tartalmilag egyedi döntést hordoz. Amikor azonban az egyházi elismerést elutasítja, akkor egyedi országgyűlési határozatot hoz, egyedi ügyben dönt a kérelmező jogáról. Az alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége, ezért az alapvető eljárási jogok lényege nem üresedhet ki attól függően, hogy az Országgyűlés mely állami szervre telepíti a hatáskört egy jogokat vagy kötelezettségeket érintő egyedi döntés vonatkozásában. Az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdésében foglalt döntési jogkör sem közigazgatási, hanem

alkotmányjogi-közhatalmi döntés, viszont egyedi ügyre vonatkozik. Minthogy azonban a hatáskör jogosultja az Országgyűlés, az alapjogvédelmi kötelezettséget a szabályozásnak az Országgyűlés eljárása vonatkozásában kell érvényesítenie. Nem zárják ki ezt az értelmezést az Alaptörvény VII. cikkének ezzel a hatáskörrel összefüggő speciális rendelkezései sem.

- [59] 2.4. Az Alaptörvény VII. cikk (4)–(5) bekezdése szerint az államnak és a vallási közösségnek a közösségi célok elérése érdekében történő együttműködéséről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt, az együttműködés feltételeit sarkalatos törvény határozza meg. Mivel az Alaptörvény az együttműködést feltételekhez köti, a bevett egyházzá válás nem tekinthető a vallási közösség alapvető alanyi jogának. Az együttműködésről való döntés ugyanakkor az Országgyűlésnek nem csak hatásköre, hanem a vallási közösség kérelme alapján feladata is. A vallási közösségnek tehát alapjogilag védett igénye van arra vonatkozóan, hogy kérelmét az Országgyűlés a törvény alapján elbírálja.
- [60] Az Alkotmánybíróság – a fentiekkel összhangban – az Alaptörvény XXIV. cikkének, illetve XXVIII. cikkének megfelelő tisztességes eljárás és a jogorvoslati lehetőség biztosítását a 27/2014. (VII. 23.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) a bevett egyház jogállás megszerzésére irányuló eljárással kapcsolatban speciálisan is alaptörvényi követelményként határozta meg az Alaptörvény VII. cikkéből és XV. cikkéből eredően: „[a]bból következően, hogy a többletjogosultságok, illetve a bevett egyházi jogállás megszerzésére vonatkozó állami döntés nem lehet önkényes, a tartalmi garanciák mellett eljárási garanciák is szükségesek: a döntés alapjául szolgáló eljárásnak meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő követelményeknek: az ügyet részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű 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]” (Abh2., Indokolás [56]).
- [61] Az Ehtv. korábban ismertett 14/C. § (2)–(3) bekezdése szerint az egyház elismerésével kapcsolatos törvényjavaslat, illetve határozati javaslat vonatkozásában azok benyújtástól számított 60 napon belül az Országgyűlés döntését írja elő, ami – *prima facie* – nem nyilvánvalóan ellentétes az észszerű határidőn belül történő eljárás követelményével. A határidő megtartására azonban sem az Ehtv., sem más törvény nem nyújt eljárási garanciát, annak elmulasztásához semmilyen jogkövetkezmény nem kapcsolódik. Az Abtv. 33/A. § (1) bekezdése szerint az érintett vallási tevékenységet végző szervezet indítványára az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja az Országgyűlésnek a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerését elutasító határozatát, azonban az Országgyűlés döntésének elmaradása esetén az érintett vallási szervezetnek hiányzik a jogorvoslati lehetősége.
- [62] A szabályozási hiány ebből a szempontból sem csupán elméletben jelent alkotmányossági problémát: az elismeréssel kapcsolatos T/794. számú törvényjavaslatnak és H/795. számú határozati javaslatnak az Országgyűlés Igazságügyi Bizottsága általi 2014. július 11-i benyújtása óta – a döntésre előírt 60 nappal szemben – már több mint 1200 nap, tehát a határidő húszszorosánál is hosszabb időtartam telt el eredménytelenül. A határidő túllépése és a döntés elmaradása jelenleg közvetlenül a fenti javaslatokkal érintett tíz vallási szervezet tisztességes eljáráshoz való jogát is sérti és jogorvoslatihoz való jogának gyakorlását lehetetlenné teszi.
- [63] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen határozat rendelkező részébe foglaltak szerint a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg és a mulasztást elkövető Országgyűlést felhívta arra, hogy alkossa meg az egyházi elismerésről való – a törvényben előírt észszerű határidőn belül történő – érdemi döntéshozatal törvényi garanciáját.
- [64] 3. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2017. december 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [65] A határozat rendelkező részével egyetértek. Annak indokolásbeli alátámasztásával összefüggésben az alábbiakat kívánom hangsúlyozni.
- [66] Nagyon lényegesnek tartom a határozat indokolásának azt a megállapítását, hogy „[a]z Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdésében foglalt döntési jogkör sem közigazgatási, hanem alkotmányjogi-közhatalmi döntés” (Indokolás [58]). Ebből következően azonban nézetem szerint a probléma megítélésével összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikke, illetve a XXVIII. cikke (7) bekezdésének a rendelkezései nem irányadóak.
- [67] A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet egyedül abban látom, hogy az Ehtv. 14/C. § szerinti eljárásban előírt határidő elmulasztásának esetére [mely helyzet az Alaptörvény VII. cikke (4) bekezdésében foglalt rendelkezés sérelmét valósítja meg] a törvény nem tartalmaz e sérelem orvoslását előmozdító eljárási szabályt. Pótlásának szükségessége következik abból az indokolásban rögzített megállapításból, miszerint a döntés az Országgyűlésnek nemcsak hatásköre, hanem feladata is, továbbá, hogy a vallási közösségnek alapjogilag védett igénye van arra vonatkozóan, hogy kérelmét az Országgyűlés a törvény alapján elbírálja.
- [68] A jogalkotói mulasztás pótlása a fentiekből következően annak ellenére mellőzhetetlen, hogy az Országgyűlésnek mint törvényalkotónak a mozgásteret e pótlást illetően szerfölött csekély; az aligha lehet több, mint a határidőt mulasztó Országgyűlés megintésének lehetővé tétele [lévén, hogy törvényalkotással (módosítással) az Országgyűlés eme, Alaptörvényben rögzített hatásköre más szervre nem delegálható, és – tekintettel arra, hogy az Országgyűlés határozathozatalának szabályait az Alaptörvény tartalmazza – törvényalkotással (módosítással) az Országgyűlés döntésének elmaradása sem minősíthető sem helyt adó, sem elutasító döntésnek]. Az Országgyűlésnek az ügyben saját magának kell érdemi döntést hoznia, és a pótlandó szabályozásnak ezt kell előmozdítania.

Budapest, 2017. december 19.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye*

- [69] Nem értek egyet a határozat 1. pontjával és annak – hivatalból való eljárás alapján – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállása, megállapítását alátámasztani kívánó indokolásával.
- [70] Elismerve, hogy az állam és a vallási közösségek együttműködését a közösségi célok elérése érdekében lehetővé tevő alkotmányos rendelkezés [Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása után az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése] alapján joggal várható el, hogy az Országgyűlés valamely vallási közösség ilyen tárgyú kérelméről kellő időn belül döntsön, nem tudom támogatni a jelen ügyben az alaptörvény-ellenességnek a megállapítását olyan törvényi szabályozásra hivatkozással, amely éppenséggel nem minősíthető a hatályos alaptörvényi helyzettel összhangban lévőnek. Ennek okai a következők.
- [71] a) Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) során egészült ki a VII. cikk azzal a lehetőséggel, hogy az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerjen el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam közösségi célok érdekében együttműködik [az Alaptörvény negyedik módosításának 4. cikkével beiktatott VII. cikk új (2) bekezdése]. Ez a rendelkezés egyúttal az ilyen közösségek elismerésére

vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben lehetővé tette az alkotmányjogi panaszt. Egyebekben pedig a VII. cikk egy új, a (4) bekezdéssel is kiegészült, amely a hivatkozott vallási szervezetek egyházként való elismerése feltételül huzamosabb idejű működés és társadalmi támogatottság törvényben való előírhatóságára adott felhatalmazást.

- [72] A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvénnyel, illetőleg az ennek nyomán végrehajtott további jogszabályi változások nyomán épült ki 2013. augusztus 1-jei kezdettel az a törvényi úton kialakított eljárási rendszer, amelynek jelenleg hatályos rendelkezéseit egyfelől az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvénynek (a továbbiakban: Ehtv.) 14/B. § – 14/D. §-ai, illetőleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 33/A. §-ában, illetőleg 41. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezések tartalmazzák.
- [73] *b)* Az Ehtv., illetőleg az Abtv. hivatkozott szabályai mindazonáltal nincsenek összhangban az Alaptörvény ötödik módosításával (2013. szeptember 26.) bekövetkezett új alkotmányos helyzettel.
- [74] Az Alaptörvény ötödik módosításával ugyanis ismételtén megváltoztak és kiegészültek a VII. cikk rendelkezései, az (1) bekezdés kivételével. A jelen ügy szempontjából két érdemi módosulásnak van jelentősége. Egyrészt annak, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz a továbbiakban felhatalmazást az Országgyűlés elutasító döntésének alkotmányjogi panasszal való megtámadására, ezáltal e döntés alkotmánybírói felülvizsgálatára. Másrészt alkotmányos szinten újdonságnak minősíthető, hogy az Országgyűlés pozitív döntése alapján az együttműködésben résztvevő vallási közösségek bevett egyházként működnek, részükre az állam – a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel – sajátos jogosultságokat biztosít.
- [75] Álláspontom szerint az itt említett alkotmányos változások egyértelműen azt jelentették, hogy az alkotmányozó a törvényhozó politikai hatalom keretei között kívánta tartani az egyházi (bevett egyházként történő) elismerés döntési jogosultságát, ellentétben azzal, ahogy a negyedik alaptörvény-módosítást követő szabályozásokban (Ehtv., illetőleg Abtv.) a törvényhozó korábban rendelkezett, amelyek egy különleges, a hatósági eljárás fogalmkörébe tartozó elismerési rendszer jeleit mutatták. Ennek ellenére az Ehtv. rendszerébe továbbra is beépítve maradt az országgyűlési határozat alkotmánybírói felülvizsgálatának lehetősége [Ehtv. 14/D. § (2) bekezdése], és az Abtv. hivatkozott rendelkezései sem változtak.
- [76] Mivel az Alaptörvény negyedik módosításához képest az ötödik módosítás már nem biztosítja az alkotmánybírói út igénybevehetőségét – az „*argumentum ad contrario*” értelmezési elvből kiindulva – a későbbi alaptörvényi felhatalmazás hiánya legalábbis vitathatóvá teszi a negyedik alaptörvény-módosítás szerinti törvényi szabályozás legitimitását. Márpedig alaptörvény-ellenes törvényi szabályozásra nem építhet (az ebben az ügyben nézetem szerint hivatalból való eljárásban is eszköztelen) Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes mulasztást, miként ezt teszi a rendelkező rész 1. pontja az Ehtv. 14/C. § eljárására utalva, amely eljárás az Ehtv. 14/D. § (2) bekezdése alapján alkotmánybírói út igénybevételével is kiegészülhet.

Budapest, 2017. december 19.

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

- [77] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. december 19.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/1301/2014.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 233. számában.

