

Ügyszám: **1279/B/2011**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Stumpf István Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **164/2011. (XII. 20.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2011/440**

Kelte: **Budapest, 2011.12.19**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában — *dr. Bragyova András, dr. Holló András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Paczolay Péter, dr. Pokol Béla, dr. Szalay Péter és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével — meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett — magánszemélyektől, jogi személyektől, köztük egyházaktól — a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) egésze, illetve egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság a tárgyi azonosságra tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján az indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. A törvény egészének alkotmányellenességét állító és megsemmisítését kérő indítványok elsősorban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 7. §-ának, 19. § (3) bekezdés *b)* pontjának, 20. § (2) bekezdésének és 36. §-ának sérelmére hivatkoztak; a törvény egyes rendelkezéseivel összefüggésben szintén az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, valamint 57. § (1) és (5) bekezdésének, 60.

§-ának, illetve 70/A. §-ának sérelmét állították.

2.1.1. Több indítvány azt állította, hogy az Ehtv. megalkotására az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 19. § (3) bekezdésének *b)* pontjával és 20. § (2) bekezdésével ellentétesen került sor, azáltal, hogy a törvényhozási eljárás során garanciális házszabályi rendelkezést sértettek. Az indítványok szerint a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtása ellentétes volt a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY. határozat (a továbbiakban: Házszabály) 107. §-ának (1) bekezdésével.

A 2011. július 8-án T/3507/90. számon benyújtott egységes javaslat ugyanis még azt tartalmazta, hogy az egyházak nyilvántartásba vételével kapcsolatos kérelemről a bíróság dönt; az átmeneti rendelkezések pedig akként szóltak, hogy a törvény hatályba lépését követő harminc napon belül valamennyi, korábban egyházként nyilvántartásba vett szervezet, amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel, kezdeményezheti a bíróságnál egyházként történő bejegyzését, vagy alanyi jogon bejelentheti az egyesületre vonatkozó törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat. A zárószavazás előtti módosító javaslat — állításuk szerint — a gyakorlatban átírta a törvényt szöveget, miközben a zárószavazás előtti módosítás lényege a „koherenciazavar” elhárítása, nem pedig az általános vitában, részletes vitában, bizottsági vitákban megvitatott és megszavazott törvényjavaslat gyökeres átalakítása. Az indítványok úgy érvelnek, hogy ezzel a megoldással lényegében az országgyűlési képviselők nem teljesítették az Alkotmányban előírt feladatukat, hiszen olyan törvényt fogadtak el, amelynek tartalmát nem is ismerhették, azt meg sem vitathatták, ezzel az eljárással pedig sérült alkotmányos rendünk alapja, a demokratikus jogállamiság is, aminek alapvető eleme, hogy a demokratikusan választott legfelsőbb népképviselői szerv alkotja meg a törvényeket. Kiemelték: a törvényalkotásra vonatkozó szigorú eljárási szabályok (a Házszabály is) azért vannak, hogy valamennyi képviselőnek legyen lehetősége érdemben részt venni a törvényhozásban, ami nem csak a szavazást jelenti, hanem az előterjesztett javaslat érdemi megvitatásának lehetőségét, a javaslattal kapcsolatos érvek és ellenérvek kifejtését, megismertetését a döntést hozó testület többi tagjával. Mindezekből az indítványozók azt a következtetést vonják le, hogy ha a törvényjavaslat érdemi megvitatásának lehetősége az eljárási szabályok megsértése miatt elmarad, akkor ez valójában a törvényhozói hatáskör kiüresedését jelenti, így pedig a döntés közjogilag érvénytelen még akkor is, ha a javaslatot megszavazták.

2.1.2. Több indítványozó szintén az Ehtv. közjogi érvénytelenségének megállapítását kérte azon az alapon, hogy az Alkotmány 36. § szerint a Kormány kötelessége, hogy feladatának ellátása során együttműködjön az érdekelt társadalmi szervezetekkel, azonban az Ehtv.-vel kapcsolatban egyeztetésre nem kerülhetett sor, mivel a törvényjavaslatot nem a Kormány nyújtotta be, hanem országgyűlési képviselők; ezért a kérdésben az érdemi vita elmaradt, az egyházakat mellőzték a törvény előkészítésekor.

2.1.3. A kellő felkészülési idő hiányát jelenti és ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti több indítvány szerint az, hogy az egyház nyilvántartásba vételére irányuló eljárás alapjaiban tér el a korábbi eljárási rendtől, radikális

változást jelent, és az új követelmények teljesítése hátrányosan érinti a hatályba lépésekor működő egyházakat, azokat ugyanis nemcsak a jövőben, a törvény hatályba lépése után megalapított egyházakat érintik, hanem megköveteli a bejegyzett egyházak újraalapítását is [vö. 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, 51/2010. (IV. 28.) AB határozat]. Ezzel kapcsolatban külön is kifogásolják, hogy az Ehtv. 34. §-a alapján a miniszternek kell kiadni az egyházak nyilvántartásának ügyviteli szabályait, a nyilvántartásba vétel iránti kérelem részét képező formanyomtatványok tartalmi kellékeit, valamint a nyilvántartással kapcsolatos eljárásban szakértőként való közreműködés szabályait; ezért az érintetteknek lehetőségük sincs arra, hogy kellő időben megismerjék ezeket a rendeleteket, és ennek figyelembe vételével hozzák meg döntésüket.

2.1.4. Az indítványozók a törvény megsemmisítését arra hivatkozással is kérik, hogy a törvény szabályozási rendszere az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a következő megállapításai fényében egészében ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményével (a továbbiakban: Egyezmény), és ezen keresztül az Alkotmánynak — a nemzetközi jog és a belső jog összhangja biztosításának kötelezettségét előíró — 7. § (1) bekezdésével:

Az Egyezményben foglalt jogok korlátozását megvalósító jogszabálynak megfelelő módon hozzáférhetőnek és előreláthatónak kell lennie a hatásait tekintve, ami azt jelenti, hogy megfelelő pontossággal kell megfogalmaznia az alkalmazandó szabályokat, annak érdekében, hogy az érintettek igazodni tudjanak a jogszabály előírásaihoz, annak megfelelően alakíthassák lépéseiket [The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1), 1979. április 26., Series A no. 30, p. 31, 49 §.]

Az Egyezmény 9. cikkében foglalt vallásszabadsághoz való jog súlyos és aránytalan korlátozását valósítja meg az Ehtv. az indítványozó szerint azáltal, hogy egyrészt intézményesíti a vallási tanítások, hitelvek állami, hatósági mérlegelését; másrészt — például a 20 éves egyesületi formában történő működés megkövetelésével — lényegesen megnehezíti azt, hogy az egy vallási közösség egyházi jogi személyé válhasson; harmadrészt — az Egyezmény 14. cikkét is sértően — diszkriminatív, hogy a törvényalkotó objektív és átlátható szempontrendszer alapulvétele nélkül az egyházak egy részét a törvény erejénél fogva elismeri, míg más részüknél megköveteli az „újraalapítást”. Ezekhez képest a Bíróság szerint az állam semlegességre és pártatlanságra irányuló kötelezettsége összeegyeztethetetlen bármely olyan hatáskörrel, amely alapján az állam vallási hittételek legitimitását (megengedhetőségét, jogosságát) mérlegeli, továbbá a vallásszabadsággal ellentétes, ha az állam az egyházak újraregisztrációja során olyan közösségektől vonja meg az egyházi jogállást, melyek korábban nem kerültek összeütközésbe a törvénnyel [The Moscow Branch of the Salvation Army kontra Oroszország ügy, no. 72881/01 (Sect. 1), ítélet, 2006. október 5., ECHR 2006-XI., 58. §., 76-98. §.]; a jogilag elismert vallási közösségek létrehozatalának korlátozása beavatkozás az érintettek vallásszabadsághoz való jogába [Metropolitan Church of Bessarabia és mások kontra Moldávia ügy, no. 45701/99, ECHR 2001-XII), 105. §.]; az még elfogadható, hogy egy vallásos közösség az állami elismerésre kivételes körülmények között 10 évet várjon, ha újonnan alapított és ismeretlen vallási közösségről van szó, a 20 éves várakozási idő azonban túlzó, továbbá, ha az állam olyan keretszabályozást valósít meg a

vallásos csoportok állami elismerését tekintve, amelyhez egy speciális státusz kapcsolódik, akkor minden vallási csoportnak tisztességes esélyt kell biztosítania, hogy ezt a státuszt megszerezze, és a kritériumrendszer nem alkalmazható diszkriminatív módon [Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria ügy, no. 40825/98, ítélet, 2008. július 30., 92. §.]

Az indítványozók szerint sérti az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményét és 13. cikkét, hogy az Ehtv. által intézményesített nyilvántartásba vételi eljárás folyamán az érintetteknek nincs lehetőségük arra, hogy ügyükben független és pártatlan bíróság hozzon határozatot, az Ehtv. semmiféle jogorvoslati lehetőséget nem biztosít. A Bíróság joggyakorlata szerint a vallási közösségek egyházi jogi státuszának elismerésére irányuló nyilvántartásba vételi eljárás tárgya az Egyezmény értelmében „polgári jogi igénynek” számít (mivel az érintett vallási közösség a nyilvántartásba vételi eljárás következtében válik az állam által elismert egyházi jogi személlyé), és ezáltal az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdése védelme alá esik; így minden vallási közösség jogosult az állam által létrehozott nyilvántartásba vételi eljárás kezdeményezésére, és hasonlóképpen joga van arra, hogy jogi személyisége kérdésében döntsene [Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria ügy, no. 40825/98, ítélet, 2008. július 30., 107-108. §.]

2.1.5. Az egyik indítványozó szerint az Ehtv. az ún. „biznisz egyházak” kiszűrése érdekében a kollektív bűnösség elvét alkalmazza, ami sérti az ártatlanság vélelmét, mivel törvényes eljárás nélkül fosztja meg azokat szerzett jogaiktól (ez ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésével), miközben a vádlónak kellene bizonyítania az állítás megalapozottságát, nem pedig a vádlottnak.

2.2. Az Ehtv. egyes rendelkezéseit az indítványok a következő összefüggésekben támadták:

2.2.1. Az Ehtv. 7. § (1)-(2) bekezdése nincs összhangban az Ehtv. 14. § (3) bekezdésével, keverednek az egyház létesítésének szabályai az egyesület alapításával, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő normavilágosság sérelmét eredményezi.

2.2.2. Az Ehtv. 11. § (1) bekezdés második mondata, amely szerint az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, az indítványozók szerint sérti az Alkotmány 60. §-át, 57. § (1) és (5) bekezdését. Az Alkotmánynak ugyanezekkel a rendelkezéseivel ellentétes az Ehtv. 33. §-a és melléklete.

Az indítványozók előadják, hogy sérti az állam és egyház elválasztásának követelményét [Alkotmány 60. §], hogy az Országgyűlés mérlegelheti az egyházkénti nyilvántartásba vétel feltételeinek meglétét, így a benyújtott hitelveket, ráadásul — adott esetben, szükség szerint — politikai konszenzusra kell jutni a minősített többség megszerzéséhez.

Ez a megoldás az egyházak státuszának elismerését közvetlenül rendeli alá pártpolitikai szempontoknak, politikai játszmáknak és mindenekelőtt a kormánypártok érdekeinek. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével ellentétes, hogy nincs szabályozva, hogy az Országgyűlés a beterjesztést követően milyen formában és milyen határidővel köteles a vallási közösség nyilvántartásba vételéről határozni, az egyházkénti nyilvántartásba vételnek az Országgyűlés döntési jogkörébe utalása pedig megfosztja a jogorvoslat lehetőségétől

[Alkotmány 57. § (5) bekezdés] a kérelmezőt. Az indítványozók hozzáteszik: sérti a jogbiztonság, a törvény előtti egyenlőség és a hatalmi ágak elválasztásának elvét, hogy az Országgyűlés nem csak szabályokat és feltételeket foglal törvénybe, hanem egyes egyházakat törvényben nevesít, miközben másokat megfoszt a jogállásuktól és kétharmaddal tesz visszaminősíthetővé: a törvényhozó ugyanis egyedi ügyekben nem dönthet az általa alkotott törvény alkalmazásáról, ráadásul az egyházkénti elismerés a törvényi feltételeknek való megfelelés esetén is ki van szolgáltatva az Országgyűlés pillanatnyi létszámarányának és szubjektív döntésének.

2.2.3. Több indítvány szerint az Ehtv. 14. §-a, 15. § (1) bekezdésének *a)* és *c)* pontja, 16. § (1) és (4) bekezdése, valamint 17. §-a sértik az Alkotmány 60. §-át, 2. § (1) bekezdését, továbbá 57. § (1) és (5) bekezdését. Az indítványok az alkotmányellenességet az alábbi érvekkel indokolják:

A szabályozás ellentétes az Alkotmány 60. §-ával, mivel nem egyenlők az egyházalapítás feltételei, és nem független az eljáró fórum (politikai döntéshozók), a nyilvántartásba vételkor pedig tartalmi szempontokat is vizsgálni kell (hitvallás, rítus, stb.), amelyekben mind a döntés objektív megalapozása, mind az esetleges elutasítás cáfolata lehetetlen — az Ehtv. intézményesíti a vallási tanítások, hitelvek elfogadhatatlan állami, hatósági cenzúráját, felülvizsgálatát, ami sérti a vallási ügyekben eljáró állam semlegességének követelményét. Az indítványok idézik a 4/1993. (II. 12.) AB határozatot, többek között, hogy „az államnak vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie” (...) „az államnak az egyházakat egyenlőként kell kezelnie. Mivel az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és egyházzal csak elvont, minden vallásra vagy egyházra egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és egyházak önértelmezésére kell hagyatkoznia. Ezért a vallásszabadságnak csakis nem-vallási, s így nem specifikus, hanem mindenre, illetve bármely más késztetésből fakadó, de hasonló cselekvésre is érvényes korlátjai lehetnek.” Ehhez képest az Ehtv. ugyan meghatározza, mi tekinthető vallási tevékenységnek, azonban igencsak önkényesen, elnagyoltan, jogilag objektíven nehezen megfogható és értelmezhető konjunktív feltételek alkalmazásával írja körül a vallási tevékenység fogalmát (6. §), ami csak fokozza a visszaélés lehetőségét és az önkényes jogalkalmazás komoly veszélyével jár. Az Ehtv. jelen formájában nemcsak a nyilvánvalóan visszaélésszerű egyházalapítás kiszűrését, hanem koherens, szilárd vallási eszmerendszerrel rendelkező egyházak kirostálását is lehetővé teszi homályos szempontok alapján.

Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő normavilágosság követelményének sérelmét jelenti, hogy az Ehtv. 14. § (3) bekezdésének *f)* pontja, illetve 15. § (1) bekezdésének *c)* pontja alapján nem lehet megállapítani, hogy hány tag nyilatkozatára van szükség a kérelem benyújtásához: elégséges-e az említett ezer tagé, vagy valamennyi, adott esetben több (minden) tag nyilatkozatára szükség van. Nem lehet továbbá értelmezni, hogy miután a kérelmet az egyesület (mint jogi személy) nyújthatja be, miért kell a tagoknak nyilatkoznuk; illetve, hogyan lehet akár csak ezer, adott esetben több tízezer tagnak az egyesület működésének

az Alaptörvénnyel és a jogszabályokkal való összhangról felelősségteljesen nyilatkoznia.

Az egyházi jogállás megszerzésével kapcsolatos önkényességet növeli, hogy a miniszter a benyújtó egyház kérelmének Országgyűlés elé terjesztését megelőzően szakértőt rendelhet ki a törvényben foglalt vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállása megállapításának (hitvallás megfelelőségének) tisztázására — amire nem is lehet szakértő alkalmas —, ráadásul a kérelmezőnek nincs ilyen joga; továbbá a miniszter megteheti, hogy — bár a vallási közösség megfelel a törvény által szabott feltételeknek — akár jelentős, az érintettek számára súlyos joghátrányt okozó késéssel terjeszti, vagy sosem terjeszti a kérelmet az Országgyűlés elé, ha pedig úgy ítéli meg, hogy a kérdéses vallási közösség nem felel meg a törvényben foglalt kritériumoknak, döntése ellen nincs helye jogorvoslatnak, illetve a szakértői vélemény megtámadására sincsen lehetőség. Ugyanígy nincs jogorvoslat az egyházkénti elismerést tiltó körülményként nevesített, gyakorlatilag mérlegelési körbe tartozó döntésként működő „nemzetbiztonsági kockázat” megállapítása ellen. Mindez az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésének sérelméhez vezet.

2.2.4. Az indítványok támadták az Ehtv. 31. §-át is, a normavilágosság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelme alapján, különösen azért, mivel a nyilvántartásba vétel iránti kérelmeket 2012. január 1-je után lehet benyújtani, így nem világos, hogy a Kormány kivel, illetve hogyan köthet „az e törvény alapján egyháznak nem minősülő, közfeladatot ellátó szervezetekkel” megállapodást „legkésőbb 2011. december 31-éig”, nem ad választ tehát a rendelkezés arra a kérdésre, mi lesz a meglévő érvényes megállapodásokkal.

2.2.5. Az indítványok szerint az Ehtv. 36. §-a sérti Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 60. §-át:

A normavilágosság és jogbiztonság sérelmét eredményezi, hogy az Ehtv. átmeneti rendelkezésekből nem állapítható meg, hogy a ma működő egyházi jogi személyeknek mit kell teljesíteniük ahhoz, hogy tovább folytathassák hitéleti tevékenységüket: milyen tartalmú nyilatkozatot, illetve bejelentést hová kell küldeni, mikor (2011. december 31-ig vagy kifejezetten ez után), ugyanakkor mindezek elmulasztása esetén az egyház a törvény alapján — meghatározatlan időpontban — jogutód nélkül megszüntetésre kerül, a szervezet vagyona pedig a Magyar Állam tulajdonába kerül. A törvény hatálybalépésétől kezdődően általános jogutódlásról nem lehet beszélni, mivel csak ezt követően kerülhet sor az Országgyűlés döntésére. Különösen is bizonytalan, hogy az egyházi jogi személyek által ellátott közfeladatokhoz hozzárendelt intézményeknek mi lesz a sorsa, és milyen módon és feltételekkel működhetnek tovább, miközben ez a kérdés minden egyes feladatnál eltérő megoldásokat igényelne, mert például közoktatási intézmény fenntartói jogát tanítási év közben nem lehet átadni, míg egyházi felsőoktatási intézmény fenntartói jogát csak és kizárólagosan egyházi jogi személy láthatja el.

A lelkiismereti és vallásszabadságot sérti, hogy az Ehtv. egyesületté történő visszaminősülésre kényszerít több száz — 1991. előtt bejegyzett, de 1000 fő tagsággal nem rendelkező, vagy 1991. után bejegyzett olyan — egyházat, amelyek éppen az új törvény elvárásainak megfelelően eddig elsődlegesen hitéleti, vallási tevékenységet folytattak, és másodlagosan jelentős részük még

közfeladatokat (oktatás, szociális, prevenciós, kulturális, stb. feladatot) is ellátott. Az egyesületekre vonatkozó jogszabályok nem tartalmazzak olyan szabályokat, amelyek egyházi tevékenységre vonatkoznának (istentiszteletek tartásának, adományok gyűjtésének, az evangélium nyilvános — közterületen, oktatási intézményben, börtönben, kórházban, fogyatékosokat ellátó intézményben — hirdetésének joga; a lelkészek jogai, az egyházi személy munkajogi státusza, a lelkészképzés lehetőségei, közintézmények működtetésének lehetősége, adózási feltételek és jogok), ezért az egyesületté átminősülő egyházak diszkriminálódnak, ellehetetlenülnek. A törvény a jogállásukat féltő egyházakat — ha azt meg akarják tartani — beolvadásra kényszeríti más egyház keretébe, ami a szabad vallásgyakorlás sérelméhez vezet. A „külön törvény szerinti nyilvántartásba vétel”, mint az egyesületté válás feltétele bizonytalan hivatkozás, ugyanakkor annak elmulasztása jogutód nélküli megszűnéssel és vagyonvesztéssel (elkobzással) jár.

A jogbiztonság sérelmét eredményezi az indítványozók szerint az is, hogy az Ehtv. nem rendelkezik a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény „sorsáról”, hatályon kívül helyezéséről.

2.2.6. Az indítványok továbbá az Ehtv. 11. § (4)-(5) bekezdésének alkotmányellenességét állították és megsemmisítését kérték az Alkotmány 60. § sérelmére hivatkozással, de az alkotmányellenesség okát részletesen nem fejtették ki.

3. Az Alkotmánybíróság az Ehtv. elfogadását kifogásoló indítványokkal kapcsolatban kikérte az Országgyűlés elnökének véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

„19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

(3) E jogkörében az Országgyűlés

(...)

b) törvényeket alkot;

(...)”

„20. § (2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.”

„36. § Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

(...)

(5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki

jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot — a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan — a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

„60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.

(2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.

(3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.”

2. Az Ehtv. érintett rendelkezései:

„6. § (1) E törvény alkalmazásában vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartás követelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.

(2) Önmagában nem tekinthető vallási tevékenységnek a

- a) politikai és érdekérvényesítő;
- b) pszichikai vagy parapszichikai;
- c) gyógyászati;
- d) gazdasági-vállalkozási;
- e) nevelési;
- f) oktatási;
- g) felsőoktatási;
- h) egészségügyi;
- i) karitatív;
- j) család-, gyermek- és ifjúságvédelmi;
- k) kulturális;
- l) sport;
- m) állat-, környezet- és természetvédelmi;
- n) hitéleti tevékenységhez szükségesen túlmenő adatkezelési;
- o) szociális tevékenység.”

„7. § (1) Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban: egyház) azonos hitelveket valló, természetes személyekből álló, önkormányzattal

rendelkező, autonóm szervezet, mely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából működik. E törvény alkalmazása során egyháznak minősülnek a vallásfelekezetek és vallási közösségek is.

(2) Az azonos hitelveket valló, Magyarországon lakóhellyel rendelkező cselekvőképes természetes személyek vallásuk gyakorlása céljából egyházat hozhatnak létre.”

„11. § (1) Az egyház jogi személy, amely jogalanyiságát nyilvántartásba vétellel nyeri el. Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(...)

(4) Az egyes belső egyházi jogi személyeket az egyházakkal való kapcsolattartásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) az egyház egészének vagy legfőbb szervének képviselője kérelmére külön nyilvántartásba veszi. A nyilvántartás a belső egyházi jogi személyeket az adott egyház szerveiként tünteti fel.

(5) A (4) bekezdésben nem említett, más belső egyházi jogi személyek jogi személyiségét az egyház egészének, illetve legfőbb szervének, vagy az adott jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének a miniszternél bejelentett képviselője, belső rendje szerint erre feljogosított tisztségviselője igazolja.”

„14. § (1) Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet (a továbbiakban: kérelem) a vallási tevékenységet is végző egyesület képviselője a miniszterhez nyújtja be.

(2) A törvény mellékletében szereplő egyházakat a miniszter e törvény 33. § (1) bekezdésében meghatározott módon veszi nyilvántartásba. Az e törvény melléklete tartalmazza az Országgyűlés által elismert egyházakat.

(3) Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelem akkor nyújtható be, ha

- a) az egyesület elsődlegesen vallási tevékenységet végez;
- b) tanításának lényegét tartalmazó hitvallással és rítussal rendelkezik;
- c) legalább húsz éve, szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon. Az időtartamba beszámít az e törvény hatálybalépése előtt egyházként történő működés is;
- d) az alapszabályát, létesítő okiratát, belső törvényét, szervezeti és működési szabályzatát vagy azoknak megfelelő más szabályzatot elfogadta;
- e) a szervezet az ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta, vagy kijelölte;
- f) tagjai nyilatkoznak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát.

15. § (1) Az egyházi nyilvántartásba vételre irányuló kérelemhez csatolni kell

- a) tanításának lényegét tartalmazó hitvallását vagy legfőbb vallási tanainak összefoglalását;
- b) annak igazolását, hogy a szervezet 14. § (3) bekezdésének c) pontjában meghatározott idő óta működik;
- c) a legalább ezer természetes személy tag nevét, magyarországi lakóhelyét, aláírását tartalmazó aláírási ívet;
- d) az alapszabályát, létesítő okiratát, belső törvényét, szervezeti és működési szabályzatát vagy azoknak megfelelő más szabályzatot, legfőbb szervének alakuló üléséről felvett jegyzőkönyvet és az erről készült jelenléti ívet, valamint a

székhely használat jogcímét igazoló okirat másolatát;

e) a szervezet ügyintéző és képviseleti szervei tagjai személyazonosításra alkalmas adatait;

f) tagjai nyilatkozatát arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát;

g) képviseleti szerve nyilatkozatát arról, hogy elnevezése, jelképrendszere, szertartásrendje a már nyilvántartásba vett egyház nevével, jelképrendszerével, szertartásrendjével nem azonos vagy összetéveszthető;

h) legalább 5 éves egyszerűsített beszámolót vagy egyszerűsített éves beszámolót, vagy azzal egyenértékű beszámolót;

i) a személyi adat- és lakcímnnyilvántartó hatóság által kiadott, a benyújtott adatok valódiságáról szóló igazolást.

(2) Az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet benyújtó személynek saját személyazonosító adatait is meg kell adnia a kérelemben.

(3) A benyújtott kérelemben feltüntetett adatok valódiságáért a kérelmező büntetőjogi felelősséggel tartozik.

(4) A nyilvántartás az alábbi adatokat tartalmazza:

a) nyilvántartási szám;

b) az egyház neve, esetleg rövidített neve, illetve a köznyelvben meghonosodott elnevezése;

c) az egyház székhelye;

d) az egyház képviselőjének neve, lakóhelye és a képviselet módja;

e) az egyház, címerének és lógójának tartalmi leírása.

(5) A nyilvántartásba szükség szerint bejegyzendő adatok:

a létesítő okirat módosítása esetén

a) a létesítő okirat módosításának időpontja,

b) a módosítás nyilvántartásba vételéről szóló határozat száma, jogerőre emelkedésének napja.

16. § (1) Amennyiben az egyesület a 14. §-ban foglalt feltételeknek megfelel, a miniszter az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet az Országgyűlés elé terjeszti.

(2) A nyilvántartásba bejegyzett adatok változását — a változástól számított tizenöt napon belül — a miniszternek kell bejelenteni.

(3) A miniszter a nyilvántartásba vételi kérelmet elutasítja, ha a 14. §-ban foglalt feltételek nem állnak fenn. A feltételek hiánya esetén a nyilvántartásba vételi kérelemről az Országgyűlés nem dönt.

(4) A 14. §-ban foglalt feltételek teljesítése mellett sem jegyezhető be egyházként olyan közösség, amellyel szemben működése során az illetékes állami szerv nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg.

(5) Ha a nyilvántartásba vételi kérelmet elutasító döntés közlését követően nyolc napon belül ismételtén kéri az egyház nyilvántartásba vételét, az elutasításhoz fűződő jogkövetkezmények nem alkalmazhatóak, és a korábbi eljárás során benyújtott okiratok egy alkalommal ismételtén felhasználhatók. A határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.

(6) Az egyház nyilvántartásba vételének elutasítása esetén, a bejegyzési kérelem egy éven belül ismételtén nem terjeszthető elő.

(7) Belső egyházi jogi személy nyilvántartásba vételére, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változására az egyház nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályokat az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni:

a) a nyilvántartásba vétel az egyház egészének, illetve legfőbb szervének vagy az adott jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének képviselője kérelmére történik;

b) a nyilvántartás az egyház nyilvántartási száma alatt történik;

c) a miniszter a nyilvántartásba vétel iránti kérelmet kizárólag formai szempontból vizsgálja.

17. § A miniszter a benyújtó egyház kérelmének Országgyűlés elé terjesztését megelőzően, külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján szakértőt rendelhet ki a törvényben foglalt vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállása megállapításának tisztázására. Nem kérhető fel szakértőként egyház vagy egyházi jogi személy ügyintéző és képviseleti szervének tagja.

18. § Az egyház e törvényben meghatározott nyilvántartásba bejegyzett adatai nyilvánosak.”

„28. § A miniszter az Országgyűlés elé terjeszti az egyház megszüntetésére és törlésére vonatkozó javaslatot, ha tevékenységével felhagy és vagyonáról nem rendelkezik.”

„31. § (1) A Kormány a jelen törvény hatályba lépéséig a közcélú tevékenységet végző egyházakkal megkötött megállapodások tiszteletben tartása mellett azokat áttekinti és szükség szerint új megállapodásokat kezdeményez.

(2) A Kormány az e törvény alapján egyháznak nem minősülő — közfeladatot ellátó — szervezetekkel a megállapodásokat legkésőbb 2011. december 31-ig megkötheti.”

„33. § (1) A miniszter a jelen törvény mellékletében szereplő egyházak és az általuk meghatározott önálló, illetve az e törvény 11. § (2) bekezdésében megjelölt belső egyházi jogi személyeket 30 napon belül nyilvántartásba veszi.

(2) A mellékletben szereplő egyház és az (1) bekezdésben meghatározott belső egyházi jogi személy a bejegyzés időpontjától függetlenül jogfolytonosan működik.

(3) A miniszter az (1) bekezdés szerinti bejelentésre a nyilvántartásba vétel során új, a szervezet országosan egyedi azonosítására alkalmas nyilvántartási számot állapít meg és ad ki az egyház részére, továbbá erről értesíti.”

„34. § Felhatalmazást kap a miniszter, hogy

a) az egyházak nyilvántartásának ügyviteli szabályait, a nyilvántartásba vétel iránti kérelem részét képező formanyomtatványok tartalmi kellékeit, a nyilvántartásba bejegyzendő technikai és egyéb adatokat, valamint az egyház adatairól kért elektronikus kivonat tartalmára vonatkozó szabályokat;

b) az egyházak nyilvántartásával kapcsolatos eljárásban a szakértőkre, valamint — az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben — a szakértői díjra vonatkozó szabályokat rendeletben megállapítsa.”

„36. § (1) A törvény hatálybalépését követően — a jelen törvény mellékletében foglalt egyházak kivételével — valamennyi korábban egyházként nyilvántartásba vett szervezet — amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel — kezdeményezheti a miniszternél, hogy az egyházi nyilvántartásba vétel iránti kérelmet terjessze az Országgyűlés elé, vagy bejelentheti a külön törvény szerinti

nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat, különös tekintettel a névre, székhelyre, képviselőre és az alapító tagokra.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak elmulasztása esetén, továbbá amennyiben a továbbműködésről nemlegesen nyilatkozik, a szervezet jelen törvény rendelkezései alapján jogutód nélkül megszüntetésre kerül.

(3) Amennyiben a szervezet 2011. december 31-én jogosult képviselője a továbbműködésről nyilatkozik, úgy az (1) bekezdésben foglaltakat kell az eljárás során irányadónak tekinteni.

(4) Az (1) bekezdés szerint nyilvántartásba vett szervezet az e törvény hatályba lépésétől kezdődően a korábban nyilvántartásba vett szervezet általános jogutódja.

(5) Az e törvény alapján egyesületté váló közösségek a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló törvény értelmében civil szervezeteknek tekintendők, és a civil szervezetek részére felajánlható egy százalékra lesznek jogosultak, feltéve, hogy az egyesületekre vonatkozó jogszabályok által támasztott feltételeket 2012. június 30-ig teljesítik.

(6) E törvény hatályba lépését követően csak az e törvényben foglalt szabályoknak megfelelő egyháznak nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás. A 2011. december 31-én nyilvántartásban szereplő, az (1) bekezdés szerint átalakuló egyházak által e törvény kihirdetésekor fenntartott közoktatási intézmények működését 2012. augusztus 31-ig a központi költségvetés biztosítja.”

„Melléklet a 2011. évi C. törvényhez

Az Országgyűlés által elismert magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek

1 Magyar Katolikus Egyház

2 Magyarországi Református Egyház

3 Magyarországi Evangélikus Egyház

4-6 Zsidó vallásfelekezetek:

Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége

Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante)

Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség

7-11 Ortodox Egyház:

Budai Szerb Ortodox Egyházmegye

Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyarországi Ortodox Exarchátus

Magyarországi

Bolgár Ortodox Egyház

Magyarországi Román Ortodox Egyházmegye

Orosz Ortodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus)

12 Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete

13 Magyarországi Baptista Egyház

14 HIT Gyülekezete”

III.

Több indítványozó az Ehtv. közjogi érvénytelenségét is állította a törvény megalkotásának módja és elfogadásának menete miatt. Ezért az

Alkotmánybíróság először áttekintette közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban kialakult gyakorlatát, illetve az Ehtv. elfogadásának folyamatát.

1. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a „formai hibás törvényhozási eljárás” alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (...)” (ABH 1992, 77, 85.) Az Alkotmánybíróság több határozatában részletesen foglalkozott a közjogi érvényesség eseteivel. A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás — megfelelő indítvány alapján — a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.” (ABH 1997, 122.) A határozat indokolása szerint „[a] megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata.” (ABH 1997, 122, 128.) Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megismételte azt a korábbi határozatában foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányvétség önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. (ABH 1997, 331, 332.)

Az indokolás pedig újfent megállapította, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő. Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában — a hivatkozott határozatokra utalva — leszögezte, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.” (ABH 1999, 325, 349.) Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában alkotmányos követelményként azt is meghatározta, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás (...) ésszerű rendben történjék (...)”. (ABK 2003. március, 90.) A 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával pedig azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett törvényt, mert az Országgyűlés ülésének összehívására az irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor (az ülés összehívásáról és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették valamennyi országgyűlési képviselőt, illetve a képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg), melynek következtében a köztársasági elnök által megfontolás végett az Országgyűlésnek visszaküldött törvényt a képviselők érdemben nem tárgyalhatták újra. (ABH 2003, 676, 685-689.)

A 109/2008. (IX. 26.) AB határozatban ugyanakkor az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a Hárszabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét.

Az Alkotmánybíróságnak a fent idézett joggyakorlatára figyelemmel a jelen ügyben egyrészt azt kellett vizsgálnia, hogy a törvényhozási eljárás Hárszabályban foglalt hivatkozott szabályának megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekinthető-e, amely a törvény közjogi érvényességét is érinti; másrészt azt, hogy — az indítvány állításának megfelelően — az Ehtv.

megalkotására ténylegesen az adott szabály megsértésével került-e sor.

2. Az indítványozó a törvényalkotási eljárás szabályainak súlyos sérelmét arra alapozva állította, hogy a T/3507/98. számon zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására a Házzsabály 107. § (1) bekezdésével ellentétesen került sor.

A Házzsabály 107. § (1) bekezdése szerint a zárószavazás megkezdése előtt módosító javaslatot lehet benyújtani bármely — korábban megszavazott — rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban [A)] az Alkotmánnyal vagy [B)] más törvénnyel, [C)] a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével, vagy [D)] a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével. A zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására vonatkozó feltételeknek a törvényalkotási eljárásban betöltött szerepének megítélése érdekében az Alkotmánybíróság áttekintette a törvényjavaslat záró vitájának az általános és a részletes vitához való viszonyát, valamint a módosító javaslat és a kapcsolódó módosító javaslat ezekkel összefüggő rendeltetését.

A Házzsabály szerint a törvényjavaslathoz a kijelölt bizottság ajánlást nyújt be az Országgyűlésnek [Házzsabály 95. §]. A törvényjavaslat tárgyalása általános vitával nyílik meg. Az általános vita a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek, továbbá részletes vitára bocsáthatóságának megvitatásából áll; illetve kiterjedhet arra is, hogy a törvényjavaslat összhangban áll-e az Alkotmánnyal, továbbá más törvénnyel, illetve beilleszthető-e a hatályos magyar jogrendszerbe [Házzsabály 101. § (1) bekezdés]. A törvényjavaslathoz módosító javaslatot az általános vita lezárásáig lehet benyújtani [Házzsabály 102. § (1) bekezdés]. A kijelölt bizottság a módosító javaslatokat értékeli, azokról állást foglal, és a részletes vitát előkészítő ajánlásában terjeszti azokat az Országgyűlés elé [102. § (2)-(3) bekezdés]. A részletes vita a törvényjavaslat módosításokkal érintett rendelkezéseinek és a bizottság ajánlásának megvitatásából áll; ennek során kizárólag a módosító javaslathoz vagy a módosító javaslattal érintett részhez lehet hozzászólni [105. § (1) és (3) bekezdés].

A módosító javaslathoz kapcsolódó további módosító javaslatot a részletes vita lezárásáig lehet benyújtani [102. § (1) bekezdés]. A kijelölt bizottság a kapcsolódó módosító javaslatokat értékeli, azokról állást foglal, erről kiegészítő ajánlásban tájékoztatja az Országgyűlést [102. § (3)-(4) bekezdés]. Az első helyen kijelölt bizottság valamennyi módosító (kapcsolódó módosító) javaslatról állást foglal [102. § (5) bekezdés]. Elfogadott módosító (kapcsolódó módosító) javaslat hiányában a zárószavazást a módosító javaslatokról történő szavazást követően meg lehet tartani. Ha van módosító (kapcsolódó módosító) javaslat, akkor módosítással érintett rendelkezések feletti szavazás után — legkorábban e szavazást követő öt nap elteltével — lehet zárószavazást tartani a törvényjavaslat egészéről; ilyen esetben — legkésőbb a zárószavazást megelőző második munkanapon — a zárószavazásra bocsátandó egységes javaslatot a képviselőcsoport-vezetőknek, az Alkotmányügyi bizottságnak és a kijelölt bizottságnak meg kell küldeni, a képviselők számára hozzáférhetővé kell tenni [105. § (8)-(9) bekezdés].

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvényhozási eljárás ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása, amelyek során először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei, jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodszor a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül az — a módosításokról történő szavazás alapján előkészített — egységes javaslattal kapcsolatban előállt koherenciazavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra; továbbá, hogy a Házsabály mindegyik vitaszakasz esetén sajátos — az adott vitaszakasz rendeltetésének megfelelően egyre szigorúbb — feltételeket ír elő a módosító javaslat benyújtására; figyelembe véve különösen azt a körülményt is, hogy az eljárás mindegyik szakasza előtt a megfelelő bizottságok állást foglalnak a törvényjavaslatról, illetve a módosítókról. Ezek a rendelkezések lehetővé teszik az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét, így a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel, mint a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei, szoros kapcsolatban állnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével, valamint 20. § (2) bekezdésével is:

„Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, a 2. § (2) bekezdése a népszuverenitás elvét rögzíti: a nép a hatalmat választott képviselők útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének egymásra vonatkoztatott alkotmánybírósági értelmezése a jogállamisághoz tartozó demokratikus jelzőt töltötte meg tartalommal. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált hatalomgyakorlás tekinthető csak a közhatalom demokratikus forrásának, illetve megnyilvánulásának [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]. Az Alkotmánybíróság kifejtette: a demokratikus jogállam alkotmányi követelményei meghatározzák az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, általában véve a közhatalom gyakorlásának kereteit és korlátait [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.]. A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményeinek egyik összetevőjét határozza meg az Alkotmány 20. § (2) bekezdése is, amely kimondja, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik. A demokratikus jogállam követelményei között az országgyűlési képviselők feladata többek között a közügyek megvitatása [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.]. Ez a feladat számos alapjog érvényesülésének is előfeltétele. [...] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában — mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében —, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban [lásd 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.].

Legfontosabb intézményi kerete ennek az Országgyűlés, amelynek hatékony működése éppúgy a demokratikus jogállam követelményei szerint kell, hogy alakuljon, mint az országgyűlési képviselők parlamenti szólásszabadsága a

közügyek megvitatásának terén. Az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában a demokratikus jogállamból következő, a törvényhozással szembeni követelményrendszert állított fel. Leszögezte: a demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. (ABH 2003, 637, 647.) E határozat a demokratikus jogállam megvalósulásának feltételeként említi az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok létét és betartását (ABH 2003, 637.). [...] Mint a fentiekből látható, a demokratikus jogállamiságból fakadó követelmények összetett szempontrendszert közvetítenek a hatékony parlamenti működés védelmében. A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is. A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált, a képviselő útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal — jellemzően a törvényalkotás — folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír.” [12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 246.]

A fentiekre tekintettel a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül — illetve figyelmen kívül hagyása esetén — a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Házzsabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az Ehtv. megalkotása során a T/3507/98. számon zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására a Házzsabály 107. § (1) bekezdésének megfelelően került-e sor.

3.1. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló T/3507. számú törvényjavaslat zárószavazásához 2011. július 6-án T/3507/90. számon benyújtott egységes javaslat az egyházak állami elismerésével és nyilvántartásba vételével kapcsolatban többek között az — a T/3507/98. számon zárószavazás előtti módosító javaslat által később érintett — alábbi lényeges szabályokat tartalmazta: Az egységes javaslat „Magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek” című, 1. számú melléklete három szerkezeti egységben felsorolva

(1/A. számú melléklet: A vallás szabad gyakorlásáról szóló 1895. évi XLIII. törvénycikk alapján bevett és elismert egyházak; 1/B. számú melléklet: Jelentős közcélú tevékenységet ellátó egyházak, amelyekkel a Kormány megállapodást köt; 1/C. számú melléklet: Országos lefedettségű, illetve világvallásokhoz kötődő, jelentős nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező további, az Országgyűlés által elismert vallási közösségek) összesen 45 olyan egyházat ismer el, amelyeket — belső egyházi jogi személyeikkel együtt — az egyházakkal való kapcsolattartásért felelős miniszter kezdeményezésére a Fővárosi Bíróság a megkereséstől számított 30 napon belül a törvény alapján nyilvántartásba vesz [14. § (2) bekezdés, 36. § (1) bekezdés].

A korábban egyházként nyilvántartásba vett, de a mellékletben nem szereplő szervezet, — amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel — a törvény hatálybalépését követő harminc napon belül kezdeményezheti a bíróságnál egyházként történő bejegyeztetését, vagy alanyi jogon bejelentheti az egyesületre vonatkozó törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat [39. §]. Ehhez hasonlóan — amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel — később a vallási tevékenységet is végző egyesület is kérelmezheti a Fővárosi Bíróságnál a nyilvántartásba vételt, amelyről a bíróság a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben meghatározott határidőn belül köteles dönteni [14. § (1) bekezdés, 16. § (1) bekezdés]. Az egyháznak a nyilvántartásba vételét elrendelő, az azt elutasító, valamint a nyilvántartásból való törlésről rendelkező határozat ellen a kérelmező egyház képviselője és az ügyész fellebbezéssel élhet [18. §].

3.2. A T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat előkészítéséről az Alkotmányügyi bizottság 2011. július 11-én 18 óra 49 perctől 20 óra 44 percig tárgyalt, a javaslatot a bizottság ezt követően nyújtotta be. A plenáris ülést levezető elnök az Alkotmányügyi bizottság elnökének indítványára — amelyben további koherenciazavart kiküszöbölő módosító javaslat elbírálása érdekében a Házszabály 107. § (3) bekezdése alapján azt kezdeményezte, hogy a záróvitára és a zárószavazásra csak az Alkotmányügyi bizottság ülését követően kerüljön sor — szavazást rendelt el.

Az Országgyűlés a záróvita és a zárószavazás elhalasztásához 244 igen szavazattal, 55 nem ellenében, 1 tartózkodás mellett hozzájárult, a levezető elnök pedig bizottsági ülés idejére szünetet rendelt el, amely 22 óra 28 perctől 22 óra 59 percig tartott. Az Alkotmányügyi bizottság 22 óra 30 perctől 22 óra 44 percig tartó ülésén készítette elő az ezt követően T/3507/100. számon benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatot. A törvényjavaslat záróvitájára, ennek keretében T/3507/98. és T/3507/100. számú zárószavazás előtti módosító javaslatok, illetve az ezekre vonatkozó, T/3507/99. és T/3507/101. számú bizottsági ajánlások megvitatására 23 órától került sor, majd végül — a zárószavazás előtti módosító javaslatok elfogadását követően — 2011. július 12-én 0 óra 40 perckor a törvényjavaslat elfogadására.

3.3. A T/3507/90. számú egységes javaslatához képest a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadása — az indítványban is kifogásolt — következő lényeges változásokat eredményezte:

A törvényjavaslat mellékletében szereplő, a törvény által elismert egyházak száma 45-ről 14-re csökken, ezeket — belső egyházi jogi személyeikkel együtt — [a bíróság helyett] az egyházakkal való kapcsolattartásért felelős miniszter 30

napon belül a törvény alapján nyilvántartásba veszi [14. § (2) bekezdés, 33. § (1) bekezdés].

A korábban egyházként nyilvántartásba vett, de a mellékletben nem szereplő szervezet, — amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel — a törvény hatálybalépését követően [meghatározatlan időtartamon belül] kezdeményezheti [a bíróság helyett] a miniszternél, hogy [az egyházként történő bejegyeztetés helyett] az egyházi nyilvántartásba vétel iránti kérelmet terjessze az Országgyűlés elé, vagy [nem alanyi jogon] bejelentheti [az egyesületre vonatkozó törvény helyett] a külön törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat [38. §]. Ehhez hasonlóan — amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel — később a vallási tevékenységet is végző egyesület is kérelmezheti a [Fővárosi bíróság helyett] miniszternél a nyilvántartásba vételt, aki a kérelmet [a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben meghatározott határidőn belüli döntés helyett meghatározatlan időtartamon belül] az Országgyűlés elé terjeszti [14. § (1) bekezdés, 16. § (1) bekezdés]. Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges [11. §]. A döntéssel szemben nincs lehetőség fellebbezésre [az egységes javaslat erről szóló 18. §-a elhagyásra kerül].

3.4. Az Alkotmánybíróság a jelen eljárás során felkérte az Országgyűlés elnökét, hogy nyilatkozzon arról, hogy az egységes javaslatához T/3507/98. és T/3507/100. számon benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatok egyes pontjai mennyiben feleltek meg a Hárszabály 107. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek.

Az Országgyűlés elnöke válaszelevelében arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a Hárszabály értelmében az Országgyűlés elnökének nincs jogosultsága arra, hogy törvény elfogadását és kihirdetését követően nyilatkozzon a törvényjavaslatához benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatok hárszabályszerűségéről; továbbá, hogy azokról előzetesen az Alkotmányügyi bizottság foglal állást, de utólagosan már a bizottságnak sincs erre lehetősége. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elsőként az Alkotmányügyi bizottságnak a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat előkészítését elvégző ülésén felmerült szempontokat tekintette át.

A bizottsági vitában felszólaló képviselők közül azok, akik az egységes javaslaton belüli koherenciazavar fennállását állították, a következő főbb érveket hozták fel. Egyrészt, ellentmondás van aközött, hogy az egyházakat azonos kötelezettségek terhelik és azonos jogok illetik [az egységes javaslat 9. §-a] de vannak egyes egyházak, amelyeket — nem nevesített szempontok szerint — a törvény alapján jegyeznek be, míg másokat a bíróság jegyez be; ezért a zárószavazás előtti módosító javaslat alapján minden egyházat az Országgyűlés ismerne el. Másrészt, ellentmondás van az egyházak egyenlősége és a melléklet szerinti háromféle osztályba sorolásuk között; ehhez képest a zárószavazás előtti módosító javaslat egyenlővé teszi az egyházakat minden fenntartás nélkül.

Harmadrészt, az egységes javaslatnak a zárószavazás előtti módosító javaslat nélküli elfogadása lezárná az egyházak listáját, az kétharmad nélkül nem lenne megváltoztatható, és nem lenne transzparens, hogy a listába hogyan lehetne később bekerülni.

A normavilágosság követelményét sértő koherenciazavar az Alkotmánybíróság

álláspontja szerint akkor jön létre, ha az egyes, egymással összefüggő jogszabályi rendelkezések normatartalmának megállapítása több szempontú jogértelmező tevékenység segítségével is súlyos bizonytalanságba ütközik. Ilyen esetben a koherenciazavart a zárószavazást megelőzően kiküszöbölő módosító javaslat benyújtása nem csak lehetőség, hanem — a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményének védelmében — a képviselők, és különösen az Alkotmányügyi bizottság kifejezett felelőssége is. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy az Alkotmányügyi bizottsági vitában felmerült koherenciazavar csak látszólagos. Egyrészt, az egységes javaslat szerint nem befolyásolta az egyházak egyenlőségét, jogait és kötelezettségeit, hogy a bíróság melyik egyházat jegyzi be a törvény mellékletén alapuló miniszteri kezdeményezés, és melyiket az adott egyház közvetlen kérelme alapján (a nyilvántartásba vételről egyébként mindkét esetben a bíróság dönt). Másrészt, a melléklet szerinti egyházak háromféle kategóriába sorolása szintén nem érintette azok törvényi jogállását. Harmadrészt pedig, téves jogszabály-értelmezésen alapult az a feltételezés, miszerint az egységes javaslatnak a zárószavazás előtti módosító javaslat nélküli elfogadását követően nem lenne átlátható, hogy a listába hogyan lehetne később bekerülni, mivel a törvény rendelkezéseiből világosan következett, hogy az egyházkénti elismeréshez nincs szükség a törvény mellékletének módosítására, elegendő a bíróság általi nyilvántartásba vétel (ahogy a mellékletben szereplő egyházak esetén is a bíróság végezte el a nyilvántartásba vételt, csak a törvényi feltételek vizsgálata és az érintett kérelme nélkül).

Az Alkotmánybíróság az egységes javaslat szabályaira tekintettel megállapította, hogy bár a közösségi vallásgyakorlás joga önmagában nem függ az egyházi jogállástól, ahhoz mégis olyan jogosultságok kapcsolódnak — többek között nagyobb szervezeti és működési autonómia, állami támogatási lehetőségek, adókedvezmények, a személyi jövedelemadó meghatározott részének egyház számára történő felajánlása, továbbá állami és önkormányzati fenntartású intézményekben támogatott hitoktatási lehetőség [7. §, 10. §, 12. §, 20-22. § és 25. §] — amelyek lényegesek a vallási közösség élete szempontjából, ezért az egyházi jogállás megszerzésének szabályozása a törvényjavaslat keretében alapvető jelentőségű, elvi szabályozási kérdésnek minősül. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság szerint a törvényjavaslat által közvetlenül elismert egyházak körének nagyságrendjét érintő változás, továbbá különösen a bírósági nyilvántartásba vételi eljárás helyett az eljárási határidőket és kifejezett döntéshozatali kötelezettséget nélkülöző, a döntéssel szembeni fellebbezést kizáró és az országgyűlési mérlegelést is magában foglaló elismerési, illetve nyilvántartásba vételi eljárás az egyházi jogállás megszerzésének szabályozásában koncepcionális változást eredményezett. (Az Alkotmányügyi bizottsági vitában a törvényjavaslat előterjesztője is kétségtelen tényként ismerte el, hogy a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat alapvető koncepcióváltást jelent a törvény kapcsán.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényjavaslat részletes vitájának lezárását követően a törvényjavaslat alapvető jelentőségű szabályozási kérdését érintő koncepcionális változást eredményező módosító javaslat benyújtása és elfogadása túllép a Hárszabály 107. §-ának a koherenciazavar esetén

zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtását lehetővé tevő szabályának keretein, amely az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésére, valamint 20. § (2) bekezdésére visszavezethető, a demokratikus hatalomgyakorlás és köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciáját képező eljárási szabály.

3.5. Bár az Alkotmányügyi bizottságnak a T/3507. számú törvényjavaslat zárószavazásának előkészítésével kapcsolatos ülésén érdemben nem merült fel, hogy a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat az egységes javaslatnak valamely rendelkezése ne lenne összhangban az Alkotmánnyal, mindazonáltal az Alkotmánybíróság — alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban — fontosnak tartotta azt is megvizsgálni, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadását nem indokolta-e éppen az Alkotmánnyal fennálló ellentét feloldása.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság a jelen ügybeli vizsgálat során már megállapította, a T/3507/90. számú egységes javaslatához képest a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadása az Ehtv. végleges szövegében a következő lényeges változásokat is eredményezte:

A korábban egyházként nyilvántartásba vett, de a mellékletben nem szereplő szervezet, — amennyiben a törvényi feltételeknek megfelel — a törvény hatálybalépését követően meghatározatlan időtartamon belül kezdeményezheti a miniszternél, hogy az egyházi nyilvántartásba vétel iránti kérelmet terjessze az Országgyűlés elé, vagy bejelentheti a külön törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat [Ehtv. 36. § (1) bekezdés]. Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges [Ehtv. 11. §]. Az elismeréssel, illetve nyilvántartásba vétellel kapcsolatos döntéssel szemben nincs lehetőség fellebbezésre [az egységes javaslat erről szóló 18. §-a elhagyásra került].

Az Alkotmánybíróság figyelembe vette továbbá az Ehtv. az előbbiekkal összefüggő egyéb szabályait is: az egyházkénti nyilvántartásba vételi kérelem, illetve a külön törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatok bejelentésének — amennyiben a szervezet 2011. december 31-én jogosult képviselője a továbbműködésről nyilatkozik, azt ilyennek kell tekinteni — elmulasztása esetén a szervezet az Ehtv. rendelkezései szerint jogutód nélkül megszüntetésre kerül, a vagyona pedig a Magyar Állam tulajdonába [Ehtv. 36. § (2) és (3) bekezdés, 29. §].

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint az a szabályozási helyzet, hogy az Ehtv. rendelkezéseiből nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a 2012. január 1-je előtt egyházként nyilvántartásba vett szervezetek mely időponttól kezdődően milyen végső határidővel kötelesek, illetve jogosultak az egyházkénti nyilvántartásba vételt, illetve a — vélhetően az egyesületekről szóló — külön törvény szerinti bejegyzést kérelmezni, amelynek elmulasztása az egyház jogutód nélkül megszüntetésével jár, továbbá, hogy az egyházkénti elismerés országgyűlési megtagadása esetén mi lesz a szervezet jogi sorsa — figyelembe véve azt a körülményt is, hogy a vallási tevékenység meghatározása [Ehtv. 6. §], valamint az eljárási határidőket és kifejezett döntéshozatali kötelezettséget nélkülöző, a döntéssel szembeni fellebbezést kizáró és az Országgyűlés általi mérlegelést is magában foglaló elismerési, illetve nyilvántartásba vételi eljárás egyébként is bizonytalanságot hordoz, továbbá,

hogy jogállás, illetve megszűnés kérdése az egyházi fenntartású közcélú intézmények működésére is kihatással lehet —, a normavilágosság hiánya miatt a lelkiismereti és vallásszabadság jogának sérelmét eredményezi.

A T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadása tehát nem járult hozzá a T/3507/90. számú egységes javaslatnak az Alkotmánnyal való összhangjához, hanem kifejezetten a jogbiztonságot sértő szabályozási helyzethez vezetett.

4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította: az Ehtv. megalkotása során a T/3507/90. számú egységes javaslathoz képest koncepcionális változást tartalmazó T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Házzabálynak — a közügyek érdemi megvitatásának, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenységnek, ezáltal a demokratikus hatalomgyakorlásnak garanciáját képező, a jogalkotás ésszerű rendjének biztosítékaul szolgáló — a 107. §-ával ellentétesen került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alkotmány szerint az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik. A képviselői tevékenység közérdekű irányultsága, azaz, hogy a közjó érdekében járnak el, vagyis, hogy működésük során, az egész nép, nemzet érdekeit tartják szem előtt, képviselik, alapvető fontosságú a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása szempontjából. Az országgyűlési képviselők köz érdekében végzett tevékenységének és ennek keretében a döntésekkel kapcsolatos politikai és erkölcsi felelősségvállalásnak — a jogi értelemben vett függetlenségük mellett — az is feltétele, hogy megbízatásuk gyakorlása során az Országgyűlésben és a közvélemény részéről felmerült véleményekre és érvekre tekintettel, saját mérlegelésük és szabad belátásuk szerint tudjanak dönteni. Ezzel összefüggésben — a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása védelmében — végső soron az Alkotmánybíróságnak a feladata, hogy — az egyes törvények megalkotásával kapcsolatos vita konkrét tartalmának és a képviselői megfontolások vizsgálata nélkül — a közügyek érdemi megvitatásának és a megfontolt képviselői mérlegelésnek keretet adó, a jogalkotás ésszerű rendjét biztosító alapvető szabályok betartását kikényszerítse.

Arra tekintettel, hogy a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat a törvényjavaslat számos rendelkezését és azon belül alapvető jelentőségű, elvi szabályozási részét is érintette, nem állapítható meg, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtása nélkül — a törvényjavaslat újratárgyalásával vagy záró módosítás nélkül — milyen tartalommal került volna elfogadásra, továbbá arra tekintettel, hogy az Ehtv. — T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslattal érintett rendelkezéseinek — részleges megsemmisítése a jogbiztonság súlyos sérelméhez vezetne, az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint az Ehtv. egésze közjogi érvénytelenségének megállapításáról és megsemmisítéséről döntött.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. §-ának megfelelően az Ehtv. a határozat közzétételét követő napon veszti hatályát (ezzel összefüggésben pedig a már kihirdetett, de még hatályba nem

lépetti rendelkezései nem lépnek hatályba).

5. Mivel az Alkotmánybíróság az Ehtv. egészének alkotmányellenességét megállapította az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelme alapján, az indítványokban felvetett egyéb kifogásokat érdemben nem bírálta el. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.].

6. Az Alkotmánybíróság végül felhívja a figyelmet arra, hogy mivel nem az Ehtv. rendelkezett volna a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvt.) hatályon kívül helyezéséről, így az Ehtv. megsemmisítése önmagában nem érinti az Lvt. hatályban maradását. Ezért az Országgyűlés felelőssége, hogy — az Alaptörvény VII. cikkének megfelelő — új törvény elfogadásáig az Lvt. hatályon kívül helyezésének kiküszöbölésével a lelkiismereti és vallásszabadsággal, valamint az egyházakkal kapcsolatos életviszonyok megfelelő szabályozottságának fenntartásáról gondoskodjon.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozattal és az indoklásával is; párhuzamos véleményemben szeretném röviden bemutatni, mit tartok a határozatban alapvető alkotmányjogi kérdésnek.

A törvény fogalmának az európai alkotmányos hagyományban hosszú ideje szükségszerű része a törvényhozás eljárása, közelebbről a törvényalkotási eljárás bizonyos tulajdonságai, amelyek a törvényt törvénnyé teszik. Ennek lényege a kötelezőként és érvényesként elfogadandó norma előzetes érvelő és nyilvános megvitatása. A törvény tehát nem akármilyen jogszabály, hanem a politikai képviselőben és így a közvélemény nyilvánossága előtt előzetesen igazolt norma. A törvényhozás eljárása hivatott biztosítani a törvény tartalmának — az általánosan kötelező normának — általános igazolhatóságát és elfogadhatóságát. Ezt a politikai képviselő és törvény megvitatása egyaránt szolgálja. Az egyik biztosíték a képviselő általánossága: a parlament mindenkit képvisel, az Alkotmány 20. § (2) bekezdése szerint pedig a képviselők a „köz (tehát mindenki) érdekében” tevékenykednek; a másik pedig a javasolt normák, szabályok helyessége mellett és ellen szóló érvek nyilvános megvitatása. Ez egyebek mellett lehetővé teszi az érintettek — a törvény leendő kötelezettjei — számára, hogy idejében megismerjék és a tágabb nyilvánosság előtt is vitassák a törvényt, sőt arra is, hogy alkotmányos demokráciában megengedett és bevett eszközökkel, mint véleményük közlésével a sajtóban, figyelemfelhívással gyűléseken, petíciókkal (Alkotmány 61., 62 és 64 §) stb. a törvényhozás meggyőzésével az elfogadandó norma megváltoztatását (vagy el nem fogadását) is elérhessék.

„A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg” alkotmányos szabálya [Alkotmány 25. § (2) bekezdés] az Országgyűlés *egészének* biztosítja a törvényhozás jogát. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozásban — a parlamentáris hagyomány szerint is — a kisebbségnek *érvelésben és vitában* éppen annyi joga van részt venni, mint a többségnek. Erre annál is inkább szükség van, mert a parlamentáris demokráciában a többség és a kisebbség minden választás után, sőt akár nélküle is, felcserélődhet. A döntéshozatalban, ugyancsak a parlamentáris hagyomány szerint, természetesen a többségi elv érvényesül, de a többségi elv érvényesülésének *feltétele* a kisebbségi jogok tiszteletben tartása.

Évekkel ezelőtt hasonló gondolatot fejtett ki az Alkotmánybíróság a képviselők beszédidejének korlátozásáról szóló határozatában. Egyebek között ezt: „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában — mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében —, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban [lásd: 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.]. Legfontosabb intézményi kerete ennek az Országgyűlés, amelynek hatékony működése éppúgy a demokratikus jogállam követelményei szerint kell, hogy alakuljon, mint az országgyűlési képviselők parlamenti szólásszabadsága a közügyek megvitatásának terén. [...] A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható

megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált, a képviselet útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal — jellemzően a törvényalkotás — folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír.” [12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 246-247.]

Az érvénytelenségre vezető alkotmányosértés a határozatban vizsgált esetben ezért abban áll, hogy a *törvény alkotmányjogi fogalmának szükségszerű* elemét alkotó eljárási szabályokat (melyek a történetesen a Házzsabályban találhatók) sértett meg az Országgyűlés. Ezzel a törvény megszűnt az alkotmányos fogalom szerinti törvényként elfogadott jogszabály lenni. A törvényhozás fogalmi kelléke, hogy a törvényt az Országgyűlés vitával — érvek és ellenérvek megtárgyalása — fogadja el. Ha a vita minimális lehetősége is hiányzik, mint az itt vizsgált esetben, törvény érvényesen nem jöhet létre. Nem tekinthető alkotmányosan létrejött törvénynek olyan jogszabály, amelynek elfogadását *nem is előzheti meg* vita, amelynek helyessége, elfogadhatósága mellett és ellen egyáltalán nem is hangozhattak el a törvényhozó szerv nyilvánossága előtt érvek. Ami így létrejön nem törvény, mert nem felel meg a törvény alkotmányjogi fogalmának. A törvény és a rendelet közötti alapvető alkotmányjogi különbség is ezen alapszik: a rendelet és társai, a dekrétum, a pátens, a törvényerejű rendelet, mind előzetes nyilvános-érvelő megvitatás nélkül lépnek érvénybe.

Természetesen a törvényhozási eljárás szabályai kötött számos van, amelyek megsértése — ebben az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát fenntartandónak tartom, és e határozatot nem tartom ezzel ellentétesnek — nem vezet alkotmányellenességre. Ilyen lehet az Országgyűlés belső autonómiájába tartozó szabályok — vagy pl. az ügyrendi bizottság állásfoglalásának megsértése, egyes határidők be nem tartása és hasonló — megsértése. Ezzel szemben a vita teljes kizárása fontos kérdésekben a törvény alapvető alkotmányos funkciójával ellentétes. A Házzsabály-ellenesség, továbbra is azt gondolom, önmagában nem vezet alkotmányellenességre. Ehhez továbbra is egyenes alkotmányosértés szükséges, mint ebben az esetben is.

Igaz az is, hogy a törvényhozási eljárás fent röviden vázolt képe idealizált. Az alkotmányjog feladata, hogy a törvényhozás gyakorlatát a lehetőségig közelítse ehhez az ideális, s mint ilyen, soha el nem érhető, eszményhez. Az empirikus törvényhozás eme eszménytől való szükségszerű elmaradása melleleg az alkotmánybíróági normakontroll egyik (de nem egyetlen) igazolása. Ehhez képes másodlagos kérdés, hogy a tökéletes törvényhozási eljárás szükségtelenné tenné-e, mint egyesek gondolják, eredményének (alkotmány)bírói kontrollját.

Budapest, 2011. december 19.

Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, nem vitatom a határozat indokolását. Ugyanakkor a rendelkező rész, az Ehtv. megsemmisítésének indokait az alábbiakkal

kívánom kiegészíteni:

1. Az Alkotmánybíróság a törvényhozási eljárás garanciális kérdéseivel több határozatában foglalkozott. [Lásd 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 332.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 401. stb.] Az Alkotmánybíróság e határozataiban kifejtette, hogy a formalizált eljárás garanciális szabályainak figyelmen kívül hagyása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmén keresztül közjogi érvénytelenséghez, s ezáltal a norma megsemmisítéséhez vezet.

2. A törvényhozási eljárás menetének eljárási szabályait tartalmazó Házzsabály különleges helyet foglal el a normák között. Az Alkotmány 24. § (4) bekezdés szerint „[a]z Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.” Tehát az Alkotmány külön nevesíti, és minősített többséghez köti a Házzsabály elfogadását, módosítását. A külön nevesítés azt is kifejezi, hogy a Házzsabály megalkotása – hasonlóan pl. a költségvetési törvényhez – az Országgyűlés speciális alkotmányos hatásköre.

A Házzsabály – mint az alkotmányossági vizsgálat tárgya – az alkotmánybírósági eljárásban is kiemelt jelentőséggel bír: „Bár a Házzsabály megalkotására az Alkotmányban adott felhatalmazás az Országgyűlés működése szabályának és tárgyalási rendjének megállapítására szól [24. § (4) bekezdés] a hatékony parlamenti működés messze e technikai értelemben vett működési renden túlmutató alkotmányos elv.” [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 202.] Álláspontom szerint ugyanúgy alkotmányos elv, a hatékony működésen belül, a törvényalkotás demokratikus eljárási rendjének biztosítása is.

Az Abtv. a törvények és a nemzetközi szerződések előzetes vizsgálata mellett lehetővé teszi a Házzsabály előzetes alkotmányossági vizsgálatát is. Az Abtv. 34. § (1) bekezdés értelmében „Az Országgyűlés az ügyrendjét – annak elfogadása előtt, az aggályosnak tartott rendelkezés megjelölésével – az Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata céljából megküldheti az Alkotmánybíróságnak.” A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság az ügyrend aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, az alkotmányellenességet az Országgyűlés megszünteti.”

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörébe – korábban, mint az állami irányítás egyéb jogi eszköze, most, mint közjogi szervezetszabályozó eszköz – a Házzsabály alkotmányossági vizsgálata is beletartozik.

A Házzsabály e különleges státusát az adja, hogy több rendelkezése közvetlenül visszavezethető az Alkotmányra.

3. A jelen ügyben felmerült alkotmányossági kérdés, hogy a törvényhozási eljárás során a Házzsabály rendelkezéseinek megsértése kihat-e az így meghozott norma közjogi érvényességére. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – amelyet a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat foglalt össze: „a Házzsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét. A Házzsabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével,

melyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak.” (ABH 2008, 903.)

Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a sürgősségi javaslat indokolására vonatkozó kötelezettség nem tekinthető ilyennek, különös figyelemmel arra, hogy a sürgősség kérdésében végeredményben az Országgyűlés határoz vita nélkül. Megállapította, hogy az indokolási kötelezettség elmulasztása ezért szabályellenességre vezet ugyan, de alkotmányellenességre nem.

Egy másik ügyben, a 65/B/2008. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a Házzsabály 94. § (3) bekezdésében foglalt szabály, mely korlátozza a valamely törvényt módosító törvényjavaslatához benyújtható módosító javaslatok körét, nem tekinthető közvetlenül az Alkotmányból fakadó rendelkezésnek. Bár kétségtelenül a jogbiztonságot szolgáló korlátozásról van szó, megsértése csak kisebb súlyú eljárási hibának minősül. A módosító javaslat ugyanis a képviselők számára még a záróvita és a törvény elfogadása előtt ismertté vált, annak tárgyalására megfelelő idő állt rendelkezésre, a [t]örvényjavaslatról a kifogásolt rendelkezéssel együtt szavazhattak. Mindezekre tekintettel a közjogi érvénytelensége nem állapítható meg.” (ABH 2009, 2281.)

Álláspontom szerint a Házzsabálynak a törvényalkotás rendjére vonatkozó érdemi – a törvény lényeges, koncepcióját illető, végleges tartalmát kivitató – demokratikus eljárási szakasz és a törvény jogrendszerbe illesztését célzó – a törvény koncepciója, lényeges tartalmát nem érintő – koherencia zavarokat elhárító eljárásra vonatkozó házzsabályi rendelkezések közvetlenül kapcsolódnak az Országgyűlés törvényalkotó hatásköréhez. E hatáskörgyakorlásának eljárási szabályait – alkotmányos felhatalmazás alapján – a Házzsabály tartalmazza.

4. A köztársasági elnök által újrátárgyalásra visszaküldött törvény Házzsabályban foglalt tárgyalási szabályainak a megsértése miatt az Alkotmánybíróság a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatában az érintett törvény egészének közjogi érvénytelenségét állapította meg. E határozattal összefüggő másik döntés, a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat rögzítette, hogy „az alkotmányos legalitás azt fejezi ki, hogy a törvényhozás folyamata feltétlenül és mindenben meg kell, hogy feleljen az Alkotmány valamennyi rendelkezésének (beleértve a köztársasági elnök és az Országgyűlés egymást korlátozó és ellensúlyozó jogait), valamint az alkotmányi rendelkezések végrehajtását célzó, Házzsabályba foglalt speciális eljárási szabályoknak is.” (ABH 2003, 656.)

A fenti ügyben a Házzsabály megsértésén keresztül a hatalmi ágak viszonyában bekövetkezett sérelem meghatározó módon közrejátszott a közjogi érvénytelenség megállapításában. [ABH 2003, 688.]

A Házzsabály különleges jogforrási minőségét is figyelembe véve valamely törvény Házzsabállyal ellentétes elfogadása esetén a közjogi érvénytelenség megállapításához tehát az szükséges, hogy a megsértett házzsabályi rendelkezés közvetlenül visszavezethető legyen az Alkotmányra, vagy a házzsabállysértés mellett egyben az Alkotmány más rendelkezése is sérüljön.

5. A jelen ügyben felmerült alkotmányossági probléma lényege, hogy a záróvita és a zárószavazása során benyújtott módosító indítványok nem a Házzsabály szerinti koherencia-zavar megszüntetése érdekében kerültek benyújtásra, hanem

megváltoztatták az általános és részletes vitán túl lévő törvény koncepcionális lényegét. Álláspontom szerint a Házzsabály vonatkozó rendelkezéseinek – alkotmányosértést eredményező – megsértésén túl jelen esetben az ún. parlamenti beszédjog és ezáltal az Alkotmány 20. § § (2) bekezdése is sérül. Az Alkotmánybíróság a 12/2006. (IV. 26.) AB határozatában megállapította, hogy az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában – mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében –, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban. (ABH 2006, 246.) E határozat történeti és nemzetközi összehasonlítás révén arra is rámutatott, hogy „a szabályozás által biztosítani kell, hogy a parlament be tudja tölteni funkcióját a közügyek megvitatását illetően, azaz a képviselőknek kellő idő álljon rendelkezésre álláspontjuk kifejtésére, és mindez ne vezethessen obstrukcióhoz vagy a parlamenti munka más módon való ellehetetlenüléséhez.” (ABH 2006, 238.)

Az Alkotmánybíróság egy másik döntése pedig – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján – azt húzta alá, hogy „A kiszámítható törvényhozási folyamathoz hozzátartozik az is, hogy a képviselők a vitára, majd szavazásra kerülő törvényjavaslatokról, az azokhoz készült módosító javaslatokról megfelelő időben értesüljenek, s ezáltal a parlamenti vita ésszerű rendben lefolytatható legyen.” (ABH 2009, 2281.)

A vizsgált ügyben a törvényjavaslat koncepcióját megváltoztató módosítás nyomán sérül a parlamenti képviselők Alkotmány 20. § (2) bekezdésére visszavezethető szólásszabadsága (mivel nincs lehetőségük az új koncepció megvitatására), és a Házzsabály megsértésével sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság is, amennyiben kiszámíthatatlan törvényhozási folyamatot eredményez.

Természetesen egy benyújtott törvényjavaslat a parlamenti vitában változhat, a benyújtott törvényjavaslathoz képest az elfogadott törvény képviselhet más koncepciót. Az Alkotmánybíróság a 10/2001. (IV. 12.) AB határozatban azt vizsgálta, hogy alkotmányos-e, ha az Országgyűlés kapcsolódó módosító javaslat benyújtása nyomán a Kormány által előterjesztett törvényjavaslattól minden pontjában eltérő törvényt fogad el. E döntésében megállapította, hogy a Házzsabály alapján lehetőség van arra, hogy a képviselők egy törvényjavaslatnak akár az összes rendelkezéséhez módosító, illetve kapcsolódó módosító javaslatot nyújtsanak be, amelynek elfogadásáról vagy elvetéséről végső soron az Országgyűlés dönt. Ezért ez alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, következésképpen nem állapítható meg, hogy eljárása során az Országgyűlés közjogi érvénytelenségét eredményezően megsértette volna a Házzsabály rendelkezéseit. (ABH 2001, 129-130.) A parlamenti vitában megváltozott törvényi koncepció önmagában nem vet fel semmilyen alkotmányossági aggályt. Alkotmányossági szempontból azonban vitatható, ha az országgyűlési képviselők – alkotmányból következő – felszólalási jogának korlátozásával kerül a megváltozott koncepciójú törvény elfogadásra. Márpedig a záróvitában előterjesztett és a zárószavazáson el is fogadott, a törvény lényegét megváltoztató módosító javaslat a koherencia zavart előkészítő eljárási szakaszban, mind a képviselői felszólalási jogot, mind pedig a parlamenti vitában megtestesülő demokratikus döntéshozatali akaratképzés lehetőségét kiüresíti.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak indokolásával.

1. Határozatában az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, ezért azt – a határozat közzétételét követő napi hatállyal, a már hatályba lépett rendelkezések tekintetében pedig visszamenőlegesen – megsemmisíti. A határozat indokolásának lényege szerint a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Házzsabálynak a 107. §-ával ellentétesen került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint a 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte. Ez utóbbiakat az indokolás tényszerűen lényegében kizárólag arra alapítja, hogy a T/3507/90. számú egységes javaslatot a módosító javaslat koherencia-zavar jogcímén koncepcionális változást eredményező módon változtatta meg és ezzel túllépett a Házzsabály 107. §-a által nyújtott kereteken. Az itt hivatkozott megállapításokkal szemben – álláspontom szerint – az indítványok által legsérelmesebbnek talált jogi megoldás már az eredeti egységes javaslatban fennállt. Nevezetesen: az egységes javaslat is különbséget tett a magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek között, amennyiben a mellékletben szereplő egyházaknak nem kellett nyilvántartásba vételért folyamodniuk, helyettük ezt – kizárólag regisztrációs céllal – a miniszter kezdeményezte a Fővárosi Bíróságnál. Az ebbe a körbe tartozó 45 egyházat tehát az Országgyűlés „ex lege” ismerte el. Ehhez képest a korábban egyházként nyilvántartásba vett, de a mellékletben nem szereplő szervezetek egy másik kategóriát képeztek. Nekik maguknak kellett kezdeményezniük az elismerést és a bejegyzést, az erre vonatkozó törvényi feltételek fennállását igazolniuk kellett a bíróságnál. Az „ex lege” az Országgyűlés által elismert, automatikus, csak bejegyzést igénylő egyházakkal szemben a másik kategóriába tartozó egyházak egyedi elismeréséhez hiányzott a jogalkotói szándék és cselekedet, ezért az Országgyűlés ezeknek az egyházaknak a bejegyzéséhez előfeltételeket állapított meg.

Ezt az ellentmondást kívánták feloldani a bizottsági vitában felszólaló azok a képviselők, akik koherencia-zavar fennállását állították, és javaslataikkal valamennyi egyház tekintetében az Országgyűlés elismerését kívánták meg.

2. Nem vitatható, hogy az előző pontban hivatkozott, a koherencia-zavar kiküszöbölését célzó javaslatok – az Országgyűlés rendszerváltozás utáni működését tekintve egyáltalán nem rendhagyó módon – olyan változásokat is eredményeztek a végül is elfogadott törvényben, amelyet az egységes javaslathoz képest jelentősnek lehet minősíteni. (Semmiképpen nem lehet azonban az „ex lege” elismert egyházak számának csökkentését ilyen, koncepcionálisnak nevezett módosulásnak tekinteni, hiszen az – az említettek fényében – mennyiségi kérdés.)

Feltéve, de meg nem engedve, hogy a Házzsabály adta lehetőségek – az említett célok tükrében nem indokolatlan – túllépése fennállna, a következőkre szeretném felhívni a

figyelmet.

Mindenekelőtt utalni kívánok az indokolás által is hivatkozott 109/2008. (IX. 26.) AB határozatnak arra a megállapítására, amely szerint a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal az adott törvény alkotmányellenességét.

Az 1. pontból is kitűnően, a jelen esetben egyáltalán nem lehet szó olyan súlyos eljárási szabálytalanságról, amely a törvény közjogi érvénytelenségét is érinti. Ebből a szempontból említésre méltó, hogy a 2011. évi C. törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára vonatkozóan benyújtott indítványok – egy kivétellel – kizárólag tartalmi kérdésekkel foglalkoznak, zömmel az egyházak egyenlő kezelését igénylik. Következésképpen nem érthetők egyet a szóban forgó törvény kizárólag eljárási hibákra való hivatkozásokra alapított megsemmisítésével.

3.A teljesség kedvéért utalni kívánok azokra az elvi és gyakorlati fejtegetésekre, amelyek Dr. Paczolay Péter és Dr. Pokol Béla alkotmánybírók különvéleményében találhatók. Ezek az Alkotmánybíróság korábbi hasonló ügyekben kifejtett gyakorlatával, illetőleg a törvényhozás belső mechanizmusához való viszonyulásával, valamint a Házsabály alkotmányos rangra emelésével kapcsolatosak. E véleményekkel alapvetően egyetértek, különös tekintettel arra, hogy azok is a különvéleményemet támasztják alá, nevezetesen azt, hogy az indítványokat az Alkotmánybíróságnak tartalmilag kellett volna elbírálnia. Véleményemet erősítik továbbá azok a közismert nem jogi jellegű (költségvetési, egyéb gazdasági) tények és körülmények, amelyeket a törvény azonnali, illetőleg részben visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítéséből eredő bizonytalanságokkal, és más, nem kívánatos hatással járó következményekkel kapcsolatosak.

Budapest, 2011. december 19.

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

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének első pontjában foglalt döntéssel és annak indokolásával.

A határozat közjogi érvénytelenségre hivatkozással semmisíti meg a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt (a továbbiakban Ehtv.). Az indokolásban kifejtettek szerint azért áll fenn az érvénytelenség, mert a törvényalkotó eltért a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatban (a továbbiakban: Házsabály) foglaltaktól, azaz a maga számára megalkotott eljárási szabályoktól és a zárószavazás előtti koherencia-zavar feloldására szolgáló eljárási lehetőséget kihasználva, alapvetően módosította a törvényjavaslatot. A Házsabály eljárási előírásainak megsértése — a többségi határozat értelmében — az Országgyűlés működését kiszámíthatatlanná teszi, megfosztja a képviselőket a törvényalkotásban kapott jogaik gyakorlásától, ami az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint a 20. § (2) bekezdésének sérelmére vezet.

Az Alkotmánybíróság több mint húsz éves gyakorlatában következetesen érvényesítette azt az álláspontot, hogy önmagában a törvényhozási eljárás szabályainak (Jat., Házsabály) megsértése nem eredményezte a törvény alkotmányellenességét. Az

alkotmányellenesség megállapításához szükség volt az Alkotmány valamely rendelkezésével fennálló ellentét megállapíthatóságára is. Ez a gyakorlat azon a megfontoláson alapult, hogy nem minden jogsértés, törvénysértés minősíthető egyúttal alkotmányértésnek is. Az Alkotmány 32/A. §-a alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány rendelkezéseinek megtartása és érvényesítése felett őrökdi, és nem a jogsértések, törvénysértések következményeit hivatott orvosolni. Következésképpen, ha a vizsgált törvény megalkotását vagy érdemét tekintve nem ütközik az Alkotmány valamely tételes rendelkezésébe, az Alkotmánybíróság a törvénysértés vagy jogsértés jogkövetkezményeit nem tudja levonni. Előfordult olyan eset az elmúlt időszakban, amikor az Alkotmánybíróság egy-egy törvény bizonyos rendelkezését „alkotmányos rangra” emelte (lásd például a jogállamiság, jogbiztonság elvéből levezetett visszamenőleges hatály tilalmát, avagy az egész jogrendszert átható joggal való visszaélés Polgári Törvénykönyv 5. §-a szerinti elvét), de eddig nem került sor arra, hogy törvény alkotmányellenességének vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság a Hárszabályt emelte volna az Alkotmány rangjára és önmagában annak megsértését alkotmányellenességnek, az így megalkotott törvényt pedig érvénytelennek tekintette volna.

Abban az esetben állapított meg alkotmányellenességet, amikor az egyébként kiszámítható törvényhozási eljárás az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközött. Ilyen döntés volt az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott 62/2003. (XII. 15.) AB határozat (ABH 2003, 637.). Ebben az ügyben a törvényalkotási eljárás alkotmányellenességére — következésképpen a megalkotott törvény érvénytelenségére — valójában az vezetett, hogy az Országgyűlés eljárása kiűresítette a köztársasági elnök Alkotmányban garantált, törvényalkotással összefüggő jogköreit és az Országgyűlés Alkotmányból eredő, tételes kötelezettségét [26. § (3) bekezdés] a visszaküldött törvény újratárgyalására. A határozat az Alkotmány 26. §-át és 30/A. § (1) bekezdés e) pontját értelmezve megállapította, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdése a demokratikus jogállam követelményét tartalmazza, amely a hatalommegosztás tiszteltben tartását és az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok meglétét és feltétlen betartását jelenti.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta ugyanakkor azt is, hogy „[c]sak az eljárási szabályok maradéktalan és feltétlen betartása mellett érvényesül az alkotmányos legalitás és a demokratikus legitimitás követelménye. Az alkotmányos legalitás azt fejezi ki, hogy a törvényhozás folyamata feltétlenül és mindenben meg kell, hogy feleljen az Alkotmány valamennyi rendelkezésének (beleértve a köztársasági elnök és az Országgyűlés egymást korlátozó és ellensúlyozó jogait), valamint az alkotmányi rendelkezések végrehajtását célzó, Hárszabályba foglalt speciális eljárási szabályoknak is. *A demokratikus legitimitás elve/követelménye azt jelenti, hogy a demokratikus hatalomgyakorlásra (ez esetben a törvényalkotásra) előírt szabályok szigorú betartásával meghozott döntés – annak tartalmától, illetve a tartalommal való egyetértéstől vagy egyet nem értéstől függetlenül – mindenkre nézve kötelező és végrehajtandó.* A döntést vitatni vagy megváltoztatni csak újabb, a szabályoknak szigorúan megfelelő demokratikus eljárásban lehet” [ABH 2003, 637, 656].

Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító döntését ebben az idézett esetben is az Alkotmány rendelkezéseinek, és nem önmagában a Hárszabálynak a megsértésére vezette vissza. Ugyanakkor álláspontom szerint az Ehtv. megalkotásakor alkotmányértés nem állt fenn, ezért az Alkotmánybíróságnak a törvény

alkotmányosságát érdemben kellett volna vizsgálnia.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Paczolay Péter s. k.
alkotmánybíró

A kiadmány hitelül:

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A kiadmány hitelül:

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, mely az Országgyűlés belső akaratképzését szabályozó Hárszabály egy rendelkezésének megsértése miatt a 2011. évi C. törvényt eljárási (közjogi) érvénytelenségére alapozva egészében megsemmisíti. Megítélésem szerint ez indokolatlan beavatkozást jelent a törvényhozás során keletkező különböző politikai és szakmai egyeztetések sorozatába, melyek mindig az egyes társadalmi csoportok érdeksérelmeit és politikai küzdelmeit takarják. Az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell attól, hogy beleszóljon ebbe a folyamatba, és csak a legszűkebb keretek között, például abban az esetben indokolt beavatkozni a demokratikus jogállam védelme érdekében, amikor a demokratikus törvényhozási akaratképzés számszerű arányait rögzítő eljárási rendelkezések kerülnek megsértésre, vagy más pontosan megjelölt eljárási aktus kimarad. Mérlegelésre alapított eljárási kérdésekben, melyekben a fokozatok mindig vitások, és a törvényhozási eljárás egyes szakaszaiban az idő szűkösségének nyomása, vagy más okok eltérő értelmezést hoznak létre az Országgyűlés egyes csoportjai között, az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az állásfoglalástól, és a törvényhozás belső mechanizmusaira kell bízania ennek eldöntését. Szem előtt kell tartani, hogy ezek a törvényhozási eljárási viták és az ebben tett eltérő értelmezések a sajtó és a média közvetítései és híradásai révén mindig a széles közvélemény előtt zajlanak, így a kormánytöbbség e téren tett – a közvélemény nagyobb csoportjai számára igazságtalan, vagy visszatetsző – lépései nagymértékben hozzájárulhatnak a szavazattömegek átrendezéséhez, és ezzel a demokrácia belső mechanizmusai – a politikai felelősség – rendezik ezt a problémát.

Az Alkotmánybíróság eddigi történetében mindig is tartózkodó volt az Országgyűlés belső döntési folyamait illetően, és csak egyetlen törvény esetében lépett fel az eljárási kérdések miatt megsemmisítéssel, 2003-ban, ám akkor nem csak képviselő csoportok belső politikai küzdelmei merültek fel, hanem a köztársasági elnök törvényhozásban játszott szerepe került a középpontba [lásd a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatot, ABH 2003, 676.].

Ha végignézzük a törvényhozás eljárási kérdéseire és az ezt rendező Hárszabály

előírásaihoz, ezek megsértéséhez való viszonyt az Alkotmánybíróság eddigi történetében, akkor azt láthatjuk, hogy a 29/1997. (IV. 29.) AB határozat volt az első, amely felvetette az eljárási rendelkezések megsértése esetén a törvény megsemmisítésének lehetőségét. Ám ezt arra tekintettel tette, hogy abban az időben még a törvény kihirdetése előtt legkevesebb ötven országgyűlési képviselő alkotmányossági vizsgálatra az Alkotmánybírósághoz terjeszthette a törvényjavaslatot, és ennek megsértése adott alkalmat a testületnek akkor erre a beavatkozásra: „Az olyan törvényt, melyet az Országgyűlés úgy hozott meg, hogy nem tette lehetővé a törvényjavaslat előzetes alkotmányosság vizsgálatára irányuló indítvány alapján az előzetes alkotmányossági vizsgálatot, formai okokból alkotmányosértő (érvénytelen). Az ilyen formai hibás törvényhozói eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére” (ABH, 1997, 122.) Ez a deklaráció láthatóan tehát nem általában mondta ki az Alkotmánybíróság kompetenciáját törvényhozási eljárás alkotmányossági vizsgálatára, hanem egy olyan rendelkezésre tekintettel, mely a középpontba helyezte az alkotmányvédő testületet a törvényhozás egy pontján. A későbbiekben inkább az volt az alkotmánybírák hozzáállása a törvényhozás belső csoportjainak vitáihoz, politikai küzdelmeihez és esetleges eljárási sértéseihez, hogy tartózkodott ilyen esetekben a megsemmisítéstől.

Ennek kitűnő példája a 10/2001. (IV. 12.) AB határozat (ABH 2001, 123.), mely a most vita alatt álló kérdéssel sok szempontból megegyező helyzetben – a zárószavazás előtt a kormánypártok négy képviselője által benyújtott módosító javaslat koncepcionálisan átírta az eredeti törvényjavaslatot – a következőképpen határozott az akkori alkotmánybírói többség: „A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrésről szóló T/3010. számú törvényjavaslatot a Kormány nyújtotta be az Országgyűléshez, a javaslat előadója a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter volt.

Közvetlenül a törvényjavaslat részletes vitájának lezárása előtt (2000. december 5-én) négy országgyűlési képviselő T/3010/31. számon kapcsolódó módosító javaslatot terjesztett elő, amely a törvényjavaslat valamennyi rendelkezésének megváltoztatását javasolta. Az Országgyűlés december 19-i ülésnapján az ebben a kapcsolódó módosító javaslatban szereplő tartalommal fogadta el az Mgüt.-t. Az indítványozó ezzel összefüggésben azt sérelmezte, hogy a kapcsolódó módosító javaslat valójában képviselők által előterjesztett önálló törvényjavaslat, amelynek megvitatására nem kerülhetett volna sor a Kormány által előterjesztett törvényjavaslat tárgyalásának keretei között.

A Házzsabály 102. § (1) bekezdése alapján a törvényjavaslathoz módosító javaslatot az általános vita lezárásáig, a módosító javaslathoz kapcsolódó további módosító javaslatot a részletes vita lezárásáig lehet benyújtani. A T/3010/31. számú kapcsolódó módosító javaslat benyújtására a részletes vita lezárását megelőzően, tehát megfelelő időben került sor.

A Házzsabály alapján lehetőség van arra, hogy a képviselők egy törvényjavaslatnak akár az összes rendelkezéséhez módosító, illetve kapcsolódó módosító javaslatot nyújtsanak be, amelynek elfogadásáról vagy elvetéséről végső soron az Országgyűlés dönt. Ezért alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, hogy az Országgyűlés a T/3010/31. számú kapcsolódó módosító javaslatban foglaltakkal megegyező tartalommal fogadta el az Mgüt.-t.

Következésképpen – az indítványban felvetett kifogás alapján – nem állapítható meg, hogy eljárása során az Országgyűlés az Mgüt. közjogi érvénytelenségét eredményezően megsértette volna a Házzsabály rendelkezéseit.” (ABH 200, 129-130.) A most vita alatt álló szabálytalanság a Házzsabály 107. §. (1) bekezdésének megsértését jelenti, mely szerint zárószavazás előtt módosító javaslatot benyújtani a törvényjavaslathoz már csak un. „koherenciazavar” feloldása miatt lehetséges. A többségi határozat e rendelkezés szószerinti elemzésével arra a belátásra jutott, hogy a koncepcionális módosítást tartalmazó T/3507/98. számon benyújtott javaslat túlment ezen, és így az egész törvény eljárásjogi érvénytelenségét hozta létre. Ezzel szemben kell felhozni azt a realitásra figyelő érvet, hogy a koherenciazavar címén benyújtott módosító javaslatok a rendszerváltás óta eltelt eddigi húsz évben – kormánypártoktól függetlenül – mindig alaposan túlmentek az előírt szinten, és az eddigiekben az Alkotmánybíróság – a többségi határozat indoklásában felsorolt AB-határozatok fényében – soha nem nyilvánította alkotmányellenesnek az így létrehozott törvényeket. Így a többségi határozat egy radikális törést jelent ebben a tekintetben, és nem állja meg a helyét az indokolás felvezetőjének e részében az az állítás, mely „az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlataként” mutatja be ezt a megsemmisítést. A zárószavazás előtti módosítók túllépése a ténylegesen csak koherenciazavarnak minősíthető szinten természetes eltérő lehetett az így létrehozott sok száz törvény, törvénymódosítás esetében, és a jelenleg vitatott törvénynél ez feltehetően kimagaslónak minősíthető, de az Alkotmánybíróságnak ezt a gyakorlatot toleráló eddigi álláspontja inkább megfelel a bevezetőben vázolt követelménynek, a törvényhozás belső ügyeibe beavatkozástól való messzemenő tartózkodásnak, mint amit a többségi határozat radikális változtatása mutat e téren. A magam részéről a több millió állampolgár által megválasztott törvényhozó ily mértékű ellenőrzésétől óvnék, és csak amennyiben számszerűleg meghatározott szavazási arányok stb. megsértése merülne fel egy-egy törvény alkotása közben, látom indokoltnak az alkotmányvédő testület eljárási érvénytelenség címén való fellépését. Jelezni kívánom még, hogy az eljárási kérdések megsértése kapcsán az eddigiekben fokozatosan kialakított szóhasználatot az alkotmánybírósági döntésekben, mely ezt az eljárási érvénytelenséget „közjogi” érvénytelenségnek nevezi, félrevezetőnek és a lényegét eltakarónak tartom. Ezzel a téves elnevezéssel – melynek csak a „magánjogi” érvénytelenségtől elhatárolás esetén lenne helye, és az itt fel sem merül – a közvélemény megtévesztése jöhet létre, melynek nem jogász tagjai számára ez valamilyen, számukra érthetetlen, magasabb érvénytelenségi ok sugalmazását jelentheti.

Itt egyszerűen eljárási érvénytelenségről van szó, és megítélésem szerint ezt a nevében is helyesen kell kifejezni, elvetve a 'közjogi' érvénytelenség elnevezést.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró