



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI PÉNZTÁRA

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Alkotmánybíróság  
Budapest  
Donáti u. 35-45.  
1015

Ügyszám: 11/3312-0/2012	
Érkezett: 2012 AUG 14.	
Példány: 1	Kezeliiroda: db
Melléklet: —	

Ügyszám:

AJB-2526/2012

AJB-2784/2012

AJB-4000/2012

Előadók:

dr. Berkes Lilla

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Etv.) 7. § (1) és (4), továbbá a 14. § (5) bekezdését, valamint a szoros tárgyi összefüggés miatt önmagában nem alkalmazható 14. § (1), (3) és (4) bekezdéseit, mert a támadott rendelkezések álláspontom szerint ellentétesek

- az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével (hatalommegosztás elve),
- az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével (tisztességes eljáráshoz való jog), valamint
- Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog).

Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

2. Az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadta el az Etv.-t, amit december 31-én hirdettek ki, 2012. január 1-jével pedig hatályba is lépett, a korábbi szabályozáshoz képest alapvető változásokat hozva. Az indítvány szempontjából ezek közül az egyházak elismerése iránti eljárást kell kiemelni.

Az Etv. 7. § (1) bekezdése szerint 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. A (4) bekezdés értelmében az Országgyűlés által elismert egyházakat a melléklet tartalmazza.

A melléklet 14 egyházat nevesít, amely külön vizsgálat nélkül egyházi státuszt kapott, minden más közösség az elismerési eljárás eredményeként nyerheti azt el.

Az elismerési eljárás részletes szabályait a 14-15. §-ok tartalmazzák:

„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 javaslatához 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.”

3. Az Alaptörvény VII. cikkének értelmében „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 meghatározásából is következik, hogy vallás vagy más világnézeti meggyőződés nem csupán egyház keretei között gyakorolható. A vallásszabadság kollektív oldala (a vallás

„másokkal együttesen” történő gyakorlása) megvalósulhat társadalmi szervezetben, akár informális módon is.<sup>1</sup>

Az egyház a kollektív vallásgyakorlás intézményesült, történelmileg is mély gyökerekkel rendelkező formája. Az Alaptörvény ugyan senki számára nem keletkeztet alapjogot arra, hogy vallását egyházi keretek között gyakorolja; másképp megfogalmazva: az Alaptörvényből nem következik kényszerítően, hogy valamely vallási közösséget egyházként kell elismerni. 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 álláspontom szerint az alábbiak:

- Az egyházi státus megadásánál, ha a döntéshozót mérlegelési jog illeti meg, törvénynek kell szabályoznia a mérlegelés szempontjait. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alapjoggal való összefüggés esetén a „biankó felhatalmazás” tilalma az egyedi döntésekre is vonatkoztatható; a felhatalmazást adó szabály csak abban az esetben felel meg a jogállamiságból eredő követelményeknek, ha tartalmazza a döntésre vonatkozó legfontosabb elveket, rendelkezéseket. Ellenkező esetben teljesen hiányoznának az alapjog érvényesülését biztosító jogszabályi garanciák, ami az alapjog kiüresedését eredményezhetné [62/2009. (VI. 16.) AB határozat]. Biztosítani kell tehát, hogy a jogértelmezés ne váljon a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé [pl. 754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.]. Az Etv. szabályozását tekintve azonban megállapítható, hogy az ilyen elveket, rendelkezéseket nem tartalmaz, mi több, a kétharmados többség megkövetelése a döntéshozatal során politikai alkuk tárgyává teheti az elismerést.
- Az alapjoggal való összefüggés szükségessé teszi, hogy a meghozott döntés megindokolását. A 21/1997. (III. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a közigazgatási határozatok meghozatala kapcsán rámutatott, hogy az indokolás elmulasztása, vagy nem kimerítő indokolás esetén az ügyfél nem tudhatja, hogy „pusztán adminisztratív mulasztásról van szó, vagy érdemi véleménykülönbség van az ügyfél és az eljáró közigazgatási szerv között, s az utóbbi esetben melyek azok a tényállási elemek vagy jogi érvek, amelyek a hatóság szerint nem teszik lehetővé az ügyfélre kedvező döntés meghozatalát”. A 8/2011. (II. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kiemelte a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésével összefüggésben, hogy „az indokolási kötelezettség hiánya miatt és a felmentés jogszerűségének elbírálásához szempontot adó szabályok hiányában, jelentősen leszűkült azoknak az eseteknek a köre (a felmentő határozat semmissége, a felmentési tilalomba ütközés, egyenlő bánásmód megsértése, rendeltetésellenes joggyakorlás), amikor a kormánytisztviselő a siker reményében fordulhat a bírósághoz, a bíróság a felmentés jogszerűségét érdemben el tudja bírálni. (...) A felmentés feltételeit szabályozó jogszabályi rendelkezések, azaz a munkáltatót megillető felmentési jog rendeltetése törvényi meghatározásának hiányában gyakorlatilag nem, vagy csak nehezen bizonyítható, hogy a munkáltató jogellenesen döntött, felmentési joga gyakorlása során ellentétbe került a jog rendeltetésével, a jog által szolgálni hivatott céllal. Az érdemi bírói jogvédelem lehetőségének ez a korlátozása nem nyújt valódi, hatékony jogvédelmet a munkáltató visszaélésszerű, önkényes döntésével szemben.” Itt is megállapítható, hogy a törvény nem ír elő indokolási kötelezettséget az elutasító döntés esetén, így nem tudható, mi az elutasítás alapja.

<sup>1</sup> [Vö. 8/1993. (II. 27.) AB határozat]

- Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből következik, hogy az egyházi státusról hozott döntéssel szemben jogorvoslatot kell biztosítani.

Az Etv. vonatkozó szabályait áttekintve megállapítható, hogy e garanciális követelmények nem érvényesülnek az Országgyűlés ama döntésénél, hogy valamely vallási közösséget egyháznak minősít-e. Az Etv. 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 Etv. alapján ez az Országgyűlés diszkrecionális jogkörben meghozott döntése. E döntés szempontrendszerét azonban az Etv. nem határozza meg. Az Országgyűlés nem köteles megindokolni döntését, és nem biztosított olyan eszköz sem, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében jogorvoslatnak minősülne.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése biztosítja a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, mely szerint 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. A tisztességes eljáráshoz való jog az állam minden jogalkalmazói tevékenységére vonatkozik, így az egyházak elismerési eljárása során is érvényesülnie kell. A tisztességes eljárás követelménye, a döntések abból fakadó indokolási kötelezettsége, valamint a jogorvoslathoz való jog szoros összefüggésben van egymással, így tekintettel a fentiekre, az Etv. kifogásolt szabályozási rendszere a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmével jár.

4. Az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve. Ebből következően az Országgyűlés politikai fórum, melynek elsődleges szerepe a törvényhozás, továbbá az Alaptörvényen és törvényen alapuló más döntések meghozatala. Az Országgyűlés döntései szükségszerűen politikai döntések, amelynek során jogon túli szempontokat is figyelembe kell vennie.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése értelmében a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. 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.

Álláspontom 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.

A nemzetiségek – az Alaptörvény rendelkezései szerint – államalkotó tényezők, a nép hatalmának részesei, továbbá a magyar politikai közösség, a politikai nemzet részei,<sup>2</sup> e státuszukból fakadnak különleges jogosítványaik, többek között a nemzetiségi és helyi önkormányzatok létrehozatala,<sup>3</sup> illetve képviselőik.<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában külön ki is emelte, hogy a képviselő szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.

Az említett tényezők egyáltalán nem merülnek fel az egyházak, vallási közösségek esetében. Az Alaptörvény VII. cikk II. bekezdésében kimondja, hogy az állam és az egyházak különváltan működnek, továbbá, hogy az egyházak önállóak. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „az állam nemcsak az egyházakkal, de semmilyen vallással vagy vallási közösséggel nem kapcsolódhat össze intézményesen, nem azonosíthatja magát egyetlen vallás tanításával

<sup>2</sup> Alaptörvény Nemzeti Hitvallás, XXIX. cikk (1) bekezdés, illetve a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény preambuluma.

<sup>3</sup> Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés.

<sup>4</sup> Amely az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdéséből levezethető.



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.] Az egyház semmiképpen sem gyakorolhat közhatalmat, vagyis hatalomelméleti szempontból nem áll meg a párhuzam a nemzetiségek és az egyházak között. Ebből következik egyszersmind az is, hogy az Országgyűlés egy olyan kérdés eldöntésében teremtett saját maga számára döntési jogkört, amely idegen a legfőbb népképviselői szerv politikai karakterétől, amivel álláspontom szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében nevesített hatalommegosztás elvével ellentétes jogszabályi rendelkezést alkotott.

A fentiekre tekintettel álláspontom szerint az Etv. hivatkozott rendelkezései sértik az Alaptörvény C) cikk (1), XXIV. cikk (1), illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdéseit. Erre tekintettel indítványozom azok megsemmisítését.

Budapest, 2012. augusztus 9.



Prof. Dr. Szabó Máté

