

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 23/2015. (VII. 7.) AB HATÁROZATA

a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseinek, továbbá az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközéséről és folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Salamon László, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 14. § c) pont *ca)* és *cb)* alpontja, valamint 14/A. § (1)–(3) bekezdése, továbbá az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § c) és *d)* pontja, 3. § (1) bekezdés *ac)* alpontja és *b)* pont *ba)*–*bc)* alpontja nemzetközi szerződésbe ütközik, ezért felhívja az Országgyűlést, illetve a Kormányt, hogy 2015. október 15-ig tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 14. § c) pont *ca)* és *cb)* alpontja, valamint 14/A. § (1)–(3) bekezdése, továbbá az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § c) és *d)* pontja, 3. § (1) bekezdés *ac)* alpontja és *b)* pont *ba)*–*bc)* alpontja a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 2.K.30.398/2014. számú ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 14. § g)–i) pontja, 14/C. §-a, 14/D. § (2) bekezdése és 15–16. §-a alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása a Budapesti Autonóm Gyülekezet Keresztény Egyesület felperesnek (a továbbiakban: felperes) az emberi erőforrások minisztere alperes ellen egyházi ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított, 2.K.30.398/2014. számú perében – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján – az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett egyedi normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben elsődlegesen a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) 2013. augusztus 1. napjától hatályos 14. § c) pont ca) és cb) alpontjának, 14. § g)–i) pontjának, 14/A. § (1)–(3) bekezdésének, 14/C. §-a, 14/D. § (2) bekezdésének, 15. § és 16. §-ának, illetve az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.R.) 1. § c) és d) pontjának, 3. § (1) bekezdés ac) alpontjának és b) pont ba)–bc) alpontjainak visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó másodlagosan azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság rendelje el a támadott rendelkezések általános alkalmazási tilalmát valamennyi folyamatban lévő bírósági ügyben; harmadlagosan pedig azt, hogy az Alkotmánybíróság rendelje el a támadott rendelkezések egyedi ügyben történő alkalmazhatatlanságát.
- [3] Az indítványozó bírói álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 9. és 11. cikkeivel, valamint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését,

Q) cikk (2) bekezdését, VII. cikk (1) bekezdését, VIII. cikk (2) bekezdését, XV. cikk (2) bekezdését és a XXIV. cikk (1) bekezdését.

- [4] 2. Az ügy előzménye, hogy a felperes 1998. november 19-től az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ltv.) alapján nyilvántartásba vett egyházként működött, az Ehtv. hatálybalépését követően azonban az Országgyűlés egyházkénti elismerésre vonatkozó kérelmét a 8/2012. (II. 29.) OGY határozatban (a továbbiakban: OGYh.) elutasította.
- [5] A felperes ezt követően alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyet az Alkotmánybíróság megalapozottnak talált, és a felperest érintően is megállapította, hogy „mivel az Alkotmánybíróság a jelen esetben [...] az alaptörvény-ellenes rendelkezések megsemmisítését, illetve alkalmazhatatlanságát a főszabálytól eltérően, visszaható hatállyal mondta ki, a rendelkezések alapján elfogadott OGYh.-hoz és az Ehtv. közvetlenül hatályosult 34. § (4) bekezdéséhez joghatás nem fűződhet, azok alapján az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak egyházi jogállásukat nem veszítették el, vallási egyesületté történő átalakulásuk nem kényszeríthető ki.” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, (a továbbiakban: Abh1.) Indokolás [215]}.
- [6] Az Ehtv.-nek a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ehtvmód.) által beiktatott 33. § (1) bekezdése szerint „az olyan vallási közösség, amelynek vonatkozásában e törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos 34. § (1), (2) és (4) bekezdése az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozata alapján nem alkalmazható, egyházként történő elismerését a 14/B. § és a 14/C. § szerinti eljárás keretében e rendelkezés hatálybalépésétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül kezdeményezheti”. A felperes ez alapján 2013. október 2-án bevett egyházként történő elismerését kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél. A miniszter a felperes kezdeményezését határozatban elutasította, arra hivatkozással, hogy a felperes nem igazolta az Ehtv. 14. § c) pontjában és a Korm.R. 1. § g) pontjában foglalt feltételeket. A felperes a miniszter által hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte.
- [7] 3. A felperes 2012-ben az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban: EJEB) is kérelemmel fordult. Az 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 ítéletben (a továbbiakban: EJEB ítélet) a felperes vonatkozásában

is megállapította az Egyezmény által védett egyesülés szabadságának (11. cikk) sérelmét a vallásszabadsághoz való joggal (9. cikk) összefüggésben.

- [8] Az EJEB megállapította, hogy az Egyezmény 41. Cikkének (Igazságos elégtétel) alkalmazására vonatkozó több kérdésben még nem lehetett határozatot hozni, és ennek megfelelően fenntartotta ezeket a kérdéseket, valamint felszólította Magyarország Kormányát és a kérelmezőket, hogy az ítélet véglegessé válásától számított hat hónapon belül értesítsék a Bíróságot az általuk esetlegesen megkötött bármiféle megállapodásról. Az EJEB elutasította azt a kérelmet, amelyben a Kormány az ügynek az EJEB Nagykamarája elé utalását kérte, így az ítélet 2014. szeptember 9-én véglegessé vált.
- [9] 4. Az ügyben eljáró – az Alkotmánybíróság eljárását indítványozó – bíró álláspontja szerint az Ehtv. 14. § c) pont *ca*) és *cb*) alpontja ellentétes az Egyezménnyel, mert az állam a vallási közösségek különböző státuszaihoz úgy rendel különböző előnyöket és a közcélú feladatainak ellátásához a vallási közösségek közül úgy választ partnereket, hogy a státusz eléréséhez – az EJEB ítélet szerint – a semlegesség és pártatlanság követelményét sértő diszkriminatív feltételeket támaszt. A rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel is, mivel nem felel meg a tárgyilagosság és ésszerűség követelményének, ezért sérül a tisztességes eljáráshoz és a vallásszabadsághoz való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának követelménye; továbbá abból a megközelítésből is diszkriminatív, hogy az Országgyűlés által *ex lege* elismert egyházaknak nem kellett eljárást kezdeményezniük és az Ehtv. 14. § c) pontjában foglalt feltételt igazolniuk. A bíró az Ehtv. hivatkozott rendelkezéseivel való összefüggésre tekintettel tartja egyezményesértőnek és alaptörvény-ellenesnek az Ehtv. 14/A. §-át és a Korm.R. támadott rendelkezéseit.
- [10] Az indítványozó az Ehtv. 14. § *g*)–*i*) pontja, 14/C. §-a, 14/D. § (2) bekezdése, valamint 15–16. §-a nemzetközi szerződésbe ütközését azért állítja, mert az egyházak elismerésére – az EJEB ítélet szerint – a hatályos Ehtv. alapján a semlegesség követelményét természeténél fogva figyelmen kívül hagyó és az önkényesség kockázatát magában rejtő (politika által befolyásolt) rendszerben kerülhet sor. Ezek a rendelkezések álláspontja szerint az Alaptörvény C) cikkét, Q) cikk (2) bekezdését, VII. cikk (1) bekezdését, VIII. cikk (2) bekezdését, XV. cikk (2) bekezdését és a XXIV. cikk (1) bekezdését is sértik: az elismerésről való döntési jogkör törvényhozó hatalomhoz való telepítése önmagában is aggályos; az elismerési feltételek pedig magasan absztraháltak, az ezeknek való megfelelés tárgyilagossági és ésszerűségi kritériumait az Ehtv. nem tartalmazza, ezért a politikai szempontok által determinált elismerés lehetősége nem zárható ki.

Az indítványozó bíró az indítványnak ennek a részével kapcsolatban megjegyzi, hogy ugyan nem kizárólag az előtte fekvő ügyben felülvizsgálandó határozatban kifejezetten hivatkozott jogszabályhely normakontrollját indítványozza, hanem az Ehtv. mindazon rendelkezéseinek a megsemmisítését, amelyek az EJB ítéletéből következően a nemzetközi joggal, illetve az Abh1.-re figyelemmel az Alaptörvénnyel ellentétesek, mivel egyrészt ezek is az elismerési eljárásra vonatkoznak, másrészt ehhez képest egy megszorító értelmezés veszélyeztetné az elismerési eljárás ésszerű határidőn belüli befejezését, az alanyi jogvédelmet és a felperes perbe vitt jogai érdemi elbírálhatóságát.

- [11] 5. Az Alkotmánybíróság beszerezte az emberi erőforrások miniszterének véleményét.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„Q) cikk [...] (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„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 egyházaként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését

szolgált 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.”

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

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

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

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

[13] 2. Az Egyezménynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„9. Cikk Gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság

1. Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.

2. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.”

„11. Cikk Gyülekezés és egyesülés szabadsága

1. Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.

2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

[14] 3. Az Ehtv. támadott rendelkezései:

„14. § A vallási tevékenységet végző szervezetet az Országgyűlés egyházként ismeri el, ha

[...]

c) legalább

ca) százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy

cb) húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezik,

[...]

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

h) a vallási tevékenységet végző szervezettel szemben – működése során – nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel és

i) a közösségi célok érdekében történő együttműködés iránti szándékát és annak hosszú távú fenntartására való képességét különösen alapszabálya, tagjainak száma, a kezdeményezést megelőzően a 9. § (1) bekezdése szerinti területeken végzett tevékenysége és az ilyen tevékenységnek a lakosság nagyobb csoportja számára való hozzáférhetősége bizonyítja.

14/A. § (1) A 14. § c) pont ca) alpontja szerinti nemzetközi működést

a) legalább két országban egyházi státusszal rendelkező és azonos hitelveket valló egyházak által kiállított igazolás,

b) legalább két országban működő és azonos hitelveket valló egyházak, tag-egyházak szövetsége által a szövetségi tagságról kiállított igazolás, vagy

c) legalább két országban működő részegyházakat összefogó világegyház által kiállított igazolás

alapján kell megállapítani.

(2) A 14. § c) pont cb) alpontja szerinti működésbe beszámít az e törvény hatálybalépése előtt a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett egyházként,

valamint a 2012. január 1-je és a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény hatálybalépése, illetve a 33. § (3) bekezdésében meghatározott időpont között alapcélként vallási tevékenységet végző szervezetként való működés is.

(3) A 14. § c) pont *cb)* alpontja szerinti taglétszámot a Magyarország lakosságszámaára vonatkozóan – a kezdeményezés benyújtását megelőzően – a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett legutolsó adat alapulvételével kell meghatározni.”

„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 törvényjavaslathoz 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.

(2) A belső egyházi jogi személyt a miniszter a bevett egyház egészének vagy legfőbb szervének képviselője kérelmére veszi nyilvántartásba. A nyilvántartásba nem vett belső egyházi jogi személy jogi személyiségét a bevett egyház egészének vagy legfőbb szervének vagy az adott belső egyházi jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének a miniszternél bejelentett képviselője vagy a bevett egyház belső szabálya szerint erre feljogosított tisztségviselője igazolja.”

[15] 4. A Korm.R. támadott bekezdései:

„1. § A vallási tevékenységet végző szervezet a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) 14/B. § (1) bekezdése szerinti kezdeményezéshez csatolja a vallási tevékenységet végző szervezet [...]

c) taglétszámának az Ehtv. 14. § c) pont *cb*) alpontjában meghatározott feltételnek való megfelelésének bizonyítására alkalmas okiratot,
d) az Ehtv. 14/A. § (1) bekezdésében meghatározott igazolást,”

„3. § (1) A kirendelt szakértő szakvéleményt ad arra vonatkozóan, hogy

a) a vallási tevékenységet végző szervezet

[...]

ac) húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon,

b) az Ehtv. 14/A. § (1) bekezdésében meghatározott igazolást kiállító szervezet

ba) legalább két országban egyházi státusszal rendelkezik és azonos hitelveket vall a vallási tevékenységet végző szervezettel,

bb) legalább két országban működik és azonos hitelveket valló egyházak, tag-egyházak szövetsége, amelynek a vallási tevékenységet végző szervezet az igazolás kiállításakor igazolhatóan tagja,

bc) világegyházként legalább két országban működő részegyházakat fog össze és a vallási tevékenységet végző szervezet is részegyháznak minősül.”

III.

[16] A bírói kezdeményezés részben megalapozott.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényi feltételeknek.

[18] Az Abtv. 25. § (1) bekezdésének „az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni” fordulatát az Alkotmánybíróság részletesen a 3192/2014. (VII. 15.) AB határozatban értelmezte: „Az alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa. [...]

Az Alkotmánybíróság a törvényben előírt formai és tartalmi feltételek fennállásának vizsgálatát nem mellőzheti. Tekintettel erre a bírói kezdeményezés csak akkor felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglaltaknak, illetve a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, ha a bíró a támadott rendelkezések vonatkozásában előadja a vélt alaptörvény-ellenesség indokait, továbbá, ha indítványában kitér a megsemmisíteni kért normák és a folyamatban lévő bírósági eljárás konkrét kapcsolatára is. A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.

Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően,

ha a kezdeményező bíró nem is állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá az alkotmányellenesnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírói eljárás lefolytatásának nincs helye.

Az Abtv. 25. § (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban a fentiekén túl az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja, hogy rámutasson a következőkre is. Az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét a bíró számára azért biztosítja a jogalkotó, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Ennek megfelelően minden olyan *anyag jogi* rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan *eljárási jogi* normák is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják.” {3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [14]–[18]}

- [19] A fenti megállapítások az Alkotmánybíróság álláspontja szerint megfelelően alkalmazandóak az – Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontjában meghatározott hatáskörhöz indítványozói jogosultságot kapcsoló – Abtv. 32. § (2) bekezdése második mondatának értelmezésére is. E szerint „[a] bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

[...]

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése [...] a korábbi Alkotmány hasonló szabályához képest nevesítetten »Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében« garantálja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. [...] Ennek a rendelkezésnek az érvényesítését szolgálja az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontjában meghatározott hatásköre, amely szerint vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését (megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést).” {Abh1., Indokolás [106], [108]}

- [20] Az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét az Abtv. – 25. § (1) bekezdéséhez hasonlóan megszövegezett – 32. § (2) bekezdésében a bíró számára annak megakadályozására biztosítja a jogalkotó, hogy a bíróság a döntését nemzetközi szerződésbe ütköző norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Amennyiben a bíró az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmazandó jog nemzetközi szerződésbe ütközését észleli – a nemzetközi

szerződésbe ütköző jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában –, az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.

- [21] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybíróági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bíró nem is állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá a nemzetközi szerződésbe ütközőnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybíróági eljárás lefolytatásának nincs helye.
- [22] A jelen ügyben a bíró kifejezetten nem csak az előtte fekvő ügyben felülvizsgálandó miniszteri határozatban hivatkozott jogszabályi rendelkezések alkotmánybíróági vizsgálatát kezdeményezte, hanem a felperesnek az egyházként való elismerésével kapcsolatos más anyagi- és eljárásjogi rendelkezéseket is, amelyek az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, vagy a miniszter – az egyházként való elismerést követően lefolytatandó nyilvántartásba vételi – eljárására vonatkoznak. Ezek a rendelkezések – bár a felperes tágabb értelemben vett „ügyében” alkalmazandóak lehetnek és ezért a felperes jogait érinthetik – nem minősülnek a jelen alkotmánybíróági eljárást kezdeményező *bíró előtt folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során alkalmazandó* jogszabályi rendelkezésnek. Az Ehtv. 14. § g)–i) pontjával, 14/C. §-ával, 14/D. § (2) bekezdésével, valamint 15–16. §-ával összefüggésben előterjesztett indítvány tehát a fent kifejtettek miatt nem felel meg az egyedi – konkrét – normakontroll indítvány Abtv. 25. § (1) bekezdésébe, illetve 32. § (2) bekezdésébe foglalt feltételeinek. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § b) pontja alapján a bírói kezdeményezést ebben a vonatkozásban visszautasította.
- [23] Az indítványozó – az alaptörvény-ellenesként, illetve nemzetközi szerződésbe ütközőként megjelölt rendelkezések közül – csak az Ehtv. 14. § c) pont ca) és cb) alpontjának, 14/A. § (1)–(3) bekezdésének, illetve a Korm.R. 1. § c) és d) pontjának, 3. § (1) bekezdés ac) alpontjának és b) pont ba)–bc) alpontjainak vonatkozásában állította, hogy azok a konkrét per eldöntésével összefüggésben állnak, abban alkalmazásra kerülnek. Ebben a vonatkozásban tehát az indítvány elbírálásának nincs akadálya.
- [24] 2. Tekintettel arra, hogy a bíróság az indítványát jelentős mértékben az EJB ítéletébe foglalt megállapításokra alapozta, valamint arra, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következően az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját Magyarország nemzetközi jogi

kötelezettségeire – az EJEB-nek az ügy tárgyát képező vizsgálat szempontjából releváns döntéseire – is figyelemmel vizsgálná meg, az Alkotmánybíróság elsőként a nemzetközi szerződésbe ütközésre hivatkozó indítványt bírálta el.

- [25] Mivel az EJEB nem kifejezetten konkrét jogszabályi rendelkezéseknek az Egyezményvel való összhangját vizsgálja felül, hanem azt, hogy valamely Magas Szerződő Fél (az Egyezményt aláíró állam) összességében (jogalkotással, illetve jogalkalmazással) megsértette-e a kérelmezőnek az Egyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogát, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az EJEB ítéletben megállapított egyezményesértés a jelen ügyben elbírálás tárgyát képező szabályokkal mennyiben függ össze.
- [26] 2.1. Az EJEB rögzítette, hogy a kérdés abban az esetben is az Egyezmény 9. és 11. cikkének hatálya alá tartozik, ha az ügy tárgya nem a kérelmezők jogképessége, hanem a kérelmezők megfelelő jogosultságokkal rendelkező egyházként történő elismerése, mert ez is befolyásolja a kérelmező vallási közösségek autonóm működését, és így a vallás együttes gyakorlását (I. EJEB ítélet, 55. bekezdés).
- [27] Ha az állam önként úgy dönt, hogy az állami támogatásokhoz való jogot, illetve adózás területén privilégiumokat biztosít vallási szervezeteknek, ezek megadásánál – illetve csökkentésénél vagy megvonásánál – köteles a semlegesség elve szerint eljárni, nem járhat el megkülönböztető módon, mivel ezek a jogok szélesebb értelemben véve szintén az Egyezmény 9. és 11. cikkének hatálya alá esnek (EJEB ítélet, 107. bekezdés).
- [28] Hasonló követelmény vonatkozik arra az esetre, ha az állam vallási szervezeteknek közérdekű feladatokat szervez ki; az államnak az együttműködésben részt vevő partnerei kiválasztáskor a döntését bizonyossággal megállapítható feltételek alapján kell meghoznia (mint például az érintettek anyagi kapacitása). Az egyházként történő elismerés, a partnerség és a támogatások vonatkozásában az állam általi megkülönböztetés nem vezethet olyan helyzethez, amiben a vallási közösség tagjai vallási okokból másodrendű állampolgárnak érzik magukat az államnak az adott közösségre vonatkozó kevésbé kedvező hozzáállása miatt (EJEB ítélet, 109. bekezdés).
- [29] Az EJEB elismerte az államoknak azt a szabadságát, hogy az egyházakkal való kapcsolatukat szabályozzák, beleértve azt is, hogy jogalkotási eszközökkel megváltoztassák a vallási szervezeteknek adott kiváltságokat, de csak a semlegesség és pártatlanság követelményének tiszteletben tartásával (EJEB ítélet, 111. bekezdés).

- [30] 2.2. A magyar szabályozás kapcsán az EJEB nem talált arra mutató jelet, hogy a kérelmezők akadályozva lennének abban, hogy olyan jogi formában gyakorolják a vallásukat, amely biztosítja az állammal szembeni alaki autonómiájukat. Mindazonáltal azt is megállapította, hogy a magyar jogban a bevett egyházak kedvezőbb elbánásban részesülnek, különösképpen az adózás és az állami támogatások tekintetében, illetve bizonyos, egyházak által végzett vallási tevékenységek nem érhetőek el a vallási egyesületek részére; ez hatással van a vallás kollektív szabadságára is, a bevett egyház szervezeti forma számottevő előnyt biztosítva segíti az ilyen vallási közösségeket a vallási céljaik elérésében (EJEB ítélet, 110. és 112. bekezdés).
- [31] A konkrét ügyet értékelve az EJEB megjegyezte, hogy lehetséges, hogy az ügyben kérelmező vallási közösségek nem felelnek meg a jogalkotó által támasztott együttes – nevezetesen a tagok minimális létszámával és a fennállás idejével kapcsolatos – követelményeknek. Ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy ezek a feltételek a kérelmezőket, amelyek közül néhány új közösség, illetve méretét tekintve kicsi, hátrányos helyzetbe hozták, ami ellentétben áll a semlegesség és pártatlanság követelményével (EJEB ítélet, 111. bekezdés).
- [32] Ami a fennállás időtartamának kérdését illeti, az EJEB elfogadta, hogy egy észszerű időtartam előírása szükséges lehet az újonnan alapított és ismeretlen vallási csoportok esetében; azonban nehezen látta igazolhatónak – a hatóságok által mostanra már bizonyára megismert – olyan vallási csoportok tekintetében, amelyeket a magyarországi kommunista rezsim véget érése után alapítottak, amikor a hitélet már nem ütközött akadályokba, de az Ehtv.-ben előírt fennállási követelményt még éppen nem érték el. Az EJEB ezzel kapcsolatban megemlítette a Velencei Bizottság nézőpontját, amely szerint a legalább 100 éves nemzetközi, és legalább 20 éves magyarországi fennállást megkívánó követelmény az egyházaknak nyújtott kiváltságok tekintetében is túlzott, ami aligha egyeztethető össze az Egyezmény 9. és 14. cikkével (EJEB ítélet, 111. és 40. bekezdés; l. még: a Velencei Bizottság véleménye a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről, CDL-AD(2012)004, 2012. március 19., 64. bekezdés).
- [33] A tagok minimális létszámára vonatkozó feltétel a Velencei Bizottság hivatkozott véleménye szerint akadállyá válhat az elismerésre váró kis vallási csoportok, mindenekelőtt azok számára, amelyek teológiai okból nem kiterjedt egyházként, hanem különálló gyülekezetekben szerveződnek. Egyes ilyen gyülekezetek számára nehézséget jelent az Ehtv. által – akkor, az Ehtvmód. hatálybalépése előtt – előírt 1000 aláírás megszerzése is, ezért adott esetben

– jobb szándékuk, így például hitelvi kérdésekben vallott különbözőségeik ellenére – kénytelenek egyesülni annak érdekében, hogy elérjék a törvényben megszabott minimális létszámot. A Velencei Bizottság mindazonáltal megjegyezte, hogy a vallási csoportnak a (jogi személyként történő) bejegyzése nem függ a vizsgált követelménytől, célja csupán az Ehtv. által nyújtott több-letvédelemben való részesedés, erre tekintettel 10 millió lakoshoz viszonyítva a minimum 1000 aláíró száma nem túlzott, álláspontja szerint az Egyezmény 9. cikkét nem sérti. (L. vélemény 52. és 55. bekezdés)

[34] Az EJEB ítélet ehhez képest az Ehtvmód. hatálybalépését követően született, amikor az 1000 fős feltételt már felváltotta „Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszám” előírása. Az EJEB figyelembe vette, hogy a bevett egyházak több, csak őket megillető kiváltsággal rendelkeznek, köztük kifejezetten kiemelve a személyi jövedelemadó hívek által felajánlott egy százalékát és a hozzá kapcsolódó állami támogatást, amelyek összege a hittel kapcsolatos tevékenységeket hivatott támogatni. Ebben a szabályozási környezetben az EJEB úgy ítélte meg, hogy a bevett egyházak és az ilyenek nem minősülő vallási közösségek közötti megkülönböztetés a kisebb vallási közösségekhez tartozó hívekre objektív és igazolható indok nélkül ró terhet, nem felel meg az államtól elvárt semlegesség követelményének (EJEB ítélet, 112. bekezdés).

[35] 3. Az EJEB ítélet fent ismertetett megállapításai alapján az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.

[36] 3.1. Az EJEB ítélet értelmében nem egyeztethetők össze az Egyezmény 9. és 14. cikkével, az ezekből következő semlegesség és pártatlanság követelményével azok a feltételek, amelyeket az egyházként történő elismeréssel – s ennek révén a bevett egyházakat megillető többletjogosultságok közül kifejezetten is a személyi jövedelemadónak a speciálisan az egyházak számára felajánlható egy százalékával és a hozzá kapcsolódó állami támogatással – szemben az Ehtv. 14. § c) pont *ca)* és *cb)* alpontja támaszt. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ehtv. 14. § c) pont *ca)* és *cb)* alpontja – az EJEB ítéletében foglaltak szerint – nemzetközi szerződésbe ütközik.

[37] Tekintettel arra, hogy az Ehtv. 14/A. § (1)–(3) bekezdése, továbbá a Korm.R. 1. § c) és d) pontja, 3. § (1) bekezdés *ac)* alpontja és *b)* pont *ba)*–*bc)* alpontja az Ehtv. 14. § c) pont *ca)* és *cb)* alpontjában foglalt és a fentiek szerint nemzetközi szerződésbe ütköző feltételeket ismétlik meg, illetve azok alkalmazására vonatkozó részletszabályokat tartalmaznak, ezért az Alkotmánybíróság

megállapította, hogy emiatt e rendelkezések is – az EJEB ítéletéből következően – nemzetközi szerződésbe ütköznek.

- [38] 3.2. Az érdemben vizsgált jogszabályi rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását követően az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény és az Abtv. vonatkozó szabályai, illetve azokat értelmező korábbi joggyakorlata alapján – határozatának jogkövetkezményeiről az alábbiak szerint döntött.
- [39] Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A Q) cikkhez fűzött előterjesztői indokolás szerint „[e]z a rendelkezés összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait [...] az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja”.
- [40] A 24. cikk (2) bekezdés f) pontja hatáskört biztosít az Alkotmánybíróságnak, hogy vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését; a (3) bekezdés c) pontja alapján pedig az Alkotmánybíróság a (2) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. A (3) bekezdés szerint az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározott (további) jogkövetkezményt is megállapíthat. A 24. cikkhez fűzött előterjesztői indokolás – a Q) cikkhez fűzött indokolással összhangban – hangsúlyozza, hogy „[a]z Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített feladata továbbá biztosítani, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes jogszabályok ne legyenek a jogrendszerben”.
- [41] Az Alaptörvény tehát kifejezetten az Alkotmánybíróság feladatává teszi, hogy abban az esetben, ha nemzetközi szerződéssel ellentétes hazai jogalkotásra kerül sor, akkor – Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségének teljesítése érdekében – a jogszabályt vizsgálja felül és az ellentét feloldása érdekében – szükség szerint – a jogszabályi rendelkezést semmisítse meg vagy állapítson meg sarkalatos törvényben meghatározott más jogkövetkezményt.
- [42] A nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályokkal kapcsolatban megállapítható jogkövetkezményeket a sarkalatos törvényként elfogadott Abtv. részletezi. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet

ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. A (2) bekezdés szerint, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket. Az Abtv. 42. §-a nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy milyen jogkövetkezményt kell alkalmazni olyan speciális, köztes esetben, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály azonos jogforrási szinten van. Az Alkotmánybíróságnak tehát az Abtv. és az Alaptörvény együttes értelmezése alapján kellett megvizsgálnia, hogy ilyen esetben milyen jogkövetkezményt alkalmazhat a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabállyal kapcsolatban.

- [43] Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályi rendelkezés megsemmisítését nem teszi feltétlenül kötelezővé. Az Abtv. 42. § (2) bekezdése rendelkezik arról az esetről, amelyben a megsemmisítésnek nincs helye, hanem a Kormányt, illetve a jogalkotót kell felhívni az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedések megtételére. Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja ugyanakkor a vizsgált jogszabálytól függetlenül lehetővé teszi az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítését; tehát az Alkotmánybíróságnak erre bármely olyan esetben joga van, amelyben az Abtv. ezt kifejezetten nem zárja ki. Az Alkotmánybíróság ebből következően akkor is alkalmazhatja a megsemmisítés jogkövetkezményét, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály azonos jogforrási szinten van; mindazonáltal – az Abtv. 42. § (1) bekezdésébe foglalt esettől eltérően – ez nem kötelezettség, hanem csak lehetőség. Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés záró szövegrésze a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata vonatkozásában is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapítson meg. Az Abtv. 39. § (3) bekezdése kimondja „[a]z Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között maga állapítja meg”. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ez azt jelenti, hogy ha valamely hatáskörében lefolytatott eljárásban tett megállapításhoz kapcsolódóan nincs kifejezetten valamely jogkövetkezmény hozzákapcsolva, akkor – feladatkörét, illetve adott hatáskörét is figyelembe véve – mérlegelheti, hogy az Abtv. által biztosított – és az Alaptörvény vagy az Abtv. szerint az adott

esetre nézve ki nem zárt – jogkövetkezmények közül melye(ke)t alkalmazza. Mindezek alapján, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a vizsgált, nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály azonos jogforrási szinten van, akkor az Alkotmánybíróság az Abtv.-ben meghatározott bármely olyan jogkövetkezményt kiszabhatja, amely összhangban áll a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítására vonatkozó feladatával; így – az eset körülményeinek mérlegelése alapján – akár a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése, akár a Kormány, illetve a jogalkotó felhívása mellett is dönthet.

- [44] Hasonló esettel a 6/2014. (II. 26.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) foglalkozott, amelyben az Alkotmánybíróság az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 10. §-ának – amely meghatározott végkielégítésekre 98%-os különadót írt elő – az Egyezmény I. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikkébe ütközését állapította meg. A határozat rámutatott, hogy az adott esetben „a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a vizsgált jogszabály egyaránt törvény, erre az esetre pedig az Abtv. kifejezett módon nem fogalmazza meg, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen jogkövetkezményt kell alkalmaznia” {Indokolás [26]}. Az adott ügyben a jogkövetkezmény meghatározásához az Alkotmánybíróság felidézte a 7/2005. (III. 31.) AB határozatot, amely kimondta: „[a] nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdéséből fakadó köteletség, amely attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot” (ABH 2005, 83, 85–87.). A testület hasonlóan értelmezte az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit: „[a] nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése tehát nem csupán az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes. Figyelemmel arra, hogy jogszabály az Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes [Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés], a Q) cikk (2) bekezdésének, illetve a B) cikk (1) bekezdésének sérelme miatt a nemzetközi jogba ütköző belső jogszabályt főszabály szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellene semmisítenie. E főszabály alól teremt kivételt – az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontjában foglalt rendelkezéssel összhangban – az Abtv. 42. § (2) bekezdése arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.” Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy

az adott eset a kivételes körbe tartozik-e, majd – azt a körülményt is figyelembe véve, hogy az adott ügyben a vizsgált szabályozás és az Egyezmény összhangja milyen jogkövetkezmény útján biztosítható – levonta a szankcióra vonatkozó következtetést: „[a] jelen ügyben nem ilyen esetről van szó. A jelen esetben a belső jog és a nemzetközi jog összhangja a támadott rendelkezések megsemmisítésével lenne megteremthető.” {Abh2., Indokolás [30]–[32]}

- [45] Az Alkotmánybíróság a fentiekhez hasonlóan jelen ügyben is megvizsgálta egyrészt a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a nemzetközi szerződésbe ütköző rendelkezést tartalmazó jogszabály viszonyát, másrészt a belső jog nemzetközi joggal való összhangja megteremtésének lehetőségeit.
- [46] Az Egyezményt az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki. Az Ehtv. vizsgált rendelkezéseit az Országgyűlés sarkalatos törvényi rendelkezésként fogadta el és tartalmukat tekintve is sarkalatos tárgykörbe sorolhatóak [vö. „az együttműködés feltételei”, Alaptörvény VII. cikk (5) bekezdés].
- [47] Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése szerint a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alaptörvény kifejezetten nem mondja ki, hogy sarkalatos törvénnyel a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával (egyszerű többséggel) elfogadott törvény ne lehetne ellentétes, ugyanakkor az Alkotmánybíróság joggyakorlata a sarkalatos törvényekbe foglalt szabályoknak az egyszerű többséggel elfogadott tartalmi felülírással szemben védelmet biztosít. Az állami földvagyon kezelésével összefüggő szabályok módosításának előzetes alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alaptörvény-ellenességet eredményez, ha az egyszerű többséggel elfogadott tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányul, amelynek elfogadásához minősített többségre lett volna szükség. Az indokolás az Alkotmánybíróság 1/1999. (II. 24.) AB határozatnak kétharmados törvények védelmével kapcsolatos értelmezését vette át, amely szerint „a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közelálló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis odavezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [30]–[32]; ABH 1999, 25, 40–41.} A fenti érveléssel analóg módon,

ha az Országgyűlés által egyszerű többséggel elfogadott törvényben kihirdetett új nemzetközi szerződés egy korábbi sarkalatos törvényi szabály tartalmi megkerülését, felülírását eredményezné, akkor – a sarkalatos törvény védelmében – indokolt lenne, hogy az Alkotmánybíróság annak megsemmisítése helyett az Abtv. 42. § (2) bekezdése szerint járjon el. A jelen ügyben azonban az Egyezményt kihirdető törvény korábbi, mint az Ehtv. vizsgált szabályai, ezért a fenti szempontok alapján az Abtv. 42. § (2) bekezdése nem alkalmazható.

[48] Az Alkotmánybíróság a két jogszabály viszonyának vizsgálatát követően a belső jog nemzetközi joggal való összhangja megteremtésének lehetőségei szempontjából is mérlegelte az Abtv. 42. §-ában foglalt jogkövetkezmények alkalmazhatóságát. Az EJEB ítélete a hatályos Ehtv.-nek a bevett egyházként történő elismerést kérelmező vallási szervezet működésének időtartamára (20 év, illetve 100 év) és tagok minimális létszámára (a lakosság 0,1%-a) vonatkozó feltételeit az adott szabályozási környezetben, konkrétan a bevett egyházaknak biztosított többletjogosultságra tekintettel, kifejezetten is a személyi jövedelemadó hívek által felajánlható egy százalékát és a hozzá kapcsolódó állami támogatást nevesítve nem találta objektíven igazoltnak. Nem kizárt tehát, hogy ugyanezek a feltételek a bevett egyházaknak biztosított egyes más kiváltságok tekintetében az EJEB szerint nem minősülnek túlzónak. Ebből következően a szabályozás nemzetközi joggal való ellentéte elvileg többféleképpen is kiküszöbölhető lehet: akár a jelen ügyben vizsgált elismerési feltételek megváltoztatásával, akár pedig úgy, hogy a bevett egyházaknak biztosított egyes többletjogosultságokat a jogalkotó a vallási tevékenységet végző szervezetek számára – a vizsgálatnál kevésbé korlátozó feltételekkel – is igénybe vehetővé teszi. Az EJEB ítélet indokolásából nem következik, hogy az Ehtv. 14. § c) pontjába foglalt feltételek a szabályozási környezet módosítása esetén is ellentétesek maradnának az Egyezménnyel, vagy hogy a belső jog és a nemzetközi jog összhangja csak ezek megsemmisítésével lenne megteremthető.

[49] Mindezeket mérlegelve az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy – az Ehtv. vizsgált rendelkezéseinek megsemmisítése helyett – felhívja az Országgyűlést, hogy 2015. október 15-ig tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket, a bevett egyházak elismerési feltételeit [különösen az Ehtv. 14. § c) pont *ca)* és *cb)* alpontját és 14/A. § (1)–(3) bekezdését] és a vallási tevékenységet végző szervezetekhez képest a bevett egyházaknak biztosított többletjogosultságokat hozza összhangba az Egyezményből az EJEB ítélet alapján következő nemzetközi jogi követelményekkel. Tekintettel arra, hogy a Korm.R. támadott szabályai az Ehtv. vizsgált szabályainak végrehajtásáról szólnak, nemzetközi szerződésbe ütközésük az utóbbiakhoz képest járulékos,

az Alkotmánybíróság ezek vonatkozásában a felhívást azonos határidővel megfelelően a Kormányra is kiterjesztette.

[50] Az indítványozó bíró a támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása mellett alkalmazási tilalom kimondását is kérte.

[51] Az Abtv. 45. § (4) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság az (1), (2) és (3) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is meghatározhatja [...] a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja”. A (2) bekezdés – alaptörvény-ellenesség vagy nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására egyaránt vonatkoztathatóan – kimondja, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés [...] alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható”. Az Abtv. a jogszabályi rendelkezésre vonatkozó egyedi alkalmazási tilalom automatikus beálltát [45. § (2) bekezdés], valamint az egyedi vagy általános alkalmazási tilalom külön meghatározását [45. § (4) bekezdés] szövegszerűen a jogszabály megsemmisítéséhez kapcsolja. Az Alkotmánybíróság mindemellett figyelemmel volt arra a körülményre is, hogy az Abtv. 41. § (3) bekezdése már hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására is kifejezetten lehetőséget ad az Alkotmánybíróságnak, méghozzá akkor, „ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene”. Ennek a rendelkezésnek csak akkor van értelme, ha az Alkotmánybíróság olyan esetekben is kimondhatja a jogszabályi rendelkezés alkalmazásának tilalmát, ha a megsemmisítésnek nincs helye (hatályon kívül helyezett, de konkrét ügyben még alkalmazandó jogszabályt nem lehet megsemmisíteni). Az Abtv. 41. § (3) bekezdésébe foglalt kifejezett feltétel alapján épp az tekinthető a rendelkezés céljának, hogy „ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene”, alkalmazási tilalom kimondásával az Alkotmánybíróság akkor is kiküszöbölhesse a sérelmet, ha megsemmisítésre nincs mód. Az előbbiekből az – a jelen ügyben is releváns – elvi következtetés adódik, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdésének szűkebb megfogalmazása ellenére nem kizárt, hogy az Alkotmánybíróság speciális esetekben a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése nélkül is megállapítsa alkalmazásának tilalmát.

[52] Az Alkotmánybíróság ezzel az értelmezéssel összhangban járt el az Abh2.-ben, ahol nemzetközi szerződésbe ütköző – de meg nem semmisített – törvényi rendelkezés alkalmazását tiltotta meg: „[a]z Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből egyebek között az következik, hogy a nemzetközi jog és magyar jog összhangjának biztosítása nemcsak jogalkotói feladat, hanem valamennyi állami

szervnek kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell. Ez azt jelenti, hogy az alkalmazandó jogszabályt a nemzetközi jogra is figyelemmel, azzal összhangban kell értelmezni. A jelen esetben nemzetközi bíróság által nemzetközi szerződésbe ütközővé nyilvánított szabályról van szó [...].

Az Abtv. 42. § (1) bekezdésének a kötelező megsemmisítést előíró és az Abtv. 45. § (4) bekezdésének az alkalmazási tilalomra vonatkozó szabályai együttes értelmezése akkor nincs ellentétben a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítására vonatkozó kötelezettséggel, ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi egyezménybe ütköző jogszabály alkalmazási tilalmát rendeli el a folyamatban lévő bírósági eljárásokban. Ennek hiányában Magyarország bíróságai arra kényszerülnének, hogy nemzetközi egyezménybe ütköző jogszabályt alkalmazzanak.” {Abh2., Indokolás [39]–[40]}

[53] A fentiekre tekintettel az Alaptörvény – Q) cikke – védelmének érdekében az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (2) bekezdése, illetve (4) bekezdése alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 2.K.30.398/2014. számú ügyben rendelt el alkalmazási tilalmat. {vö. Abh2., Indokolás [41]–[42]}

[54] Az indítványozó általános alkalmazási tilalom kimondására irányuló kérelmét részletesen nem indokolta. Más hasonló, jelenleg folyamatban lévő bírósági ügyről az Alkotmánybíróságnak nincs hivatalos tudomása, ezért az általános alkalmazási tilalom elrendelését mellőzte; az eljárására okot adó esetleges későbbi hasonló ügyekben az alkalmazási tilalomról egyedileg fog döntést hozni.

[55] 3.3. Mivel az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés miatt az érdemi vizsgálat tárgyát képező összes jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését megállapította, ugyanezen rendelkezések alaptörvényellenességének megállapítására irányuló vizsgálatot nem folytatta le.

[56] 3.4. A határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Lenkovics Barnabás 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. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott

dr. Kiss László
alkotmánybíró helyett

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

[57] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaival és azok indokolásával.

[58] 1. A határozat rendelkező részének 1. pontja az ott támadott jogszabályhelyeket nemzetközi szerződésbe ütközőnek tekinti, ennek indokául azonban számára kizárólag az EJB a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügyben* 2014. április 8-án hozott ítélete szolgál jogalapként.

[59] Saját vizsgálat lefolytatása nélkül és önálló érvkésztet használata hiányában ez a határozat tehát olyan módon is értelmezhető, mintha a Magyar Állam a szuverén jogalkotásának általánosságban való megítélését és annak adott esetben történő megváltoztatása szükségességének eldöntését az EJB-re bízta volna, ami nyilvánvalóan elfogadhatatlan lenne, és természetesen nincs így. Az EJB – felhatalmazása és az Egyezmény szerződő feleinek alávetése folytán – kétségtelenül az adott konkrét ügyekre kihatóan az Egyezmény kötelező erejű értelmezője, ami annyit jelent, hogy az adott eljárásában hozott ítéletet a szerződő államnak végre kell hajtania. Az EJB döntése azonban az állammal szemben való vagy vélt alapjogi sérelme miatt fellépő természetes vagy jogi személy ügyére vonatkozik, megállapítja a jogsérelem fennállását, vagy elutasítja a kérelmet. A jogsértés megállapítása jellemzően kártérítési, illetőleg eljárási költségfizetési kötelezettséget eredményez az egyedi jogvitában elmarasztalt állam számára.

[60] Az EJB funkciójának lényege az emberi jogok európai felügyeleti rendszerének működtetésében foglalható össze annak hangsúlyozásával, hogy az általa konkrét ügyben hozott, az Egyezmény adott rendelkezésének megsértését megállapító

döntésben alkalmazott jogkövetkezmény teljesítésével (a megítélt kár, ill. az eljárási költség megfizetésével) a döntés végrehajtása formálisan megtörténik.

- [61] 2. A jelen ügyben az EJB az Egyezmény lényegi alkalmazási körét – indokolatlanul, saját jogértelmezési lehetőségén jelentősen túllépve – kiterjesztette. Ennek eredményeképpen és a magyar sajátosságok szinte teljes figyelmen kívül hagyásával találta összehatásában úgy, hogy Magyarország szabályozása nem egyeztethető össze az Egyezmény 11. cikkével, annak 9. cikkével összefüggésben. Ugyanakkor nem tárgyalta érdemben azt a felvetést, mely szerint csak az ügyben lefolytatandó egyedi vizsgálattal lett volna igazolható, hogy az Egyezmény 14. cikkében biztosított jogok sérültek volna. (Vö.: a testület többségi véleményével szemben *Spano* és *Raimondi* bírák által megfogalmazott különvélemény 14. pontját.)
- [62] Hangsúlyozni kell, hogy – szemben többségi alkotmánybíróági határozat rendelkező része 1. pontjával – még ez a nem kellően megalapozott strasbourgi bírósági döntés sem tekintette önmagában az Egyezménnyel összeegyeztethetetlennek a megtámadott magyar jogszabályi rendelkezéseket, miként azt az Alkotmánybíróság határozata indokolásának 2.2. pontja (Indokolás [30]–[34]) is elismeri és bemutatja.
- [63] Mindezekre tekintettel nem tudok egyetérteni azzal, hogy a határozatban felsorolt támadott jogszabályhelyek nemzetközi szerződésbe ütköznek.
- [64] 3. Az előzőekben kifejtettekből következően az EJB-nek az alkotmánybíróági határozat alapjául szolgáló döntése végrehajtásához az lenne szükséges, hogy az Egyezmény 11. cikke megsértését az Egyezmény 9. cikke fényében megállapító döntésben célzott jogkövetkezményt Magyarország ne mulassza el teljesíteni. A jogkövetkezményről azonban az EJB egyelőre nem határozott, mindössze arra hívta fel a feleket, hogy 6 hónapon belül tájékoztassák az EJB-et, ha ebben a tekintetben bármilyen módon megállapodnak. Ilyen megállapodás azonban nem történt.
- [65] Mindezekre tekintettel nem érthetek egyet a határozat rendelkező részének 2. pontjával sem, mivel annak megalapozottságához – a belső jogi eszközök (a megfelelő alkotmánybíróági hatáskör) mellett – a nemzetközi jogi háttér is hiányzik, a konkrét egyedi ügyben hozott strasbourgi bírósági döntés az alkalmazási tilalom elrendelését nem támasztja alá.

Budapest, 2015. június 30.

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

A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

[66] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[67] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[68] A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával nem értek egyet.

[69] 1. A támadott jogszabályhelyek álláspontom szerint a nemzetközi szerződéssel nem ellentétesek. A vallási közösségeknek bevett egyházak és vallási tevékenységet végző szervezetek kategóriáiba sorolása, valamint az ennek alapjául szolgáló objektív feltételek (és azok igazolásának) előírása nem sérti a vallásszabadság Egyezményben [sem az Alaptörvény azzal megegyező tartalommal megfogalmazott VII. cikk (1) bekezdésében] meghatározott fogalmát. Ezzel ellentétes következtetés a határozatban hivatkozott EJEB értelmezésből sem vezethető le. A többségi határozat maga állapítja meg azt, miszerint „Az EJEB ítélet indokolásából nem következik, hogy az Ehtv. 14. § c) pontjába foglalt feltételek a szabályozási környezet módosítása esetén is feltétlenül ellentétesek maradnának az Egyezménnyel [...]” (Indokolás [48]).

- [70] 2. A többségi határozat idézett részéből és kapcsolódó okfejtéséből világosan kitűnik, hogy sérelemként – az EJB döntésével összhangban – csak a bevett egyházkénti elismeréssel kapcsolatos döntés egyéb jogkövetkezményét (lényegében a személyi jövedelemadó hívek által felajánlható egy százalékról való rendelkezés és a „hozzá kapcsolódó” állami támogatás kérdését) veszi számba. A bíróságnak (az indítványozó bírónak) azonban nem a jogkövetkezményt tartalmazó jogszabályt kell a jelen ügyben alkalmaznia, a bírói kezdeményezés alapját képző per tárgya sem e jogkövetkezményre vonatkozik.
- [71] Feltéve, de – az erre nézve folytatott vizsgálat hiányában – meg nem engedve, hogy a jelenleg hatályos szabályok alapján a vallási közösségek között – az említett jogkövetkezmény tekintetében – esetleg Alaptörvénybe ütközően hátrányos megkülönböztetés lenne megállapítható, kizárólag a diszkriminatív szabály megsemmisítése (vagy adott esetben mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása) merülhetne fel, nem pedig azon kategóriák lényegében történő eltörlése, amelyek között a jogalkotó – egyébként alkotmányosan – különbséget tett. (Diszkriminációt az azt megvalósító jogszabály, nem pedig az érintettek „megsemmisítésével” kell orvosolni.)
- [72] 3. Az előbbiektől függetlenül nem tartom megalapozottnak a rendelkező rész 1. pontjában foglaltakat azért sem, mert véleményem szerint a jelen esetben nincs jogszabályi alapja az Országgyűlés illetve a Kormány „ellentét feloldása érdekében szükséges” intézkedései megtételére történő felhívásának. Nem értek egyet az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdése záró szövegrészeinek és az Abtv. 39. § (3) bekezdésének a többségi határozatban levezetett együttes értelmezésével. A törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződésbe ütköző törvény esetén (amikor a kollízió olyan kihirdető jogszabály és másik jogszabály között áll fenn, melyek a jogforrási rendszer azonos szintjén helyezkednek el) az ellentét feloldására az Abtv. nem tartalmaz rendelkezést, és ezért erre a helyzetre az Abtv. 42. § (2) bekezdésében megállapított jogkövetkezményt nem lehet alkalmazni. Az Abtv. 39. § (3) bekezdése sem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság tetszése szerint töltheti ki a joghézagot egy más esetre előírt rendelkezés alkalmazásával.
- [73] 4. Az Alaptörvény Q) cikke államcél fogalmaz meg; amit általában és a jelen esetben is alapvetően jogalkotás útján kell az államnak biztosítani. Ezt szolgálják többek között a nemzetközi szerződések kihirdetése, illetve az Abtv. 42. §-ának rendelkezései. Az ezzel kapcsolatos netáni hiányokat, illetve a belső jog és a nemzetközi jog esetleges diszkrpanciáját nem lehet önkényes

jogértelmezéssel, vagy – mint azt alább kifejtem – alkalmazási tilalom jogsértő kimondásával orvosolni.

- [74] 5. Mivel a többségi határozat az általa megállapított nemzetközi szerződésbe ütközéssel összefüggésben az Országgyűléshez illetve a Kormányhoz fordulás lehetőségét választotta, álláspontom szerint az Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdésébe ütköző módon rendeli el további, származékos jogkövetkezményként az alkalmazási tilalmat. Az Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdése ugyanis az alábbiak szerint rendelkezik:

„(2) Ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.

[...]

(4) Az Alkotmánybíróság az (1), (2) és (3) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.”

- [75] Az idézett törvényhelyekből egyértelmű, hogy az Abtv. hivatkozott rendelkezései az alkalmazhatóság kizárását kifejezetten csak a jogszabály megsemmisítése esetére teszik lehetővé.
- [76] Nem értek egyet a többségi határozat indokolásának az Abtv. 41. § (3) bekezdésében foglalt szabályából [„(3) Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene.”] levont következtetésével, miszerint „az Abtv. 45. § (4) bekezdésének szűkebb megfogalmazása ellenére nem kizárt, hogy az Alkotmánybíróság speciális esetekben a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése nélkül is megállapítsa alkalmazásának tilalmát.” (Indokolás [51]). Az Abtv. 41. § (3) bekezdése a hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességével kapcsolatosan rendelkezik. Az alaptörvény-ellenes rendelkezések előírt jogi sorsa a rendelkezés megsemmisítése. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése – az alkotmányjog általános dogmatikájának megfelelően – csak azért nem megsemmisítésről rendelkezik, mert a már hatálytalanított jogszabályt nem lehet megsemmisíteni, viszont a korábban keletkezett jogviszonyokra történő alkalmazhatóságára tekintettel lehetővé teszi a hatályon kívül helyezett jogszabály megsemmisítéssel egyenértékű alaptörvény-ellenessége

megállapítását, ami egyben értelemszerűen alkalmazási tilalmat jelent. Az alkalmazási tilalom tehát az Abtv. 41. § (3) bekezdésében foglalt esetben sem válik el a jogszabály alaptörvény-ellenességétől és ehhez kapcsolódóan semmisként kezelésétől.

- [77] A jelen esetben ráadásul arról van szó, hogy a többségi határozat tudatosan elvetve a megsemmisítés eszközét, olyan megoldást választ, mely kifejezetten nyitva hagyja a támadott jogszabályok érintetlenül hagyásának lehetőségét. Abszurd önellentmondás, hogy miközben esetlegesen fennmaradhatnak azok a szabályok, amelyek alapján különböztethetünk bevett egyházak és vallási tevékenységet végző szervezetek között, azonközben ezek a szabályok a folyamatban levő ügyben nem lennének alkalmazhatók. Ennek folytán akár olyan diszkriminatív helyzet is keletkezhet, hogy mind az eddig bevett egyházként elismert vallási közösségeknek, mind a jövőben bevett egyházként – a feltételeket előíró jogszabályok érintetlensége mellett – elismerendő vallási közösségeknek meg kell (kellett) felelniük a támadott, de megmaradó jogszabályoknak; egyedül a jelen ügyben érintett egyetlen vallási közösség lesz mentes ezektől a követelményektől.
- [78] Álláspontom szerint az alkalmazási tilalom elrendelésével a többségi határozat *contra legem* átlépett a jogértelmezés fogalmi határain, amit a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlennek tartok.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

- [79] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

- [80] A különvélemény 1. és 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

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

[81] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[82] A különvélemény 1., 2., 3. és 5. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

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

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

[83] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával, következésképpen azok indokolásával sem.

[84] 1. Az Alaptörvény VII. cikke többretegű szabályozást tartalmaz. Az (1)–(2) bekezdések a lelkiismereti- és vallásszabadsághoz való alapvető jog által védett egyéni és közösségi jogosultságokról rendelkeznek (alapjogi szabályok), a (3)–(4) bekezdések az állam és a vallási közösségek közötti kapcsolatra vonatkoznak (együttműködési szabályok), míg az (5) bekezdés a részletszabályok megfogalmazása céljából sarkalatos törvény megalkotására vonatkozó felhatalmazás.

[85] Az alapjogi szabályokról – mivel a határozatban vizsgált rendelkezések nem ezeket érintik, sommásan – megállapítható, hogy azok a lelkiismereti meggyőződés, vallás, ezek megválasztása, kinyilvánítása, a vallás egyéni és közösségi gyakorlása szempontjából lényegében mindazt tartalmazzák, amit az ideiglenes Alkotmány alapján a korábbi alkotmánybírószági gyakorlat, az Egyezmény és az azt érvényesítő EJE általában biztosít.

[86] Kiemelést a VII. cikk (2) bekezdése érdemel, amelynek értelmében az azonos hitelt követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre. A sarkalatos törvény – az Ehtv., valamint a szintén alkalmazandó, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Ejtv.) – szabályaira is figyelemmel

megállapítható, hogy az Alaptörvény lényegében minden, legalább tíz taggal rendelkező, vallási tevékenységet végző szervezetet vallási közösségnek nevez, megkülönböztetés nélkül biztosítja számukra a jogi személyiséget (Ehtv. 6. §, Ejtv. 4. §), lehetővé teszi – szabad döntésük alapján – az egyház elnevezés használatát (Ehtv. 7. §), mentesíti továbbá a vallási közösségeket az állami irányítás, felügyelet és bármiféle kényszer alól (Ehtv. 8. §).

- [87] Az Alaptörvény VII. cikkének alapjogi szabályai tehát nem tesznek különbséget a vallási közösségek között.
- [88] Más a helyzet az együttműködési szabályokkal. A VII. cikk (3) bekezdése a vallásgyakorlás, tehát az alapjogi szabályok által védett körben szintén különbségtétel nélkül rendelkezik az állam és a vallási közösségek különvált működéséről, az utóbbiak önállóságáról. A (4) bekezdés azonban hangsúlyozottan nem a vallásgyakorlás, hanem az alapjogi szabályokon kívüli eső közösségi célok tekintetében lehetővé teszi az állam és a vallási közösségek együttműködését. Az együttműködés tekintetében a döntést az Országgyűlés számára tartja fenn, és az ilyen vallási közösségek számára – megint csak az Ehtv.-re bízott részletes szabályozás mellett – külön szervezeti formát biztosít, bevett egyháznak nevezve azokat.
- [89] A bevett egyházak megkülönböztetése egyfelől ténykérdésen nyugszik, alapja bizonyos vallási közösségek Magyarországon hagyományosan létező társadalmi (oktatási, egészségügyi, karitatív) szerepvállalása, amely nem független ezek vallási tevékenységétől (belső, vallási közösségi nézőpont). Másfelől (az állam nézőpontjából) azonban, mint jogkérdés nem a közösség vallási jellegét, hanem az államra bízott közfeladatok ellátásához való hozzájárulást ismeri el.
- [90] Ez a különbségtétel, amely nem a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való alapvető jog lényegéből fakad, és nem is tekinthető általánosnak, Magyarország történeti alkotmányos berendezkedésének sajátossága, alkotmányos identitásunk lényeges eleme. Lényeges összetevője a különbségtételnek a történetiség: az Alaptörvény, következésképpen az alkotmányosan működő magyar állam a szociális szerepvállalás tényét figyelembe veszi, de azt nem igyekszik előmozdítani. Nem is tehetné meg, mert ha az újabb vallási közösségeket kedvezmények biztosításával szociális szerepvállalásra kívánná ösztökölni, ezzel beavatkozna saját vallási tevékenységük szabad megválasztásába, vagyis megsértené az alapjogi szabályok által védett önazonosságukat. A szociális szerepvállalás történeti tényét tehát figyelembe veheti, de azt nem kínálhatja elvárt mintaként más vallási közösségek számára.
- [91] Említést érdemel, hogy az ideiglenes Alkotmány idején tapasztalt visszásságok – egyházi jogállás vállalása kizárólag kedvezmények megszerzése

érdekében – is indokolják az Alaptörvény óvatosságát. Ezzel együtt az Ehtv. az együttműködés lehetőségét nem tekinti egyszer és mindenkorra lezárt kérdésnek, mert az Alaptörvényben meghatározott körbe tartozó vallási közösségen kívül más ilyen közösségek számára is megnyitja – mégpedig egyszerűbb, az Országgyűlés helyett a Kormány döntése alapján az együttműködést a társadalmi, közösségi célok érdekében.

- [92] 2. A Velencei Bizottság és az EJEB ítélete a fenti két szabályréteget összemosta, és az együttműködési szabályokat (illetve azok sarkalatos törvényben meghatározott részleteit) minden alap nélkül, tehát önkényesen az alapjogi szabályok meghatározó részének tekintette. A határozat ezt az önkényes értelmezést fogadja el, ezért nem értek egyet vele.
- [93] Az Ehtv. Alkotmánybíróság által vizsgált 14. §-ának (1) bekezdése több konjunktív feltételt határoz meg az Országgyűlés által együttműködésre kijelölt egyházak számára. Ezek mindegyike objektív, és mindegyike pártatlan, az alapjogi réteget nem érintő feltétel. A feltételek egy része azonban nem kapcsolódik az alkotmányos identitást adó, az Alaptörvényben elismert történeti tényekhez. Ilyen a vallási tevékenység elsődlegessége, a tanítás lényegét tartalmazó (tehát ellenőrizhető és állandóságot biztosító) hitvallás és rítus, az elfogadott (tehát ellenőrizhető) belső szabály, megválasztott vagy kijelölt ügyintéző és képviseleti szervek, a vallási tevékenység által elrejtett (burkolt) más célok kizártsága, a legfontosabb alapjogi értékek elfogadása, a nemzetbiztonsági kockázat kizártsága, a fenntartható működés valószínűsítése.
- [94] Az Ehtv. 14. §-ának (1) bekezdésében meghatározott feltételek közül mindössze két olyan van, amely a magyar alkotmányos identitás lényegéhez sorolható sajátosságokat hordozza: a *ca)* és *cb)* alpontok, amelyek szerint a bevett egyházként történő elismeréshez az is szükséges, hogy az ezt kérelmező közösség legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezzen vagy húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működjön Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezzen. Mindkét feltétel objektív. Mindkét feltétel független az alapjogi szabályok lényegétől. A két feltétel ráadásul vagylagos, a második – húsz éves szervezett működés és viszonylag jelentős taglétszám – ráadásul nyitva hagyja a jövőt, mivel a feltétel teljesíthető nem történeti vallási közösségek számára is.
- [95] A határozat – elfogadva az EJEB értelmezését – ezt a két, Magyarország alkotmányos identitásához sorolt feltételt tekinti nemzetközi szerződésbe ütközőnek.

Ezzel kimondatlanul ugyan, de félreérthetetlenül kiüresíti az Alaptörvény VII. cikkében foglalt különbségtételt általában a vallási közösségek és a közösségi célok érdekében együttműködésre alkalmas vallási közösségek között.

[96] A határozat teljesítése ahhoz vezet továbbá, hogy ha egy vallási közösség minden, a fenti kettőn kívüli feltételt teljesít, akkor az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért felelős miniszternek ezt el kell ismernie, kezdeményeznie kell az Országgyűlés döntését, az Országgyűlés pedig lényegében nem dönthet másként, mint a bevett egyházként elismerés mellett. Minden más döntést hatályon kívül kell helyeznie a bíróságnak vagy meg kell semmisítenie az Alkotmánybíróságnak. A határozat rendelkező részének 1. pontjára figyelemmel a 2. pontja tehát közvetetten ugyan, de azt jelentette ki, hogy az ügyben érintett vallási közösséget bevett egyházként el kell ismerni. A 2. ponttal tehát ezért sem értek egyet.

[97] 3. A fentiekén túlmenően a határozat rendelkező részének 1. pontjával azért sem értek egyet, mert az ugyan a Ehtv. 14. §-a (1) bekezdése c) pont *ca)* és *cb)* alpontjának nemzetközi szerződésbe ütközését állítja, indokolása azonban a leírtak szerint az Alaptörvény és az Egyezmény ütközésére vonatkozó érveket rejt. Eszerint az EJB ítéletének az Egyezmény értelmezését adó tartalma burkoltan ugyan, de az Alaptörvényt érintő normakontroll, amit ekként kötelező lenne figyelembe venni. Csakhogy az EJB döntésének ilyen értelmezés nem adható. Az EJB döntését Magyarország köteles végrehajtani, de nem köteles arra tekintettel feladni alkotmányos identitását. Nem köteles az Alaptörvényt formálisan módosítani, vagy – amint ezt a határozat kívánja – ténylegesen kiüresíteni.

[98] Megteheti, de nem köteles rá.

Budapest, 2015. június 30.

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

[99] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

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

[100] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[101] A különvélemény 1. és 3. pontjához, valamint a 2. pont utolsó bekezdéséhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

[102] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1452/2014.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 99. számában.

