

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3047/2019. (III. 14.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.893/2015/2. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó a Kúria Kfv.II.37.893/2015/2. számú ítélete ellen az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz indítványt nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon (a továbbiakban: közigazgatási bíróság).
- [2] Az eljárás megindításának indokaként az indítványozó előadta, hogy a 6/2013. (III. 1.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) közzététele után, 2013. március 4-én kérelmet terjesztett elő az emberi erőforrások miniszteréhez, hogy az akkor hatályos, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) 17. §-a szerinti nyilvántartásba vegye fel. Az indítványozó kérelmében kifejezetten hivatkozott az Abh1. indokolásának [217] bekezdésére is.
- [3] A miniszter még az Ehtv. módosítása előtt, 2013. április 17-én kelt levélben arról tájékoztatta az indítványozót, hogy álláspontja szerint nincs lehetőség a nyilvántartásba való felvételre. Az indítványozó ezt a formátlan levelet a tartalma alapján közigazgatási hatósági döntésként értékelte, ezért annak felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordult. A közigazgatási bíróság a miniszter döntését hatályon kívül helyezte és új eljárásra utasította az Ehtv.-nek a közigazgatási hatósági döntés meghozatalakor hatályos, az Abh1.-re figyelemmel értelmezett szabályainak megsértése miatt.
- [4] A jogerős ítélettel szemben az alperes miniszter felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A Kúria a felülvizsgálati döntésében a közigazgatási bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és a keresetet elutasította; ezt lényegét tekintve azzal indokolta, hogy a bíróság nem alapíthatja döntését az Alkotmánybíróság határozatára.
- [5] 2. Az indítványozó a Kúria ítéletével szemben ezt követően alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Az indítványozó álláspontja szerint az alkalmazott jogszabályok az egyházak nyilvántartásába való felvételét nem zárták volna ki, figyelemmel az Abh1.-ben foglaltakra, ezért a támadott bírói döntés sérti a vallásszabadsághoz való jogát. Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság – részben az indítványozó indítványára – az Ehtv. több rendelkezését a hatálybalépésére visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, illetve megállapította, hogy azok a hatálybalépésüktől kezdődően nem alkalmazhatóak. Az Abh1. indokolásának [215] bekezdése kifejezetten rögzítette, hogy az indítványozó az egyházi jogállását nem veszítette el, az indokolás [217] bekezdése pedig azt, hogy a nyilvántartást vezető miniszter az indítványozó adatbejelentése alapján az egyházak nyilvántartásába a kérelmezőt felveheti. Az Alkotmánybíróság ezen döntése *erga omnes* hatállyal bír. Az indítványozó álláspontja szerint az eljáró hatóságok és a bíróságok a jogszabályokat az Alaptörvény 28. cikke és az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján nem értelmezhetik másként, mint ahogy azokat az Alkotmánybíróság egy adott alapjog vonatkozásában értelmezte. Ebből következően az indítványozó álláspontja szerint sérti az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdését az a bírói döntés, amely az Alkotmánybíróság döntésétől eltérően értelmezi az Ehtv. akkor hatályban volt rendelkezéseit, ekként megtagadja az indítványozótól az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdéséből következő azon jogának érvényesülését, hogy a jogállásának esetleges alaptörvényszerű felülvizsgálatának lezárásáig egyháznak minősüljön. Ellenkező jogértelmezés elfogadása esetén az Alkotmánybíróság határozatai kiüresedhetnek, mivel az eljáró hatóságok és bíróságok a saját kedvük és kényük szerint dönthetnének arról, hogy eljárásuk során követik-e az Alkotmánybíróság döntésében foglaltakat.

II.

[6] Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

(2) Az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre.

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

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

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

III.

- [7] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [8] A vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határozott kérelmet tartalmaz és megfelel a törvényben előírt alaki és tartalmi követelményeknek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés, (5)–(6) bekezdés].
- [9] Az indítványozónak 2016. január 18-én kézbesített ítélet elleni alkotmányjogi panasz 2016. március 18., a törvényi határidőn belül (annak utolsó napján) érkezett be az ügyben eljáró bíróságra. A támadott bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság még nem döntött. Az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmére is hivatkozik; a sérelem az ügy érdemében hozott döntés folytán következett be vele szemben; a bírósági eljárásban felperes volt, ezért érintettnek minősül. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [10] Az indítványban állított alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolja, mivel annak tárgya kifejezetten az volt, hogy az eljáró hatóság jogszerűen utasította-e el az indítványozónak az egyházak nyilvántartásába való felvételét, s a Kúria kifogásolt jogértelmezése – éppen az Abh1. relevanciája és alkalmazandósága tekintetében – eltérő volt a közigazgatási bíróság jogértelmezésétől. A jelen ügyben felvetett kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű, mivel arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság által hozott határozatok a bíróságokat mennyiben kötik (Abtv. 29. §).
- [11] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

- [12] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [13] Az indítványozó azt sérelmezte, hogy az Ehtv. 17. §-ának alkalmazása során – az Abh1. ellenére – nem vették nyilvántartásba egyházként.
- [14] Az indítványozó által hivatkozott Abh1. indokolásának [217] bekezdése rögzítette, hogy „[m]ivel az Alkotmánybíróság jelen határozatának következtében nem maradt hatályban az Ehtv.-ben olyan szabály, amely a miniszter általi nyilvántartásba vételt kizárólagosan az egyház Országgyűlés általi elismeréséhez (illetve az Ehtv. Mellékletének módosításához) kötné, nincs törvényi akadály annak, hogy az a 8/2012. (II. 29.) OGY határozatban (a továbbiakban: OGYh.) elutasított, de a jelen határozat visszamenőleges hatályú rendelkezése értelmében

az egyházi jogállásuktól meg nem fosztott vallási közösségek az Ehtv. 17. §-ának megfelelően adataikat bejelentették a miniszternek és az nyilvántartásba vette őket.”

- [15] Az indítványozó mint felperes ügyében eljáró közigazgatási bíróság egyetértett az indítványozóval abban, hogy az alperes határozata nem felelt meg az Abh1. indokolása [217] bekezdésének. Ez alapján a bíróság megállapította, hogy „a felperesi kérelem előterjesztésekor és a határozat meghozatalakor sem volt akadálya annak, hogy alperes mint egyházi jogállását el nem veszített egyházat vegye a felperest nyilvántartásba. Az alperes által hivatkozott Ehtv. 7. § (4) bekezdésének és 15–16. § rendelkezéseinek megsemmisítésére irányuló indítvány elutasítása okszerűen következett az [Abh1.] indokolásának [218]–[219] pontjaiból, mely pontokkal alperesnek a határozatban és a perben képviselt jogi álláspontja egyaránt ellentétes volt. Az [Abh1.] indokolásának [219] pontja az Ehtv. 7. § (4) bekezdés és 15–16. §-aira utalva egyértelműen rögzítette, hogy »[...] ezek alapján önmagukban nem kizárt az [...] által elismert és a Mellékletben szereplő egyházakon kívül más vallási közösségek egyházi jogállásának fenntartása sem«. Tekintettel arra, hogy az [Abh1.] a[z Abtv.] 39. § (1) bekezdése alapján *erga omnes* hatályú, az alperes alaptalanul helyezkedett arra az álláspontra, hogy felperes egyházkénti nyilvántartásba vételének – a határozat meghozatalakor (a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/A. §) – országgyűlési elismerés és Ehtv. módosítás volt a feltétele” (A közigazgatási bíróság ítélete, 3–4. oldal). Fentiek alapján a közigazgatási bíróság az alperes határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest – tekintve, hogy a felperes 2013. március 4-i kérelmét el kell bírálni – új eljárásra kötelezte.
- [16] A Kúria a támadott ítéletében a közigazgatási bíróság ítéletével ellentétes álláspontra helyezkedett. Az ítélet indokolása szerint „az [Abh1.] úgy rendelkezett, hogy az Ehtv. 34. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért a hatálybalépéstől kezdve nem alkalmazható. Ezzel a felperesre nézve rendezetlen jogi helyzet állt elő, amelyben egyházi jogállása értelmezhetetlen volt. Az a felperesi felvetés, hogy az [Abh1.] indokolásának [217] pontjában az Alkotmánybíróság megteremtette volna a kötelező nyilvántartásba vétel jogszabályi alapját, téves. Amint erre a Kúria más [...] ítéleteiben rámutatott, az [Abh1.]-ben foglalt jogszabályi rendelkezések megsemmisítése ellenére a felperes egyházi jogállását nem nyerte vissza, az pusztán az [Abh1.]-ből nem vezethető le” (A Kúria ítélete, 5–6. oldal). A Kúria a döntése meghozatalakor azt is figyelembe vette, hogy „[a]z Alaptörvény VII. cikke a jogerős ítélet meghozatalakor a bevett egyházat és a vallási közösséget nevesítette, az egyházi jogállást nem ismerte, így annak nyilvántartásba vételére sem a döntéshozatalakor, sem a megismételt eljárásban nem volt jogszabályi lehetőség” (A Kúria ítélete, 7. oldal). Minderre tekintettel a Kúria a közigazgatási bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és a keresetet elutasította.
- [17] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt állította, hogy a Kúria ítélete azt – az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése védelme alatt álló – jogát sértette meg, hogy jogállásának az alaptörvénnyel összhangban álló felülvizsgálatának lezárásáig egyháznak minősüljön. Tekintettel arra, hogy az egyházak (vallási közösségek) státuszának alapjait az Alaptörvény VII. cikk további bekezdései szabályozzák, a szoros összefüggés okán az Alkotmánybíróság ezeket is figyelembe vette az indítvány elbírálásakor.
- [18] A jelen alkotmányjogi panasz eljárás alapját képező hatósági eljárásban az indítványozó kérelme benyújtásának időpontjában – 2012. január 1-jétől 2013. március 31-ig, az Alaptörvény negyedik módosításának hatálybalépéséig – az Alaptörvény VII. cikke még nem különböztetett meg többféle típusú egyházat, vallási szervezetet, hanem egységesen „egyházakról” rendelkezett, amely jogállás megszerzését nem kötötte sarkalatos törvénybe foglaláshoz: „(2) Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.”
- [19] Az Alkotmánybíróság már a 3266/2018. (VII. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) is rámutatott, hogy „[a]z Abh1. következtében – annak közzététele napján, 2013. március 1-jén – az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak 2012. március 1-re visszamenőlegesen visszanyerték egyházi jogállásukat (Abh1., Indokolás [215]). Az Abh. a vallásszabadsághoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét azon az alapon mondta ki, hogy az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak indokolás nélkül kerültek kedvezőtlenebb helyzetbe, mint az Ehtv. mellékletében elismert egyházak. Összességében tehát a 2012. január 1-től 2013. március 31-ig terjedő időszakban az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak – az Ehtv. mellékletében elismert egyházakhoz hasonlóan – az Alaptörvény akkor hatályos rendelkezése szerinti egyháznak minősültek” (Abh2., Indokolás [32]–[33]).
- [20] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság az egyházak nyilvántartására vonatkozó rendelkezés értelmezésével is részletesen foglalkozott. „Az Ehtv. 17. §-a szerint az egyházakról a miniszter nyilvántartást vezet. Az egyházi jogállást nem a miniszteri nyilvántartásba vétel hozza létre, hanem az egyházi jogállás egyik következménye, hogy az ilyen jogállással rendelkező vallási közösségeket a miniszter köteles nyilvántartásba venni. Mivel

az Alkotmánybíróság jelen határozatának következtében nem maradt hatályban az Ehtv.-ben olyan szabály, amely a miniszter általi nyilvántartásba vételt kizárólagosan az egyház Országgyűlés általi elismeréséhez (illetve az Ehtv. Mellékletének módosításához) kötné, nincs törvényi akadálya annak, hogy az OGYh.-ban elutasított, de a jelen határozat visszamenőleges hatályú rendelkezése értelmében az egyházi jogállásuktól meg nem fosztott vallási közösségek az Ehtv. 17–18. §-ának megfelelően adataikat bejelentsék a miniszternek és az nyilvántartásba vegye őket” (Abh1., Indokolás [217]).

- [21] A fentiek alapján látható, hogy az indítványozó – és a keresetének helyt adó közigazgatási bíróság – helyesen értelmezte az Abh1.-nek az egyházi nyilvántartás vezetésével kapcsolatos megállapításait, míg a Kúria ítélete az Abh1.-nek az egyházi jogállásra és a nyilvántartásba vételi lehetőségre vonatkozó értelmezését kifejezetten tagadta. Az Alkotmánybíróság korábbi, határozatai kötőerejének kérdéskörét áttekintő 3310/2018. (X. 16.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh3.) kifejtette, hogy az ilyen eset főszabály szerint a bírói döntés alaptörvény-ellenességét eredményezi (Indokolás [51]–[57]).
- [22] Az Alkotmánybíróság a fenti főszabály alóli kivételként az Abh3.-ban ugyanakkor arra is rámutatott, hogy „az Alkotmánybíróság önmagában a határozatával való ellentét miatt nem semmisíthet meg bírói döntést, csak ha a bírói döntés egyben az Alaptörvényt is sérti. Minthogy az Alaptörvény normatartalma az Alkotmánybíróság kötelező határozatába foglalt alaptörvény-értelmezésben konkretizálódik, a két feltétel (az alkotmánybírósági határozatba ütközés és az alaptörvény-ellenesség) jellemzően egybeesik. Ha azonban az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalát követően az Alaptörvény releváns rendelkezése módosul, akkor a bírói döntés megsemmisítésére nem kerülhet sor automatikusan a korábbi határozattal való ellentét alapján, hanem figyelembe kell venni az Alaptörvény változását is” (Abh3., Indokolás [59]).
- [23] A közigazgatási bíróság az indítványozó ügyében 2014. február 19-én, a Kúria pedig 2015. november 25-én hozott ítéletet. Eddigre hatályba lépett az Alaptörvény negyedik módosítása, amely már sarkalatos törvényi elismeréshez kötötte az egyházi státuszt: „(2) Az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik. Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” Majd pedig – 2013. október 1-jén – hatályba lépett az Alaptörvény ötödik módosítása is, amely a sarkalatos törvényben elismert egyházakat bevett egyházzá nevezte át: „(4) [...] Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek.” „(5) [...] a bevett egyházakat [...] sarkalatos törvény határozza meg.”
- [24] Az Alaptörvény 28. cikkének előírása, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, a bíróságot a döntése meghozatalakor hatályos alaptörvényi rendelkezések figyelembevételére kötelezi (vö. Abh2., Indokolás [34]). A közigazgatási bíróság ítélete meghozatalának időpontjára az Alaptörvény módosításai miatt az OGYh. mellékletében megjelölt és az Ehtv. mellékletében elismert egyházak homogén csoportja már nem állt fenn abban a tekintetben, amelyben az Abh1. meghozatalakor még fennállt.
- [25] Ahogy a jelen határozat indokolása azt korábban ismertette, az Alaptörvény releváns rendelkezéseinek változását, mint a kereset elbírálására kiható lényeges szempontot az ítélethozatal során a Kúria is figyelembe vette (lásd a Kúria ítélete, 7. oldal).
- [26] Az indítványozó ugyanakkor nem adott elő az Alaptörvény módosult rendelkezéseire vonatkozó érvelést, hanem vallásszabadsághoz való jogának sérelmét kizárólag az Abh1.-ben foglaltakra hivatkozással állította, tehát – az előbbieken kifejtettekre tekintettel – nem jelölt meg olyan megalapozott alkotmányos indokot, amely alapján a Kúriának az Ehtv. egyházi nyilvántartásra vonatkozó rendelkezéseit az ítéletbe foglaltaktól eltérően kellett volna értelmeznie. Ez alapján az Alkotmánybíróság a vizsgált bírói jogértelmezésnek az Alaptörvény VII. cikkével való ellentétét nem látta megállapíthatónak, ezért a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.
- [27] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Abh3.-ban mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta az Ehtv. 33. § (1) bekezdése szerint indult eljárásban a kezdeményező vallási szervezet jogállását az eljárás lezárásáig. Ez a megállapítás is arra mutat, hogy az indítványozó – és az a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény alapján korábban egyházként nyilvántartott, az indítványozóhoz hasonló helyzetben lévő más vallási szervezetek – jogállásával összefüggő sérelmek orvoslása nem minden esetben volt megoldható bírósági úton (vö. Abh3., Indokolás [74]).

- [28] Az Alkotmánybíróság egyben felhívja az indítványozó figyelmét arra, hogy az Országgyűlés a 2018. december 12-i ülésnapján elfogadta a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításáról szóló 2018. évi CXXXII. törvényt, amely 2019. április 15-én lép hatályba. A törvénymódosítás újraszabályozza a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösségek formáit és lehetőséget ad arra, hogy a vallási közösség az adottságainak megfelelő formában történő nyilvántartásba vételét kezdeményezze.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/628/2016.

• • •