



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

## TARTALOM

<b>6/2013. (III. 1.) AB határozat</b>	a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvényellenességéről és megsemmisítéséről .....	334
<b>7/2013. (III. 1.) AB határozat</b>	alkotmányjogi panasz elutasításáról .....	382
<b>8/2013. (III. 1.) AB határozat</b>	alkotmányos követelmény megállapításáról és alkotmányjogi panasz elutasításáról .....	391
<b>9/2013. (III. 6.) AB határozat</b>	az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény egyes rendelkezéseire vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról és bírói kezdeményezés elutasításáról .....	405
<b>3068/2013. (III. 14.) AB határozat</b>	jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról .....	413
<b>3069/2013. (III. 14.) AB határozat</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	420
<b>3070/2013. (III. 14.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	421
<b>3071/2013. (III. 14.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	422
<b>3072/2013. (III. 14.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	423
<b>3073/2013. (III. 14.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	424
<b>3074/2013. (III. 14.) AB határozat</b>	bírói kezdeményezések elutasításáról .....	425
<b>3075/2013. (III. 14.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	431

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 6/2013. (III. 1.) AB HATÁROZATA

**a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és alkotmányjogi panaszok tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Lévy Miklós* alkotmánybírák párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Lenkó Barnabás, dr. Szalay Péter és dr. Szívós Mária* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 7. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, 14. § (1) és (3)–(5) bekezdése, valamint 37. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azokat a hatálybalépésükre, 2012. január 1-jére visszaható hatállyal megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvénynek az 52. §-a által megállapított 34. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt a hatálybalépésére, 2012. szeptember 1-jére visszaható hatállyal megsemmisíti.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (2) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenesek voltak, ezért azok hatályba lépésüktől kezdve nem alkalmazhatóak.
4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes volt, ezért az a IV/2785/2012., IV/2786/2012., IV/2787/2012., IV/2788/2012., IV/2790/2012. és IV/2801/2012. számú alkotmányjogi panaszokat benyújtó indítványozók vonatkozásában hatályba lépésétől kezdve nem alkalmazható.
5. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény VII. és XV. cikkéből eredő alkotmányos követelmény, hogy az állam a vallási csoportok önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás, valamint az egyházak számára hozzáférhető további jogosultságok megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, az Alaptörvény XXIV., illetve XXVIII. cikkének megfelelően, tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett biztosítsa.
6. Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 7. § (4) bekezdése és 15–16. §-a, valamint a törvény egésze alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.
7. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 34/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.
8. Az Alkotmánybíróság az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 6. § (1) bekezdése, 14. § (2) bekezdése, 17. §-a, 18. §-a, 26. § c) pontja, 28. §-a, 34. § (3) bekezdése és Melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.
9. Az Alkotmánybíróság a IV/2794/2012. számú alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

10. Az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

- [1] Tizenhét egyház az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal, az alapvető jogok biztosa pedig az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján utólagos normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyekben a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) egyes rendelkezései, illetve a törvény egésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá esetenként alkalmazási tilalom kimondását kérték.
- [2] 1. Az alapvető jogok biztosa indítványában az Ehtv.-nek az egyházkénti elismerésre vonatkozó eljárással kapcsolatos 7. § (1) és (4) bekezdésének, továbbá a 14. § (5) bekezdésének, valamint a szoros tárgyi összefüggés miatt önmagában nem alkalmazható 14. § (1), (3) és (4) bekezdéseinek megsemmisítését kérte.
- [3] 1.1. Az alapvető jogok biztosa szerint az Alaptörvény ugyan senki számára nem keletkeztet alapjogot arra, hogy vallását egyházi keretek között gyakorolja; a vallásszabadsággal való szoros kapcsolat ugyanakkor azt teszi szükségessé, hogy az egyház elismerésével, az egyházi státus megadásával kapcsolatos döntés feleljen meg az alapjogokkal szemben támasztott garanciális követelményeknek. E garanciális követelmények álláspontja szerint a következők: egyrészt, ha az egyházi státus megadásánál a döntéshozót mérlegelési jog illeti meg, törvénynek kell szabályoznia a mérlegelés szempontjait, biztosítani kell tehát, hogy a jogértelmezés ne váljon a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Másrészt, a meghozott döntést meg kell indokolni. Harmadrészt, az egyházi státusról hozott döntéssel szemben jogorvoslatot kell biztosítani.
- [4] Az Ehtv. vonatkozó szabályait áttekintve az indítványozó szerint megállapítható, hogy e garanciális követelmények nem érvényesülnek az Országgyűlés ama döntésénél, hogy valamely vallási közösséget egyháznak minősít-e. Az Ehtv. ugyan meghatározza, hogy milyen feltételek fennállása esetén lehet kérelmezni az egyházi státust, a feltételeket teljesítő szervezeteknek azonban nem biztosít alanyi jogot e státus eléréséhez; az Ehtv. alapján ez az Országgyűlés diszkrecionális jogkörben meghozott döntése, amelynek szempontrendszerét az Ehtv. nem határozza meg; mi több, a kétharmados többség megkövetelése a döntéshozatal során politikai alkuk tárgyává teheti az elismerést. Az Országgyűlés nem köteles megindokolni döntését, így elutasító döntés esetén nem tudható, mi az elutasítás alapja és nem biztosított olyan eszköz sem, amely jogorvoslatnak minősülne. Mindez ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével (tisztességes eljáráshoz való jog) és a XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslatihoz való jog).
- [5] 1.2. Az alapvető jogok biztosa szerint a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével (hatalommegosztás elve) is. A hatalmi ágak elválasztásának elve nem csupán deklaratív rendelkezés; e cikkből az következik, hogy az Országgyűlés törvény alapján nem láthat el olyan feladatot, amely nem illeszkedik alapvetően politikai karakteréhez. Álláspontja szerint az egyházi státus megadásáról való döntés – az alapjoggal való szoros összefüggés miatt – nem politikai karakterű. Bár az erre vonatkozó eljárás hasonlóságot mutat a nemzetiségek elismerésével kapcsolatos eljárással (amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik), a párhuzam mégis indokolatlan, hiszen az egyházak, illetve a nemzetiségek státusza alapvetően különböző: az utóbbiak – az Alaptörvény rendelkezései szerint – államalkotó tényezők, a nép hatalmának részesei, továbbá a magyar politikai közösség, a politikai nemzet részei. Ezzel szemben az említett tényezők egyáltalán nem merülnek fel az egyházak, vallási közösségek esetében. Az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésében kifejezetten ki is mondja, hogy az állam és az egyházak különváltan működnek, továbbá, hogy az egyházak önállóak.
- [6] 2. A Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség 2011. december 31-én utólagos normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz az Ehtv. egyes rendelkezéseivel, továbbá Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései egy rendelkezésével szemben. Miután az Alkotmánybíróság az ügyben megállapította az eljárás megszűnését, az indítványozó – az Alkotmánybíróság végzésébe foglalt felhívásra is hivatkozással, de részben megváltozott tartalommal, kevesebb rendelkezést támadva – 2012. március 13-án alkotmányjogi panaszt nyújtott be [IV/2572/2012.], amelyben az Ehtv. 7. § (1) bekezdés „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, 7. § (4) bekezdése, 14–16. §-a, 28. §-a és Melléklete megsemmisítését, valamint – a jogsérelem orvosolása érdekében – a 34. §

- (2)–(4) bekezdésének a hatálybalépésére visszaható hatályú megsemmisítését kérte.
- [7] A panasz benyújtásának indoka az volt, hogy az indítványozó 2012. február 29-ig egyházként működött, azonban e jogállását 2012. március 1-jén a 8/2012. (II. 29.) OGY határozat (a továbbiakban: OGYh.) és az Ehtv. ennek alapjául szolgáló 34. § (2) bekezdése – illetve 7. § (1) és (4) bekezdése, valamint 14–16. §-a – következtében elveszítette. A támadott rendelkezések alapján ugyanis az – akár új, akár az Ehtv. hatálybalépésekor már ilyen jogállással rendelkező – egyházak e minőségüket nem bíróság általi nyilvántartásba vétellel nyerik el, hanem az Országgyűlésnek az Ehtv.-t megalkotó, illetve módosító törvényhozói akaratkijelentésével, amely viszont nem normaalkotás, hanem egyedi, politikai mérlegelés keretében meghozott döntés. Az indítványozó szerint ez a szabályozás – mivel a törvényi feltételeknek megfelelő jogi személyek, így az indítványozó egyházkénti elismerését nem biztosítja – sérti a vallás szabadságához való jogot [Alaptörvény VII. cikk], továbbá ezzel összefüggésben az egyesüléshez (szervezet alapításához és ahhoz történő csatlakozáshoz) való jogot [VIII. cikk] és a jogorvoslathoz való jogot [XXVIII. cikk]. Mindezekre figyelemmel az Ehtv. elismert egyházakat tartalmazó mellékletébe önkényes különbségtétel révén kerültek be (illetve nem kerültek be) egyes szervezetek, ami a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [XV. cikk] is sérti.
- [8] Az Ehtv. hatályba lépése előtt, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvt.) alapján nyilvántartásba vett egyházak jogállását az Ehtv. 34. §-a *ex lege* anélkül szüntette meg, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő szervezeteknek lehetőséget adna arra, hogy egyházi jogállásukat fenntartsák. Az egyházi jogállás elvesztése a vallásszabadsághoz való jogot, az egyesüléshez való jogot, továbbá a jogi személyek polgári jogi jogait és kötelezettségeit is érinti, ezért az indítványozó szerint sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot [XXVIII. cikk (7) bekezdés] az, hogy az egyházi jogállás megszüntetésére nem független bíróság által lefolytatott, átlátható eljárásban kerül sor. Az előbbi szabályozást az indítványozó az Alaptörvénybe ütköző, diszkriminatív megoldásnak tartja, ugyanis a jogalkotó a „bizniszegházak” kiszűrése érdekében – a 2011. december 31-én bejegyzett egyházak, mint összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között különbséget téve – olyan eszközt alkalmazott, amely széles körben érint jogszerűen működő, valódi egyházakat is, ami pedig a jogkorlátozást aránytalanná teszi.
- [9] Az indítványozó a kérelem alátámasztásaként több helyen is hivatkozott az Alkotmánybíróság, illetve az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: strasbourgi Bíróság) esetjogára.
- [10] 3. Az Evangéliumi Szolnoki Gyülekezet Egyház 2012. február 15-én [IV/2352/2012.]; a Szim Salom Progresszív Zsidó Hitközségi Egyház 2012. június 28-án [IV/3168/2012.]; a Magyar Reform Zsidó Hitközségek Szövetsége Egyház 2012. június 29-én [IV/3185/2012.], és egy további, az adatai zárt kezelését kérő egyház 2012. február 22-én [IV/2390/2012.] alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. A négy alkotmányjogi panasz tartalmilag lényegét tekintve megegyezik.
- [11] 3.1. Az indítványozók elsősorban az Alaptörvény B) cikkének és 4. cikkének sérelmére hivatkozással az Ehtv. egészének visszaható hatályú megsemmisítését kérték közjogi érvénytelenség és a kellő felkészülési idő hiánya miatt.
- [12] Az indítványozók álláspontja szerint az Ehtv. megalkotására a jogalkotásra vonatkozó szabályok [a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házsabály) 23. § t) pontja, 47. § (1) bekezdése, 98. § (3) bekezdése, 99. § (3) bekezdése és 101. § (2) bekezdése] súlyos megsértésével került sor: jogellenes volt a törvényjavaslat általános vitájának a napirendre tűzése, a bizottsági ajánlások hiányoztak vagy formálisak voltak. A képviselőknek csak pár óra állt rendelkezésre ahhoz, hogy a jogszabálysöveget megismerjék, áttanulmányozzák, és megalapozott vélemény alakuljon ki bennük mind a törvény koncepciójával, mind egyes konkrét rendelkezéseivel kapcsolatban. Ez – alkotmánybírósági határozatokra is hivatkozó – véleményük szerint súlyosan sérti a demokratikus jogalkotás követelményrendszerét.
- [13] Az Ehtv.-t 2011. december 30-án fogadta el az Országgyűlés, másnap kihirdették, és 2012. január 1-jén hatályba is lépett, tehát az érintetteknek egy napjuk volt arra, hogy a vonatkozásukban alapvető változásokat hozó jogszabálysöveget megismerjék, annak alkalmazására felkészüljenek, és megtegyék az esetlegesen szükséges adminisztratív lépéseket. Az indítványozók szerint az teljesen irreleváns, hogy az Ehtv. számos helyen megegyezik a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvénnyel (a továbbiakban: Ehtv.1.); a jogállamiság elve alapján ugyanis a felkészülési idő a jogszabály kihirdetésének napján kezdődik.
- [14] 3.2. Az indítványozók másodsorban az Ehtv. 6. § (1) bekezdésének „az erkölcsöt” szövegrésze, 7. §-a, 14. §-a és 15. §-a megsemmisítését kérték az Alaptörvény VII. és XXVIII. cikkével való ellentét miatt, mivel a vallási tevékenység definíciójának az „erkölcs” fogalmához kötése, és az egyházak elismeréséről politikai döntés hozatala a vallásszabadság kiszámíthatatlan és aránytalan korlátozását



eredményezik, az Országgyűlés elutasító döntése vonatkozásában pedig a tisztességes eljárás és jogorvoslat is hiányzik. Szintén a jogorvoslatihoz való jog sérelmére hivatkozással kérték az Ehtv. 26. § c) pontja és az Abtv. 34/A. §-a megsemmisítését, mert az Alkotmánybíróság elvi véleménye alapján megszüntetés esetén nincs lehetőség jogorvoslatra. A panaszokban az indítványozók az Ehtv. 14. § (1)–(2) bekezdésének és a törvény egészének megsemmisítését az Alaptörvény XV. cikkébe foglalt törvény előtti egyenlőség követelményére is tekintettel indítványozták, azt állítva, hogy az 1000 fős létszám és a 20 év működés előírása indokolatlanul hátrányosan különbözteti meg a kisebb létszámú, illetve fiatalabb vallási közösségeket. Az Ehtv. 17–18. §-ának megsemmisítésére irányuló kérelemmel összefüggésben az indítványokban érdemi indokolás nem szerepelt.

- [15] 3.3. A IV/2352/2012. és a IV/2390/2012. számú ügyben az indítványozók 2012. június 29-én kiegészítést küldtek az alkotmányjogi panaszokhoz, amelyben hivatkoztak arra, hogy az időközben elfogadott OGYh. az indítványozó egyházakat kifejezetten nevesítve az egyházkénti bejegyzési kérelmük megtagadásáról döntött. A IV/3168/2012. és IV/3185/2012. számú alkotmányjogi panaszok az OGYh.-ra már eredetileg is hivatkoztak.
- [16] Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozókat a tekintetben, hogy a támadott rendelkezések vonatkozásában a természetes személy panaszosoknak, illetve egyes támadott rendelkezések vonatkozásában a jogi személy panaszosoknak hogyan következett be jogsérelme.
- [17] Hiánypótlásukban az indítványozók előadták, hogy az „alkalmazás” és „közvetlen hatályosulás” az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmezésük szerint egy speciális személyi közvetlen hatályt követel meg, amely alapján indítványozó lehet mindenki, aki a megtámadott norma alanyává válik, azaz életviszonyaira ténylegesen kihatással van az adott jogszabály. Az indítványozók szerint a közvetlen hatályosulás fogalmával rokonságot mutat a strasbourgi Bíróságnak az „áldozati státusszal” kapcsolatos joggyakorlata, amelyre – az Alaptörvény Q) cikke és az 1718/B/2010. AB határozat logikája alapján – az Alkotmánybíróságnak a panasz befogadhatósága tekintetében is figyelemmel kell lennie a strasbourgi joggyakorlatban meghatározott alapjogvédelmi szint követésének követelménye miatt. Az indítványozók ezzel összefüggésben tájékoztatták az Alkotmánybíróságot, hogy az Ehtv. nyomán bekövetkezett jogi sérelmeikkel a strasbourgi Bírósághoz fordultak, amely a panaszukat nyilvántartásba vette, ezzel gyakorlatilag elismerve az áldozati státusz meglétét.
- [18] Mindezekre figyelemmel az indítványozók érintettségüket (jogaik sérelmét) állították a következő vo-

natkozásokban is: az Ehtv. 6. § (1) bekezdésébe foglalt vallás definíció az indítványozó vallási közösségek működésének, létének kiindulópontja, így azt rájuk közvetlenül alkalmazni kell, velük szemben közvetlenül hatályosul. Az Ehtv. 14. § (1) és (2) bekezdését az OGYh.-val alkalmazták rájuk, de ha az egyházi státuszt szeretnék visszanyerni, újból ezeket kellene rájuk alkalmazni, így a konkrét alkalmazás és közvetlen hatályosulás megállapítható.

- [19] Az Ehtv. 26. § c) pontja és az Abtv. 34/A. §-a, tehát az alaptörvény-ellenesen működő egyház megszüntetésére vonatkozó szabályok ugyan az indítványozók tekintetében „alvó normák”, amelyekkel kapcsolatban a panaszos utalt a strasbourgi joggyakorlatra. Eszerint „potenciális áldozati” státuszt jelenthet az is, ha egy adott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában „ésszerűen valószínűsíthető”, hogy az indítványozó esetében alkalmazásra kerül, és ekképp egyezményes jogai sérelme következik be (ld. *Klass kontra Németország*, 1978. szeptember 6., 5029/71; *Halford kontra Egyesült Királyság*, 1997. június 25., 20605/92; továbbá *Open Door and Dublin Well Woman kontra Írország*, 1992. október 29., 14234-14235/88); amennyiben egy jogszabályi rendelkezés személyi hatálya folytán közvetlenül érinti a panaszost, ő potenciális áldozatnak minősül (vö. *Marckx kontra Belgium*, 1979. június 13., 6833/74; *Dungeon kontra Egyesült Királyság*, 1981. október 22., 7525/76); továbbá, ennek bizonyítására elégséges és megfelelő az, ha az adott jogszabály hatályban van és ennek következtében alkalmazásának veszélye reálisan és ténylegesen fennáll (ld. *Ekin kontra Franciaország*, 2001. július 17., 39288/98). Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a strasbourgi Bíróság gyakorlatában kialakult az ún. „jövőbeni áldozat” fogalma arra az esetre, ha ugyan egyelőre még nem került alkalmazásra az adott jogszabály, de a közeljövőben bizonyos, hogy alkalmazni fogják az adott személyre (*Kjeldsen kontra Dánia*, 1976. december 7., 5095/71, 5920/72, 5926/72). Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) által biztosítandó hatékony jogvédelem követelményéből fakad, hogy ilyen esetekben biztosítani kell az áldozati státuszt, különben az érintett személy jogai jövátételten módon sérülnek (*Segi és mások kontra az Európai Unió 15 tagállama*, 2002. május 23., 6422/02, 9916/02).
- [20] A hiánypótlásokban a panaszosok továbbá kifejtették, hogy a tárgybeli alkotmányjogi panaszokban a természetes személy indítványozók az adott egyházakat vezető lelkészek, az egyházak képviselői, így ahol az Ehtv. alkalmazása, illetve közvetlen hatályosulása az egyházzal kapcsolatban megállapítható, ott minden további nélkül megállapítható velük kapcsolatban is.

- [21] 4. Az Ósmagyar Egyház (székhely: 2146 Mogyoród, Somlói út 36/1.) 2012. június 22-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz [IV/3123/2012.].
- [22] Az indítványozó az Ehtv. egészének és az OGYh.-nak a megsemmisítését, valamint az egyház és tagjai „megvédését” kérte az Alkotmánybíróságtól, az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásával és VII. cikkével való ellentét miatt, mivel véleménye szerint a törvény alapján az Országgyűlés diszkriminatív módon, önkényes politikai döntéssel megfosztotta a korábbi egyházakat jogaitól, ami ellen nem volt jogorvoslat.
- [23] Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozót a tekintetben, hogy az Ehtv. alkalmazása vagy hatályosulása folytán hogyan következett be jogsérelme. A panaszos az előírt határidőben érkezett hiánypótlásban előadta, hogy konkrétan az Ehtv. 34. § (1) és (2) bekezdése, illetve Melléklete alkalmazásán keresztül következett be jogsérelme; az Alaptörvény B), Q), XV. és XXVIII. cikkével való ellentét miatt is, mivel – a panaszában leírt indokokon kívül – nem volt biztosított a kellő felkészülési idő az új szabályozásra való felkészüléshez, a vallási közösség egyesületi keretek közötti továbbműködése nem biztosított, a státusz megszerzésének törvényi feltételei is diszkriminatívak, továbbá a szabályozás sérelmes az Egyezményben és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatába foglalt jogaira.
- [24] 5. A Szangye Menlai Gedün, A Gyógyító Buddha Közössége Egyház [IV/2785/2012.], az Út és Erény Közössége Egyház [IV/2786/2012.], a Dharmaling Magyarország Buddhista Egyház [IV/2787/2012.], az Árpád Rendjének Jogonalja Tradicionális Egyház [IV/2788/2012], az Univerzum Egyház [IV/2790/2012.] és az ANKH Az Örök Élet Egyháza [IV/2801/2012], valamint a Mantra Magyarországi Buddhista Egyház 2012. április 10-én [IV/2789/2012.], az Usui Szellemi Iskola Közösség Egyház [IV/2799/2012.] és a Fény Gyermekei Magyar Esszénus Egyház [IV/2884/2012.] 2012. április 13-án alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. A kilenc alkotmányjogi panasz tartalmilag megegyezik.
- [25] Az indítványozók az Ehtv. 6. § (1) bekezdése, 7. § (1) bekezdése és 14–15. §-a visszaható hatályú megsemmisítését kérték, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, VII. cikkével, XV. cikkével és XXVIII. cikkével való ellentét miatt, a korábban ismertett alkotmányjogi panaszokhoz hasonló indokokkal. Az indítványozók az Ehtv. 14. § (2) bekezdés *g*) és *h*) pontjával kapcsolatban azt is állították, hogy az ott meghatározott elismerési feltételek nem világosak, ezért sértik a jogbiztonságot. Az indítványozók a 34. § (1) bekezdése és Melléklete megsemmisítését is kérték amiatt, hogy az megfosztotta őket egyházi státuszuktól, tehát a B) cikk (1) bekezdése és a VII. cikk által védett szerzett jogokat vont el a vallási közösségektől.
- [26] Az előbbieken kívül az indítványozók az Ehtv. 6. § (1) bekezdése, 34. § (1) bekezdése és Melléklete megsemmisítését azzal az indokkal is kérték, hogy az egyházi elismerésről történő országgyűlési döntéshozatal során nincs tisztességes eljárás és jogorvoslat, az egyházi jogállás megszerzésének feltételei és az önkényes döntés pedig a vallásszabadság jogát is sértik. Ez véleményük szerint ellentétes az Egyezmény 6., 9. és 13. cikkével, amelyeken keresztül az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének sérelmét is okozza.
- [27] Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozókat a tekintetben, hogy az Ehtv. alkalmazása vagy hatályosulása folytán hogyan következett be jogsérelmük. A panaszosok a hiánypótlási felhívásra válaszoltak.
- [28] 6. A Fény és Szeretet Szabadkeresztény Egyház 2012. március 5-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz [IV/2506/2012.].
- [29] Az indítványozó az Ehtv. 7. § (1) bekezdés „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, 7. § (4) bekezdése és Melléklete megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény VII. cikkével és B) cikkével való ellentét miatt, mivel véleménye szerint az egyházak Országgyűlés általi „listázása” sérti az egyházak önállóságát és a vallásszabadságot.
- [30] Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozót a tekintetben, hogy az Ehtv. alkalmazása vagy hatályosulása folytán hogyan következett be jogsérelme. A panaszos az előírt határidőben érkezett hiánypótlásban előadta, hogy konkrétan az Ehtv. 34–36. §-a, illetve Melléklete alkalmazásán keresztül következett be jogsérelme; az Alaptörvény B), Q), XV. és XXVIII. cikkével való ellentét miatt is, mivel – a panaszában leírt indokokon kívül – egyházi státuszát, szerzett jogait jogorvoslat nélkül megvonták, az egyházi státusz megadásánál politikai döntés történik, mindez pedig polgári és egyéb jogok csökkenését eredményezte.
- [31] 7. A Keresztény Testvéri Közösség 2012. április 11-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz [IV/2794/2012.].
- [32] Az indítványozó az Ehtv. Melléklete megsemmisítését, illetve a Mellékletben lévő listának az indítványozóval történő „kiegészítését” kérte az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény VII. és XV. cikkével való ellentét miatt, mivel állítása szerint annak ellenére nem került fel az elismert egyházak listájára, hogy az Ehtv.-be foglalt tartalmi feltételeknek megfelelően, ennek a hátrányos megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka.

- [33] Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozót a tekintetben, hogy az Ehtv. alkalmazása vagy hatályosulása folytán hogyan következett be jogsérelme. A panaszos a hiánypótlásban tovább részletezte indokait, továbbá érintettsége igazolásaként mellékelte az egyházkénti elismerés iránt – a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, valamint az Országgyűlésnek – benyújtott kérelmeit.
- [34] 8. Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítványt és az alkotmányjogi panaszokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján – tekintettel arra, hogy tárgyak egymással összefügg – együttes vizsgálat és elbírálás végett egyesítette és a jelen határozatban bírálta el.
- [35] 9. Az Alkotmánybíróság megkereste az Országgyűlés elnökét, a legfőbb ügyészt és az emberi erőforrások miniszterét.

## II.

- [36] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:
- „B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- „VII. cikk (1) Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.
- (2) Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.”
- „VIII. cikk (2) Mindenkinek joga van szervezeteiket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.”
- „XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.
- (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„4. cikk (1) Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a közérdekekben végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”

- [37] 2. Az Ehtv.-nek az indítványok benyújtásakor hatályos érintett rendelkezései:

„6. § (1) A vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, amely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az *erkölcsöt* és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.”

„7. § (1) Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban együtt: egyház) azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező és az *Országgyűlés által elismert* autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik.

[...]

(4) Az Országgyűlés által elismert egyházakat a melléklet tartalmazza.”

„14. § (1) Az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület (a továbbiakban: egyesület) egyházként való elismerését az országos népi kezdeményezésben részvételre jogosult, legalább ezer választópolgár aláírásával az országos népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával az egyesület törvényes képviselője kezdeményezheti.

(2) Az egyesület akkor ismerhető el egyházként, ha

a) alapcélként vallási tevékenységet végez,

b) tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van,

c) legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy legalább húsz éve szervezett for-

a) alapcélként vallási tevékenységet végez,

b) tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van,

c) legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy legalább húsz éve szervezett for-



mában, egyesületként működik Magyarországon, amely húszéves időtartamba beszámít az e törvény hatálybalépése előtt a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett egyházként való működés is,

d) alapszabályát, létesítő okiratát, belső egyházi szabályát elfogadta,

e) ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta vagy kijelölte,

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

g) az egyesülettel szemben – működése során – nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel,

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

(3) Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága (a továbbiakban: bizottság) a népi kezdeményezés alapján az egyesület egyházként történő elismerésére vonatkozó javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. Ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem állnak fenn, azt a bizottság a javaslathoz kapcsolódóan jelzi.

(4) A bizottság felhívására az egyesület a (2) bekezdés a)–f) pontja szerinti feltételeket igazolni köteles. A (2) bekezdés a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállásáról a bizottság a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását kéri.

(5) Ha az Országgyűlés a (3) bekezdés szerinti javaslat alapján valamely egyesület egyházként történő elismerését nem támogatja, az erről szóló döntést országgyűlési határozat formájában kell közzétenni. A közzétételtől számított egy éven belül az egyesület egyházként való elismerésére irányuló ismételt népi kezdeményezés nem indítható.

15. § Az egyesület az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napjától minősül egyháznak.”

„16. § A miniszter az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépését követő 30 napon belül az egyházat nyilvántartásba veszi.

17. § (1) A nyilvántartás tartalmazza az egyház

a) nevét, rövidített nevét, illetve a köznyelvben meghonosodott elnevezését,

b) székhelyét,

c) képviselőjének nevét, lakóhelyét és a képviselő módját,

d) ha az egyház ilyennel rendelkezik, címerének és logójának tartalmi leírását.

(2) A nyilvántartásba az egyház létesítő okiratának módosítása esetén be kell jegyezni a létesítő okirat módosításának időpontját, valamint a módo-

sítás nyilvántartásba vételéről szóló határozat számát és jogerőre emelkedésének időpontját.

(3) A nyilvántartást a miniszter vezeti.

(4) A belső egyházi jogi személy 11. § (3) bekezdése szerinti nyilvántartásba vételére, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változására a következő szabályokat kell alkalmazni:

a) a belső egyházi jogi személy nyilvántartásba vételére vonatkozó kérelmet az egyház egészének, legfőbb szervének vagy a belső egyházi jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének képviselője terjesztheti elő, amelynek tartalmaznia kell a belső egyházi jogi személyre vonatkozó (1) bekezdés a)–c) pontja szerinti adatokat,

b) a nyilvántartás az egyház nyilvántartási száma alatt történik,

c) a miniszter a belső egyházi jogi személy nyilvántartásba vételére vonatkozó kérelmet kizárólag abból a szempontból vizsgálja, hogy az az a) pontban foglaltaknak megfelel-e.

18. § (1) A nyilvántartásba bejegyzett adatok változását, valamint a 17. § (4) bekezdése szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat – a változástól, illetve a létesítő okirat módosításától számított tizenöt napon belül – az egyház egészének, legfőbb szervének vagy a belső egyházi jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének képviselője a miniszternek bejelenti.

(2) Az egyház és a belső egyházi jogi személy nyilvántartásba bejegyzett adatai nyilvánosak.”

„26. § Az egyház jogutód nélkül szűnik meg, ha az egyház

[...]

c) tevékenysége – az Alkotmánybíróság elvi véleménye alapján – az Alaptörvénybe ütközik.”

„28. § (1) A Kormány a miniszter előterjesztésére a 26. §-ban és a 27. §-ban meghatározott megszűnési ok fennállása esetén kezdeményezi az Országgyűlésnél az érintett egyház mellékletből való törlését, illetve egyesülés vagy különválás esetén a melléklet módosítását.

(2) Az egyház a mellékletnek az adott egyház törlésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napján szűnik meg.”

„34. § (1) A mellékletben meghatározott egyházak és a (2) bekezdés szerinti egyházak, valamint ezek vallásos célra létrejött önálló szervezetei kivételével valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül.



(2) A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény hatályvesztéséig a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó egyház e törvény szerinti elismeréséről az Országgyűlés – a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok kivételével – a 14. § (3)–(5) bekezdése szerinti eljárás keretében 2012. február 29-éig dönt.

(3) A miniszter a (2) bekezdés szerinti egyházakról az általa vezetett minisztérium honlapján közleményt tesz közzé.

(4) Ha az Országgyűlés a (2) bekezdés szerinti elismerést valamely egyház tekintetében elutasítja, az egyház 2012. március 1-jétől az e törvény és más jogszabályok alkalmazásában az (1) bekezdés szerinti szervezetnek minősül, akire a 35–37. §-t kell alkalmazni azzal, hogy

a) az egyházként való elismerésre a 14. § (5) bekezdése szerinti országgyűlési határozat közzétételétől számított egy év elteltével indított népi kezdeményezés alapján kerülhet sor,

b) a 35. § (1) bekezdése szerinti eljárási cselekmények megtételére 2012. április 30-áig, a 35. § (2) bekezdése és a 37. § (2) bekezdése szerinti feltételek teljesítésére 2012. augusztus 31-éig kerülhet sor,

c) a 35. § (3) bekezdés b) pontjának alkalmazása során 2012. április 30-i időpontot kell figyelembe venni,

d) a 36. § (1) bekezdése szerinti jogutódlás időpontja 2012. március 1-je, és

e) a (2) bekezdés szerinti egyház részére 2012. február 29-éig nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás.”

„37. § (1) Az e törvény hatálybalépését követően – a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel – csak a mellékletben meghatározott egyháznak nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás.”

„Melléklet a 2011. évi CCVI. törvényhez

Az Országgyűlés által elismert magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek

#### A

- 1 Magyar Katolikus Egyház
- 2 Magyarországi Református Egyház
- 3 Magyarországi Evangélikus Egyház
- 4 Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége
- 5 Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante)
- 6 Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség

- 7 Budai Szerb Ortodox Egyházmegye
- 8 Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyarországi Ortodox Exarchátus
- 9 Magyarországi Bolgár Ortodox Egyház
- 10 Magyarországi Román Ortodox Egyházmegye
- 11 Orosz Ortodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus)
- 12 Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete (Magyarországi Unitárius Egyház)
- 13 Magyarországi Baptista Egyház
- 14 HIT Gyülekezete
- 15 Magyarországi Metodista Egyház
- 16 Magyar Pünkösdi Egyház
- 17 Szent Margit Anglikán/Episzkopális Egyház
- 18 Erdélyi Gyülekezet
- 19 Hetednap Adventista Egyház
- 20 Magyarországi Kopt Ortodox Egyház
- 21 Magyarországi Iszlám Tanács
- 22 Krisztusban Hívő Nazaréus Gyülekezetek
- 23 Magyarországi Krisna-tudatú Hívők Közössége
- 24 Az Üdvhadsereg Szabadegyház Magyarországi Egyháza
- 25 Az Utolsó Napok Szentjeinek Jézus Krisztus Egyháza
- 26 Magyarországi Jehova Tanúi Egyház
- 27 Buddhista vallási közösségek”

[38] 3. Az Ehtv.-nek az indítványok elbírálásáig módosított rendelkezései:

„34. § (1) A mellékletben meghatározott egyházak és azok vallásos célra létrejött önálló szervezetei kivételével valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül.

(2) A szervezet

a) a 35. §-nak megfelelően kezdeményezheti egyesületként való nyilvántartásba vételét, és

b) ha az e törvényben meghatározott feltételeknek megfelel, a III. Fejezetben foglaltak szerint kezdeményezheti az egyesület egyházként történő elismerését.”

[39] 4. Az Abtv. támadott rendelkezése:

„34/A. § Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény alapján elismert egyház alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.”

[40] 5. A Házsabály – Ehtv. elfogadásakor hatályos – hivatkozott rendelkezései:

„23. § A Házbizottság

[...]

t) az Országgyűlés ülésének napirendtervezetét az ülést megelőző 48 órával korábban közzéteszi, és a karzaton – a férőhelyektől függően – ülőhelyeket biztosít az állampolgárok számára;”

„A rendkívüli ülészak és a rendkívüli ülés

39. § (1) A köztársasági elnök, a Kormány vagy a képviselők együtödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülészakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni. A kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. Az Országgyűlés elnökének lehetőleg a javasolt, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belüli időpontra kell az Országgyűlést összehívnia.

(2) Az Országgyűlés elnöke rendkívüli ülészakot vagy rendkívüli ülést hív össze az Alkotmányban, illetve a Házsabályban meghatározott esetekben.

(3) Ha rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés összehívását önálló indítvány megtárgyalása miatt kérik, a kérelemmel egyidejűleg a napirendre javasolt önálló indítványt is be kell nyújtani. Az így benyújtott képviselői önálló indítvány külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatára kerül.

(4) A rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés napirendjének megállapításáról az Országgyűlés dönt. A rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés napirendjére egyébként csak olyan önálló indítvány vehető fel, amelynek napirendre vételét az (1) bekezdésben meghatározottak kérik.

(5) A (3)–(4) bekezdések rendelkezéseit nem kell alkalmazni a rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés alatt benyújtott interpellációra és kérdésre.

(6) Ha az Országgyűlés a (3)–(4) bekezdés szerinti önálló indítvány sürgős tárgyalását elrendelte, annak tárgyalása az elrendelést kimondó ülésnapon megkezdhető.”

„47. § (1) Az ülés napirendjére az elnök a Házbizottság ajánlása alapján tesz javaslatot. E javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal meg kell küldeni a képviselőknek és a 45. § (1) bekezdésében felsorolt személyeknek.

[...]

(3) Legkésőbb az ülés megkezdését megelőzően egy órával a Kormány vagy legalább tíz képviselő – indokolással ellátott – javaslatot nyújthat be a napirendi javaslat módosítására.

(4) Az ülésen az elnök ismerteti a Házbizottság napirendi javaslatát, a napirendre tett eltérő javaslatokat, továbbá a Házbizottságnak az ülések időtartamára, a felszólalási időkeretekre és a vezérszó-

noki rendben történő felszólalásra vonatkozó javaslatát.

[...]

(6) A (4) bekezdésben meghatározott javaslatokról – először a napirendi javaslat megváltoztatására tett javaslatokról – az Országgyűlés vita nélkül határoz.”

„98. § (1) A törvényjavaslatot az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani.

(2) Az elnök a törvényjavaslat benyújtását az Országgyűlés következő ülésén bejelenti, megnevezve egyúttal a kijelölt bizottságot.

(3) A képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság támogatja.”

„99. § (3) Ha az Országgyűlés elrendelte a törvényjavaslat sürgős tárgyalását, a törvényjavaslatot – a bizottsági előkészítést is figyelembe véve – legkorábban az elrendelést követő ülésen lehet, legkésőbb a sürgősség elrendelésétől számított harminc napon belül kell napirendre tűzni.”

„101. § (2) Az általános vita megkezdésének napját úgy kell meghatározni, hogy a kijelölt bizottság általános vitát előkészítő ajánlását – amennyiben az nem szóban hangzik el – a képviselők legkésőbb az ülés előtt három nappal kézhez kapják. Sürgős tárgyalás esetén ettől a szabálytól el lehet térni.”

### III.

[41] Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az eljárás alapjául szolgáló alkotmányjogi panaszok megfelelnek-e az Alaptörvény, valamint az Abtv. által támasztott követelményeknek. Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtották be panaszukat.

[42] 1. A IV/2572/2012. számú ügy indítványozója érintettségét az OGYh.-ra hivatkozással igazolta, amelyben az Országgyűlés – az indítványozót kimondottan is nevesítve – az Ehtv. 34. § (2) bekezdésén keresztül alkalmazta az Ehtv. 14. § (3)–(5) bekezdését, amikor az indítványozónak az egyházkénti elismerésre vonatkozó kérelméről döntött. Az indítványozó egyházi jogállását az OGYh.-ba foglalt egyházkénti elismerést elutasító döntés miatt az Ehtv. 34. § (4) bekezdése alapján veszítette el (illetve minősült át egyesületnek). Az Országgyűlés eljárására vonatkozó és az elismert egyházakat meghatározó fenti szabályok az indítványozót személyesen és közvetlenül érintették, és összefüggésben vannak az Alaptörvényben biztosított vallás szabadságához való joggal, szervezetek létrehozásának jogával, a jogorvoslathoz való joggal, valamint

- a törvény előtti egyenlőséggel [tehát az indítvány e részeiben az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjába foglalt feltételeknek nyilvánvalóan megfelel].
- [43] Sem az Országgyűlés határozatával, sem az Ehtv. alkalmazott vagy közvetlenül hatályosult rendelkezéseivel szemben nem állt a panaszos rendelkezésére a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás [Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pont].
- [44] Az indítvány benyújtására 2012. március 13-án került sor, tehát az indítvány szerint az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések hatálybalépésétől [2012. január 1.], illetve azoknak az indítványozóra vonatkozó alkalmazásától, hatályosulásától [OGYh.: 2012. február 29.; Ehtv. 34. § (4) bekezdés: 2012. március 1.] számított száznolcvan napon – azaz a törvényi határidőn – belül [Abtv. 30. § (1) bekezdés].
- [45] Az indítványban felvetett alkotmányjogi probléma lényege, hogy az egyházkénti elismerés törvényben meghatározott tartalmi feltételeinek megfelelő szervezetnek alanyi joga van-e az egyházi jogállást megszerezni; köteles-e a jogalkotó olyan eljárást biztosítani, amelyben ez a jogosultság érvényesíthető, és ha igen, akkor az Ehtv. szerinti eljárás megfelel-e ennek a célnak. A kérdés szorosan összefügg a vallásszabadsághoz való jog együttes gyakorlásával, illetve az államnak az erre vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségével, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek minősítendő [Abtv. 29. §].
- [46] Az indítványozó jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozó mellékelte [Abtv. 51. §]. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az indítványra vonatkozó, Abtv.-ben előírt formai és tartalmi követelményeknek megfelel, ezért azt 2012. június 26-án érdemi vizsgáltra befogadta.
- [47] 2. A IV/2352/2012., IV/2390/2012., IV/3123/2012., IV/3168/2012. és IV/3185/2012. számú alkotmányjogi panaszokat benyújtó jogi személy indítványozókat az OGYh. nevesíti, arra a panaszokban érintettségük igazolásaként hivatkoznak; azonos a szabályozási környezet, nem állt a panaszosok rendelkezésére a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás; továbbá a panaszok tartalmazzák ugyanazt a kérelmet, amely alapján az Alkotmánybíróság a IV/2572/2012. számú panaszt befogadta. A panaszok benyújtására az indítvány szerint alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések hatálybalépésétől, illetve azoknak az indítványozókra vonatkozó alkalmazásától, hatályosulásától számított száznolcvan napon – azaz a törvényi határidőn – belül került sor. Az indítványozó jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozók mellékeltek.
- [48] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fenti alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának törvényben előírt feltételei fennállnak, és az Ügyrend 30. § (7) bekezdése alapján a panaszokat érdemben bírálta el.
- [49] 3. A IV/2789/2012., IV/2799/2012. és IV/2884/2012. számú alkotmányjogi panaszok tartalmazzák ugyanazt a kérelmet, amely alapján az Alkotmánybíróság a IV/2572/2012. számú panaszt befogadta; vonatkozásukban azonos a szabályozási környezet, nem állt a panaszosok rendelkezésére a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás. A panaszok benyújtására a törvényi határidőn belül került sor. Az indítványozó jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozók mellékeltek.
- [50] A panaszosok ugyanakkor indítványukban nem igazolták, hogy az Ehtv. – 34. § (1) bekezdésén kívül, amely az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházakra nézve a törvény erejénél fogva közvetlenül hatályosult – támadott rendelkezéseit vonatkozásukban mikor és hogyan (mely eljárásban) alkalmazták, hogyan következett be ezekkel összefüggésben jogsérelmük. Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírói eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Az Alkotmánybíróság azonban vizsgálata során megállapította, hogy a panaszosok egyházi elismerését az Országgyűlés az OGYh.-ban elutasította. Ezeknek az indítványozóknak az esetében az Alkotmánybíróság ugyanabból a forrásból „tudomást szerzett” a panaszosok érintettségéről, amely forrásból az alkalmazandó jogot is „megismeri”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ilyen esetben az érintettség indítványozók általi bizonyítására nincs külön szükség, ugyanis az hiteles forrás, a Magyar Közlöny alapján igazolható. Az Alkotmánybíróság tehát az indítványozók érintettségét az Ehtv. 34. § (2) bekezdése, illetve 14. § (3)–(5) bekezdése kapcsán, – tekintettel arra, hogy ezek alkalmazása vonatkozásukban külön bizonyítás nélkül, a Magyar Közlöny alapján igazolható – hivatalból figyelembe vette.
- [51] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fenti alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának törvényben előírt feltételei fennállnak, és az Ügyrend 30. § (7) bekezdése alapján a panaszokat érdemben bírálta el.
- [52] 4. A IV/2785/2012., IV/2786/2012., IV/2787/2012., IV/2788/2012., IV/2790/2012., és IV/2801/2012. számú alkotmányjogi panaszok tartalmazzák ugyanazt a kérelmet, amely alapján az Alkotmány-



- bíróság a IV/2572/2012. számú panaszt befogadta. A panaszok benyújtására a törvényi határidőn belül került sor. Az indítványozók jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozók mellékeltek.
- [53] A panaszosok ugyanakkor indítványukban nem igazolták, hogy az Ehtv. támadott rendelkezéseit vonatkozásukban mikor és hogyan (mely eljárásban) alkalmazták, hogyan következett be ezekkel összefüggésben jogsérelmük. Az Alkotmánybíróság a vizsgálata során megállapította, hogy a panaszosok egyházi elismerését az Országgyűlés az OGYh.-ban nem utasította el, az indítványokból nem derül ki, hogy ilyen kérelmet benyújtottak-e, ennek hiányában érintettségük csak az Ehtv. 34. § (1) bekezdése vonatkozásában igazolt (amely az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházakra nézve a törvény erejénél fogva közvetlenül hatályosult). Az Alkotmánybíróság ezért ezeknek a panaszoknak a befogadhatóságát az Ehtv. 34. § (1) bekezdésére tekintettel mérlegelte.
- [54] Az indítványozók a 34. § (1) bekezdése megsemmisítését amiatt kérték, mert az megfosztotta őket egyházi státuszuktól, tehát a B) cikk (1) bekezdés és a VII. cikk által védett szerzett jogokat vont el a vallási közösségektől, és nem állt rendelkezésükre a jogsérelmük orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás. Az indítványoknak ebben a részében felvetett alkotmányjogi probléma lényege tehát az, hogy az egyszer már egyházi jogállást szerzett szervezetektől alapjoggal való visszaélés, illetve törvénysértés egyedi eljárásban történő bizonyítása nélkül – általánosan, közvetlenül hatályosuló törvényhozási aktussal – visszavonható-e az egyházkénti elismerés. A kérdés szorosan összefügg a vallásszabadsághoz való jog együttes gyakorlásával, illetve az államnak az erre vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségével, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek minősítendő [Abtv. 29. §].
- [55] Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a fenti alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának törvényben előírt feltételei fennállnak, és az Ügyrend 30. § (7) bekezdése alapján a panaszokat érdemben bírálta el.
- [56] 5. A IV/2506/2012. számú alkotmányjogi panasz lényegét tekintve tartalmazza ugyanazt a kérelmet, amely alapján az Alkotmánybíróság a IV/2572/2012. számú panaszt befogadta; vonatkozásában azonos a szabályozási környezet, nem állt a panaszos rendelkezésére a jogsérelmük orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás. A panasz benyújtására a törvényi határidőn belül került sor. Az indítványozó jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozó mellékelte.
- [57] A panaszos ugyanakkor indítványában nem igazolta, hogy az Ehtv. – 34. § (1) bekezdésén kívül, amely az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházakra nézve a törvény erejénél fogva közvetlenül hatályosult – támadott rendelkezéseit a vonatkozásában mikor és hogyan (mely eljárásban) alkalmazták, hogyan következett be ezekkel összefüggésben jogsérelme. Az Alkotmánybíróság azonban vizsgálata során megállapította, hogy a panaszos egyházi elismerését az Országgyűlés az OGYh.-ban elutasította, amit – tekintettel arra, hogy az Ehtv. 34. § (2) bekezdésének alkalmazása a panaszos vonatkozásában külön bizonyítás nélkül, a Magyar Közlöny alapján igazolható – hivatalból figyelembe vett.
- [58] Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a fenti alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételei fennállnak, és az Ügyrend 30. § (7) bekezdése alapján a panaszt érdemben bírálta el.
- [59] 6. A IV/2794/2012. számú alkotmányjogi panasz benyújtására a törvényi határidőn belül került sor. Az indítványozó jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozó mellékelte. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti érintettséget (Abtv. 56. §).
- [60] Az Alkotmánybíróság a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatával kapcsolatos határozatában a következőképpen értelmezte az érintettség fogalmát: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62]; lásd még: 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [61] A panaszos ugyanakkor indítványában és a hiánypótlási felhívásra adott válaszában sem igazolta, hogy az Ehtv. támadott Mellékletének alkalmazása vagy hatályosulása közvetlenül hogyan okozott neki jogsérelmet. A Mellékletben lévő listának az indítványozóval történő „kiegészítésére” irányuló kérelme tartalmilag egyedi döntést (egyházi elismerést), formailag jogalkotást kér. Az utóbbi a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelemnek is értelmezhető, ugyanakkor ilyent a panaszos önállóan nem indítványozhat, annak megállapítására az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybí-

róságnak hatáskörei gyakorlása során hivatalból van lehetősége; míg az előbbire (az egyház elismeréséről egyedi ügyben dönteni) nincs hatásköre.

- [62] Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a fenti alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételei közül a 26. § (2) bekezdés szerinti érintettség nem áll fenn, ezért az Abtv. 56. §-a alapján a panaszt visszautasította.

#### IV.

- [63] Az Alkotmánybíróság először az Ehtv. közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványi elemeket vizsgálta meg, amelyekben az indítványozók az Országgyűlés Házsabályának megsértése miatt – az Alkotmány alapján hozott alkotmánybírósági határozatokba foglalt indokokkal – az Alaptörvény B) cikkének és 4. cikkének sérelmét állították.

- [64] 1. Magyarország kormányformája parlamentáris demokrácia.

- [65] Az Alaptörvény kimondja, hogy a közhatalom forrása a nép, és a nép a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja [B] cikk (3)–(4) bekezdés]. Magyarország országos népképviselői szerve az Országgyűlés, amelyben az országgyűlési képviselők tevékenységüket (a szabad mandátum elve szerint) a köz érdekében végzik [4. cikk (1) bekezdés], azaz őket sem utasítani, sem idő előtt visszahívni nem lehet, a közügyekben legjobb tudásuk és meggyőződésük szerint döntenek. A választópolgárok négyévente, általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson (2. cikk) döntenek el, hogy kik lesznek azok, akik országos ügyekben képviselőként a közhatalmi döntéseket meghozzák. Az így megválasztott képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára lehető legjobb döntéseket hozzák meg. Ezért a parlamenti törvényhozási eljárásnak lehetővé kell tennie a tárgyalási javaslatok alapos megismerését és megvitatását, főszabályként nyilvánosan [5. cikk (1) bekezdés]. Az Országgyűlés a Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét [5. cikk (7) bekezdés]. A Házsabály – tehát a tárgyalási rend – elfogadására utaló alaptörvényi szabály kiüresedik, ha a Házsabályt általánosságban megszeghetőnek, mellőzhetőnek tekintjük; ilyen megengedő értelmezés ellentétes lenne a jogállamiság elvével is [B] cikk (1) bekezdés].

- [66] A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkor országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási sza-

bályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása.

- [67] Az Alkotmánybíróságnak nem feladata sem az Országgyűlés döntéseit megalapozó országgyűlési vita tartalmi minőségének és az erre szánt idő elégségeségének (tehát a konkrét döntéshozatal megfontoltságának), sem az Országgyűlés – Alaptörvényt nem sértő – szakpolitikai döntéseinek tartalmi felülvizsgálata. Az Alaptörvény 24. cikke ugyanakkor kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Alaptörvény elfogadására irányuló javaslat indokolása ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy „Alkotmányos jogállamban az Alaptörvény értékrendjének át kell hatnia a teljes jogrendszeret. Az Alkotmánybíróság az a szerv, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás – mind az eljárást, mind pedig eredményét tekintve – az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg.” Az Alkotmánybíróságnak tehát joga és egyben kötelessége is azt biztosítani, hogy az Országgyűlés jogalkotó tevékenysége, így egyrészt a törvények tartalma összhangban legyen az Alaptörvénnyel, azaz az Országgyűlés szabályozó hatalma tartalmilag nem korlátlan. Másrészt – ha erről az Országgyűlés maga nem gondoskodik kellőképpen – végső soron azt is az Alkotmánybíróságnak kell biztosítania, hogy a parlamenti döntéshozatali eljárás az erre vonatkozó szabályoknak megfelelően történjen.

- [68] A Házsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére.

- [69] Mindezekből ugyanakkor az is következik, hogy az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok alapján megválasztott országgyűlési képviselők demokratikus legitimitását, és az általuk szabályszerűen megalkotott törvények érvényességét formai alapon senki nem vonhatja kétségbe, azok mindenkire kötelezőek [R] cikk (2) bekezdés].

- [70] 2. Az Alaptörvény hatályba lépése miatt az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt, hogy a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban – az Alkotmány szabályaira tekintettel – tett megállapítások

- alkotmányossági szempontból mennyiben felelnek meg az Alaptörvény rendelkezéseinek. Abban az esetben, ha az Alkotmányban szabályozott valamely alapvető vagy alapjogot szöveggel vagy tartalmilag azonosan szabályoz az Alaptörvény is, és az egyéb körülményekben sem következett be olyan alapvető változás, amely a korábitól eltérő tartalmú értelmezését indokolná, az Alkotmánybíróság fenntartja az adott rendelkezés tartalmával kapcsolatos gyakorlatát {vö. 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [33]; 35/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [25]; 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [71] Az indítványokban hivatkozott alapelveket (jogállamiság; országgyűlési képviselők közérdekű tevékenysége) – az Alaptörvényhez hasonlóan – az Alkotmány [2. § (1) bekezdés, 20. § (2) bekezdés] is elismerte és védte, ezért az Alkotmánybíróság egyrészt az alaptörvény-ellenesség tekintetében a jelen határozat alapjaként elfogadja a korábbi vonatkozó határozataiban tett megállapításokat, másrészt az Alkotmány hatálya alatt megalkotott – ezért közjogi érvényesség szempontjából az Alkotmány alapján megítélendő – Ehtv. felülvizsgálatánál alkalmazhatta az Alaptörvény ezzel összhangban lévő rendelkezéseit {vö. 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [72] 3. Az Alkotmánybíróság 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 érvénytelenség 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 határozatába foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányos sértés 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.).
- [73] A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészekről szóló törvényjavaslat megalkotásának eljárását is vizsgáló 10/2001. (IV. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt az alkotmányossági kifogást, amely szerint „az Országgyűlés – a jogállamiságot sértő módon – egy kapcsolódó módosító javaslat benyújtása nyomán a Kormány által előterjesztett törvényjavaslattól minden pontjában eltérő törvényt fogadott el”. Az ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Házsabály 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 [...] 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 Házsabály rendelkezéseit.” Az Alkotmánybíróság tehát az alkotmányossági vizsgálat során lényeges szempontnak tekintette a Házsabály rendelkezéseinek való megfelelést, de mivel nem állapított meg házsabállysértést, ezért ezt az indítványi részt nem találta megalapozottnak.
- [74] Az Alkotmánybíróság a 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 [...]” (ABH 2003, 74.).
- [75] A 109/2008. (IX. 26.) AB határozatban ugyanakkor az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét. A határozat alapjául szolgáló ügyben az egyik indítványozó arra is hivatkozott, hogy a törvény előterjesztője sürgősségi javaslatot nyújtott be az Országgyűléshez a Házsabály 92. § (1) bekezdése alapján, a javaslatát azonban – a Házsabály 92. § (2) bekezdésébe foglalt előírás ellenére – nem indokolta meg, amivel pedig szükségképpen sérült a jogállamiság követelménye. Az Alkotmánybíróság viszont kimondta, hogy a Házsabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, amelyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak, és megállapította, hogy „a sürgősségi javaslat indokolására vonatkozó kötelezettség nem tekint-



hető ilyenek, különös figyelemmel arra, hogy a sürgősség kérdésében végeredményben az Országgyűlés határoz vita nélkül [Házszabály 45. § (2) bekezdés]. Az indokolási kötelezettség elmulasztása ezért szabályellenességre vezet ugyan, de alkotmányellenességre nem.”

[76] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény rendelkezéseire és a fent idézett joggyakorlatára figyelemmel a jelen ügyben egyrészt azt kellett vizsgálnia, hogy a törvényhozási eljárás Házszabályba foglalt hivatkozott szabályainak megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekinthető-e, amely a jogállamiságon kívül az Alaptörvény más rendelkezésével is ellentétes és ezáltal a törvény közjogi érvényességét is érinti; másrészt azt, hogy – az indítvány állításának megfelelően – az Ehtv. megalkotására ténylegesen az adott szabály megsértésével került-e sor.

[77] 4. A 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával 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.). Az ügyben az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet mindenekelőtt a köztársasági elnöknek az Alkotmányban rögzített, törvényhozást befolyásoló jogköreinek (törvény visszaküldése az Országgyűlésnek megfontolás végett, részvételi és felszólalási jog) megsértésével kapcsolatban mondta ki, ugyanakkor a képviselői jogok gyakorlása vonatkozásában is határozott álláspontot rögzített:

„A törvényhozás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának lényeges feltétele, hogy az Országgyűlés ülésének összehívásáról, annak javasolt napirendjéről valamennyi képviselő megfelelő időben, a Házszabály előírásainak megfelelően értesüljön. Ezt a célt szolgálja a Házszabály 47. § (1) bekezdése, melynek értelmében a napirendi javaslatnak az ülést megelőzően két nappal történő megküldésével értesülnek a képviselők és a meghatározott érintettek az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről. Ez egyben a törvény újratárgyalásának kezdő időpontját meghatározó garanciális szabály. [...]

A Házszabály 47. § (1) bekezdése szerint az ülés napirendjére vonatkozó javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal kell megküldeni a képviselőknek és a Házszabály 45. § (1) bekezdésében felsorolt személyeknek. Amennyiben az or-

szággyűlési képviselők, illetve más érintettek nem, vagy nem a megfelelő időben értesülnek az ülésről, illetőleg annak napirendjéről, akkor nincs lehetőségük arra, hogy az Országgyűlés működése során jogukat gyakorolják, illetve kötelezettségeiket teljesítsék. Az ülést két nappal megelőző értesítés hiánya következtében az Országgyűlés működése, a törvényhozási folyamat kiszámíthatatlanná válik, amely a törvényalkotási folyamat kiszámíthatóságára, ésszerű rendjére vonatkozó alkotmányos követelménnyel ellentétes.

Az ülés szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítása az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti képviseleti hatalomgyakorlásnak is lényeges feltétele. A képviseleti hatalomgyakorlás nem érvényesülhet, ha az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről a képviselőket nem értesítik, vagy nem valamennyi képviselőt, illetve nem a megfelelő időben értesítenek, s ennek következtében ellehetetlenül a képviselői jogok gyakorlása, kötelezettségeik teljesítése. Az ülés összehívására vonatkozó előzetes értesítés garantálja, hogy egyetlen képviselőt se mellőzzenek az Országgyűlés tevékenységében.

A [törvény] újratárgyalására az Országgyűlés ülésének összehívására 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. Az országgyűlési ülés napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére vonatkozó szabály figyelmen kívül hagyása nem pusztán a Házszabály rendelkezését, hanem egyben az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében meghatározottakat is sértette, mivel így a törvényhozási eljárás kiszámíthatatlanná vált.

A Házszabály 23. § t) pontja szerint a Házbizottság az Országgyűlés ülésének napirend-tervezetét az ülést megelőző 48 órával korábban közzéteszi. Ez a rendelkezés elsősorban a nyilvánosság tájékoztatását segíti elő az Országgyűlés üléseiről, de a napirend tervezetének közzététele az országgyűlési képviselők értesítésére is szolgál. A közzététel, illetve a közzététel általi értesítés elmulasztása a képviselők jogainak gyakorlását, a plenáris és bizottsági vita ésszerű rendben történő lefolytatását, s ezáltal a törvényhozási folyamatot lehetetleníti el.”

[78] Az Alkotmánybíróság más határozataiban is megerősítette, hogy az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét lehetővé tevő rendelkezések 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 [amely rendelkezések tartalmilag az Alaptörvény B) cikk (1), (3)–(4) bekezdésében, valamint 4. cikkében találhatóak]:

„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 alkotmánybíróági értelmezése a jogállamisághoz tartozó demokratikus jelzőt töltötte meg tartalommal. Az Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság 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 közvetí-

tenek 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.]

[79] Mindezek alapján az Alkotmánybíróóság megállapítja, hogy a Házzsabálynak az országgyűlési ülés napirendjére – így a napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére – vonatkozó szabályai a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciáinak minősülnek, ezért megsértésük olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény jogi érvénytelenségét idézi elő.

[80] 5. Az Alkotmánybíróóság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Ehtv. megalkotására a Házzsabály 23. § t) pontjának, 47. § (1) bekezdésének, 98. § (3) bekezdésének, 99. § (3) bekezdésének, illetve 101. § (2) bekezdésének megfelelően került-e sor.

[81] 5.1. Az Alkotmány 22. § (3) bekezdése szerint a köztársasági elnök, a Kormány, vagy a képviselők együtödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülészakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni; a kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. A Házzsabály 39. § (3) bekezdése rögzíti, hogy ha rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés összehívását önálló indítvány megtárgyalása miatt kérik, a kérelemmel egyidejűleg a napirendre javasolt önálló indítványt is be kell nyújtani.

[82] 2011. december 14-én kelt levelében a közigazgatási és igazságügyi miniszter a Kormány nevében az Országgyűlés rendkívüli ülészakának összehívását indítványozta a 2011. december 16-tól 2011. december 23-ig terjedő időszakra. Az indítvány szerint a rendkívüli ülészak megtartására elsősorban a T/4365. számú, Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat elfogadása érdekében volt szükség. A levél melléklete az előbbi mellett húsz másik törvényjavaslatot is megjelölt, amelyek tekintetében a miniszter szerint a szavazások vagy a részletes vita februárra történő halasztása esetén a

javasolt jogi szabályozás későbbi időpontban léphetne csak hatályba, ami – különös tekintettel az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésére – számos problémát okozhat a jogalkalmazásban, egyben fontos kormányzati célkitűzések késedelmes megvalósítását eredményezné. A miniszter végül jelezte, hogy ha ez elengedhetetlenül szükséges, a Kormány később más előterjesztéseknek a rendkívüli ülészakon történő megtárgyalását is kezdeményezheti, kiegészítve az indítványban megjelölt napirendet [ld. XVI-Á/KIM/31/1/2011. számú ügyirat].

- [83] 5.2. Az Alkotmánybíróság 2011. december 19-én meghozott határozatában megállapította, hogy az Ehtv.1. megalkotása során a T/3507/90. számú egyetemes javaslatához képest koncepcionális változást tartalmazó T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Hárszabálynak – a közügyek érdemi megvitatásának, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenységnek, ezáltal a demokratikus hatalomgyakorlásnak garanciáját képező, a jogalkotás ésszerű rendjének biztosítékául szolgáló – a 107. §-ával elentélesen került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ehtv.1. közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette.
- [84] Az Alkotmánybíróság a döntésében hangsúlyozta: „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.”
- [85] Az Alkotmánybíróság végül felhívta döntésében a figyelmet arra, hogy mivel nem az Ehtv.1. rendelkezett volna az Lvt. hatályon kívül helyezéséről, így az Ehtv.1. 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.
- [86] Az Alkotmánybíróságnak az Ehtv.1. megsemmisítését kimondó határozata meghozatalának és az erről szóló közlemény közzétételének napján, 2011. december 19-én, az Alkotmányügyi Bizottság zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtott be a nemzetiségek jogairól szóló T/4997. számú törvényjavaslatához, amelyben a törvényjavaslatot az Ehtv.1.-et hatályon kívül helyező 241. §-sal is kiegészítette. A törvényjavaslatot az Országgyűlés még aznap elfogadta, kihirdetésre is került a Magyar Közlönyben, és az Ehtv.1.-et hatályon kívül helyező rendelkezése 2011. december 20-án hatályba lépett.
- [87] Az Alkotmánybíróságnak az Ehtv.1. megsemmisítését kimondó 164/2011. (XII. 20.) AB határozata ugyanezen a napon került közzétételre a Magyar Közlönyben.
- [88] 5.3. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló T/5315. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: Törvényjavaslat) a parlamenti információs rendszer szerint 2011. december 21-én nyújtották be országgyűlési képviselők (az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának [a továbbiakban: Emberi jogi bizottság] elnöke a bizottság ülésén elmondta, hogy ő is „csak a késői órákban” jutott hozzá a törvényjavaslatához, a többi képviselő pedig még később [ld. EMBCB-38/2011. számú Jegyzőkönyv, 5. o.]).
- [89] A Hárszabály 98. §-a alapján a törvényjavaslatot az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani, aki a törvényjavaslat benyújtását az Országgyűlés *következő ülésén* bejelenti, megnevezve egyúttal a kijelölt bizottságot. A képviselő által benyújtott törvényjavaslatot az Országgyűlés elnöke kiadja a kijelölt bizottságnak, amely harminc napon belül – ha a képviselő sürgős tárgyalást kért, nyolc napon belül – határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről. A képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság támogatja. A Hárszabály 39. § (3) bekezdése szerint, ha rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés összehívását önálló indítvány megtárgyalása miatt kérik, a kérelemmel egyidejűleg a napirendre javasolt önálló indítványt is be kell nyújtani; az így benyújtott képviselői önálló indítvány külön döntés nélkül az Országgyűlés



tárgysorozatára kerül. A Házzsabály 142. § 2. pontja szerint azok az ügyek képezik a tárgysorozatot, amelyek automatikusan vagy külön döntés alapján a plenáris és/vagy bizottsági ülés napirendjére kerülhetnek. [A Házzsabálynak a rendkívüli ülés napirendjére a rendkívüli ülés összehívását követően felvenni javasolt önálló indítványokra vonatkozó 39. § (4) bekezdése – a (3) bekezdéstől eltérően – nem mentesíti az indítványt a tárgysorozatba vételhez főszabályként szükséges bizottsági támogatás alól.] A Házzsabály nem határoz meg kifejezetten legkevesebb szükséges időt a törvényjavaslat bizottsági vizsgálatára, de a hivatkozott rendelkezések alapján rendes és rendkívüli ülészakban is a törvényjavaslat benyújtásához képest következő ülésen kerülhet sor a bizottsági, illetve a plenáris tárgyalására, tehát mindkét esetben biztosított egy minimális idő arra, hogy az országgyűlési képviselők a benyújtott törvényjavaslatot megismerjék.

[90] Az országgyűlési bizottságokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság már korábban is nyomatékosan rámutatott arra, hogy „a parlamenti munka egyre nagyobb érdemi része folyik a bizottságokban, itt formálódnak ki azok a szakmai és politikai álláspontok, amelyekről a plénum dönt. A bizottságokban jut hozzá a képviselő a munkájához szükséges információk legnagyobb részéhez. [...] A bizottságokban történtek így nem választhatók el az Országgyűlés lényegi feladatellátásától [...]” [27/1998. (VI. 16.) AB határozat].

[91] Illetékes bizottságként az Emberi jogi bizottság, az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság (a továbbiakban: Alkotmányügyi bizottság), valamint az Oktatási, tudományos és kutatási bizottság 2011. december 22-én lett kijelölve. A bizottságok a kijelölésük napján reggel 9 óra körül kezdték megvitatni a Törvényjavaslat általános vitára való alkalmasságát, majd az egyes bizottságok többsége – ellenszavazatok mellett – általános vitára alkalmasnak minősítette a Törvényjavaslatot (írásbeli ajánlást csak az Alkotmányügyi bizottság adott [ld. T/5315/2. számú iromány]). A Törvényjavaslat vonatkozásában első helyen kijelölt Emberi jogi bizottság 2012. december 22-i ülése 9 óra 9 perckor kezdődött és 9 óra 53 perckor már be is fejeződött (a plenáris ülés 10 órakor vette kezdetét). Az ellenzéki képviselők tiltakozásukat fejezték ki amiatt, hogy a Törvényjavaslattal kapcsolatos eljárás házzsabályellenes, a jogszabálysöveget nem volt módjuk érdemben megismerni; a bizottságban a vita erre tekintettel elsősorban erről és nem is tartalmi kérdésekről folyt [ld. EMBCB-38/2011. számú Jegyzőkönyv].

[92] A Házzsabály 47. § (1) bekezdése szerint az ülés napirendjére az elnök a Házzbizottság ajánlása alapján tesz javaslatot. E javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal meg kell küldeni a képviselőknek és a 45. § (1) bekezdésében felsorolt szemé-

lyeknek. Legkésőbb az ülés megkezdését megelőzően egy órával a Kormány vagy legalább tíz képviselő – indokolással ellátott – javaslatot nyújthat be a napirendi javaslat módosítására; a Házzbizottság napirendi javaslatáról, illetve a napirendi javaslat megváltoztatására tett javaslatokról az Országgyűlés vita nélkül határoz [Házzsabály 47. § (3), (4) és (6) bekezdés]. A rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés napirendjének megállapításáról is az Országgyűlés dönt; a rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés napirendjére egyébként csak olyan önálló indítvány vehető fel, amelynek napirendre vételét a köztársasági elnök, a Kormány vagy a képviselők együtöde kéri [Házzsabály 39. § (1) és (4) bekezdés].

[93] A Házzsabály 99. §-a szerint az előterjesztő kérheti a törvényjavaslat sürgős tárgyalását; ha pedig azt az Országgyűlés elrendelte, a törvényjavaslatot – a bizottsági előkészítést is figyelembe véve – legkorábban az elrendelést követő ülésen lehet napirendre tűzni. A Házzsabály 39. § (6) bekezdése alapján, ha az Országgyűlés a (3)–(4) bekezdés szerinti önálló indítvány [a rendkívüli ülés napirendjére a rendkívüli ülés összehívásával egyidejűleg vagy azt követően felvenni javasolt indítvány] sürgős tárgyalását elrendelte, annak tárgyalása az elrendelést kimondó ülésnapon megkezdhető.

[94] Ebből a rendelkezésből logikailag két következmény fakad a rendkívüli ülészak napirendjének megállapítására nézve. Egyrészt, hogy az indítványok rendes ülészakon való tárgyalására vonatkozó rendelkezések közül továbbra is alkalmazandóak azok, amelyekről a rendkívüli ülészak napirendjének módosítására vonatkozó szabály kifejezetten vagy logikailag nem tér el. Ennek megfelelően nem vonatkozik a napirend módosítására a Házzsabály 23. § t) pontja és 47. § (1) bekezdése (két nappal korábbi megküldés), mivel a javasolt és megküldött napirend a Házzsabály 47. § (3) bekezdése szerint az ülés megkezdését megelőzően egy órával még módosítható; ugyanakkor a napirend módosításának lehetősége nem ad felmentést a Házzsabály 98. §-ának és 101. §-ának mellőzésére (tehát hogy a törvényjavaslat benyújtásához képest következő ülésen kerülhet sor a bizottsági, illetve a plenáris tárgyalására). Másrészt, ha már az országgyűlési képviselők számára a benyújtott törvényjavaslat megismeréséhez biztosított minimális idő rendelkezésre állt, de az Országgyűlés a törvényjavaslat sürgős tárgyalását nem rendeli el, akkor ugyanazon ülésnapon (amelyen ilyenről elvileg legkorábban dönthetett volna) annak tárgyalása nem kezdhető meg.

[95] 2011. december 22-én nyolcvanegy országgyűlési képviselő kezdeményezte, hogy az Országgyűlés a 2011. december 16-tól 23-ig terjedő rendkívüli ülészaka alatt tárgyalja meg a már korábban benyújtott Törvényjavaslatot is; illetve kifejezetten is

kérte az indítvány rendkívüli ülészak üléseinek napirendjére vételét. A kezdeményezés indokolásában az szerepelt, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény alapján az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg; ennek megfelelően szükséges és indokolt a Törvényjavaslat elfogadása az Országgyűlés 2011. évi, téli rendkívüli ülészakán 2011. december 31-ig.

- [96] Az Országgyűlésnek a téli rendkívüli ülészakán hozott más döntése azt tükrözi, hogy a hivatkozott okokból nem lett volna feltétlen és halaszthatatlan szükség az Ehtv. elfogadására 2012. december 31-ig. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (amelyet az Országgyűlés később, 2011. december 30-án fogadott el) 28. cikk (4) bekezdése ugyanis más sarkalatos törvények megalkotása esetén is haladékot biztosított: „A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 22. § (1) és (3)–(5) bekezdését az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése szerinti sarkalatos törvény hatálybalépéséig alkalmazni kell. Az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése és 7. cikk (3) bekezdése szerinti sarkalatos törvényt az Országgyűlés 2012. június 30-ig alkotja meg.”
- [97] A Törvényjavaslat általános vitájára aznap, 2011. december 22-én sor került. A Törvényjavaslat napirendre tűzése tehát nem felelt meg azoknak a garanciáknak, amelyeket a Hárszabály 39. § (6) bekezdése és 98. §-a biztosít.
- [98] A vizsgált esetben ugyanis egyetlen nap sem (csak néhány óra) telt el a Törvényjavaslat benyújtása, bizottsági megtárgyalása és ajánlása, valamint az Országgyűlés plénümán történő tárgyalás között. Ez önmagában alkalmas volt arra, hogy az országgyűlési képviselőket megfossza annak lehetőségétől, hogy a képviselői jogaik felelős gyakorlásához szükséges mértékben megismerhessék a szabályozást.
- [99] Módosító javaslatokat 2011. december 22-én 19 óráig, tehát a bizottsági ajánlások írásba foglalását, illetve szóbeli előadását követő fél napon belül, illetve a Törvényjavaslat benyújtását követő kevesebb, mint egy napon belül lehetett benyújtani. A módosító javaslatok benyújtása azért is alapvető jelentőségű eszköz az országgyűlési képviselők kezében arra, hogy a jogalkotást befolyásolják, mert a részletes vita során már csak a módosító javaslattal érintett rendelkezésekhez lehet kapcsolódó módosító indítványt benyújtani. Jelen esetben néhány óra állt a képviselők rendelkezésére ahhoz, hogy a Törvényjavaslatot áttanulmányozzák, és megalapozott vélemény alakuljon ki bennük mind a Törvényjavaslat koncepciójával, mind egyes konkrét rendelkezéseivel kapcsolatban.
- [100] A Törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése tehát mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek bizto-

sítását, ugyanakkor a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Hárszabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki, ezért az Alkotmánybíróság nem állapított meg közjogi érvénytelenséget, az erre vonatkozó indítványokat elutasította.

- [101] Ugyanakkor az Alaptörvény B) cikkéből, 4. cikk (1) bekezdéséből és 5. cikk (7) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy a törvényhozási eljárásra a Hárszabálynak megfelelően kerüljön sor, továbbá, hogy a Hárszabály rendelkezéseivel – így a rendkívüli ülésekre vonatkozó kivételes szabályokkal – kapcsolatos értelmezési bizonytalanság esetén is – a képviselői jogok gyakorlásának feltételeként – megfelelő időt kell biztosítani a törvényjavaslatok alapos megismerésére, valamint bizottsági és plenáris ülésen történő megvitatására.
- [102] Az Alkotmánybíróság a formai alkotmányossági vizsgálatot követően – a panaszosok által állított jogsérelmek orvosolása érdekében – a továbbiakban az Ehtv.-nek az alkotmányjogi panaszokban tartalmi okokból támadott konkrét rendelkezései felülvizsgálatát folytatta le.

## V.

- [103] Az Alkotmánybíróság az Ehtv. Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatakor figyelemmel volt arra, hogy több, a jelen eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz hivatkozott az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezményre és strasbourgi Bíróság esetjogára, illetve az Ehtv.-vel összefüggésben több utalás is történt az egyházi jogállás megszerzésére irányuló eljárás szabályozásának külföldi példáira. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot megelőzően fontosnak tartotta rögzíteni a következőket:
- [104] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve; az Alaptörvényben biztosított hatásköreinek többségében az Alaptörvénnyel való összhangot vizsgálja [24. cikk (2) bekezdés a)–e) pont].
- [105] 1.1. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata ezzel lényegében megegyező szabályt tartalmazott, amelynek az Alkotmánybíróság a jogértelmezésre is kiható jelentőséget tulajdonított: „A 7. § (1) bekezdés első fordulata, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, azt mondja ki, hogy ezek az általánosan elismert szabályok külön (további) transzfor-

máció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alkotmány hajtotta végre. Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az Alkotmány részei, hanem vállalt kötelezettségek. Az, hogy a vállalást és a transzformációt az Alkotmány tartalmazza, nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját. [...] Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek”. [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.]

[106] 1.2. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése arról is rendelkezik, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. E rendelkezés a korábbi Alkotmány hasonló szabályához képest nevesítetten „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” garancia a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

[107] A korábbi Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság már kimondta: „A 7. § (1) bekezdés második fordulata – a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása – minden »vállalt« nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Másrészt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.” [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.]

[108] Ennek a rendelkezésnek az érvényesítését szolgálja az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontjában meghatározott hatásköre, amely szerint vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését (megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést).

[109] 2. Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata során számos esetben végzett nemzetközi jogösszehasonlítást, azaz megvizsgálta más európai, illetve egyéb külföldi országok adott tárgykörre vonatkozó szabályozását [vö. az állami jelképek kérdésében a 13/2000. (V. 12.) AB határozat, a választási jog tekintetében az 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, az eutanázia kérdésében a 22/2003. (IV. 28.) AB hatá-

rozat, a vizsgálóbizottságok működése tekintetében az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, a közvélemény-kutatási eredmények közzétételének tilalmára vonatkozó kérdések tekintetében a 6/2007. (II. 27.) AB határozat, a parlament tanácskozásainak rádiós és televíziós közvetítésével kapcsolatban a 20/2007. (III. 29.) AB határozat, a családon belüli erőszakkal és a távoltartással kapcsolatban az 53/2009. (V. 6.) AB határozat]. A vizsgálatokban az Alkotmánybíróság jellemzően az adott jogintézmények bevezetésének indokait, célját igyekezett áttekinteni, ennek során keresve a közös elemeket és az ellentéteket is; gyakran arra a megállapításra jutva, hogy a tárgybeli jogalkotás jelentős változatosságot mutat, nemcsak a tengerentúli és az európai államok viszonyában, de az európai államok között is.

[110] Egy jogintézmény alkotmányosságának megítélése egy másik országban az adott állam alkotmánya, a szabályozásnak a jogrendszerbe illeszkedése, továbbá történeti és politikai háttér függvényében eltérő lehet. Ezért – elismerve, hogy egy szabályozási megoldás megítéléséhez segítséget jelenthet a külföldi tapasztalatok figyelembe vétele is – az Alkotmánybíróság nem tekintheti meghatározónak önmagában valamely külföldi ország példáját az Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) való összhang vizsgálata kérdésében.

[111] Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában rámutatott: „az indítványokban megfogalmazott az az álláspont pedig, amely szerint az alkalmazott megoldás a nemzetközi gyakorlatban példátlan, nem a nemzetközi (államközi) gyakorlatra vonatkozik, hanem a külföldi gyakorlatra, és mint ilyen, az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdése szempontjából irreleváns[,] alkotmányellenesség tehát ezen az alapon sem áll fenn”. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.] E szempontokra is figyelemmel megállapítható: önmagában az a tény, hogy egy jogintézmény, szabályozási megoldás egy vagy több külföldi (akár európai demokratikus) országban létezik, az Alaptörvénnyel való összhang megítélése szempontjából nem bír döntő jelentőséggel, így Magyarország Alaptörvényében biztosított jog korlátozásának elégséges indoka sem lehet.

[112] 3. Az Egyezmény 9. cikke rendelkezik a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság jogának védelméről: „Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben ismételt, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.”

[113] 3.1. Az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság (teljes nevén: Euró-



- pai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel), kifejezetten vizsgálta az Ehtv. szabályait a törvény elfogadását követően, és ezzel kapcsolatban véleményt fogadott el [Opinion no. 664/2012, Strasbourg, 19 March 2012, CDL-AD (2012)004]. A dokumentumban a Velencei Bizottság – a jelen ügyben vizsgált kérdéseket érintően, többek között – olyan következtetést vont le, hogy az Ehtv. az egyházi elismeréshez több esetben túlzó, illetve önkényes feltételeket állapít meg; az Ehtv. több száz, korábban törvényesen elismert egyház elismerésének visszavonását eredményezte, ami nehezen tekinthető a nemzetközi mércével összhangban lévőnek; továbbá, a törvény bizonyos mértékben hátrányos különbséget tesz vallások és vallási közösségek között attól függően, hogy egyházi elismerésben részesültek-e, vagy sem.
- [114] A dokumentum megállapításai során számos esetben hivatkozott a strasbourgi Bíróság esetjogára.
- [115] 3.2. Az Alkotmánybíróság tanulmányozta a strasbourgi Bíróságnak az előtte fekvő üggyel összefüggő ítéleteit (nevezetesen: a *Caneai Katolikus Egyház kontra Görögország* ügyben 1997. december 16-án hozott ítélet 33. és 40–41. §; a *Serif kontra Görögország* ügyben 1999. december 14-én hozott ítélet 49., 52. és 53. §; a *Hasan és Chaush kontra Bulgária* ügyben 2000. október 26-án hozott ítélet 62. és 78. §; a *Bessarábiai metropolita egyház és mások kontra Moldova* ügyben 2002. március 27-én hozott ítélet 117., 123., 129. §; a *Muzulmán Közösség Legfőbb Szent Tanácsa kontra Bulgária* ügyben 2004. december 16-án hozott ítélet 96. §; a *Bulgáriai Ortodox Egyház Szent Szinódusa kontra Bulgária* ügyben 2009. január 22-én hozott ítélet 120. §; a *Boychev és társai kontra Bulgária* ügyben 2011. január 27-én hozott ítélet 67., 69–70. §; a *Fusu Arcadie és mások kontra Moldova* ügyben 2012. július 17-én hozott ítélet 35–36. és 38–39. §).
- [116] Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a strasbourgi Bíróság joggyakorlatában arra a tendenciára, amely a vallásszabadságot az egyházak és a vallási vonatkozású egyesületek elismerésével összefüggő ügyekben az adott ügyek problematikája által felvetett szoros összefüggés elve miatt más jogokkal és szabadságokkal, mindenekelőtt az egyesülési szabadsággal, illetve az „*access to justice*” elvvel, azaz jogvita esetén a bírósághoz fordulás jogával összhangban értelmezte.
- [117] A strasbourgi Bíróság az egyházként való elismerés – több tagállam hazai jogában is meglévő – intézményét akkor találta összeegyeztethetőnek az Egyezmény követelményeivel, ha az nem a vallási, hitbéli meggyőződés legitimitásának megítélését jelentette; ha az állam semleges volt elismerési jogkörének gyakorlásában (és ez a semlegesség intézményesen is garantált volt); továbbá, ha az elismerés kérdésében hozott negatív döntéssel szemben (amennyiben az nem bírói fórumon született) volt bírósági jogorvoslati út.
- [118] A strasbourgi Bíróság nem zárkózott el a nemzeti sajátosságok figyelembe vételétől, amennyiben azok megfeleltek az Egyezmény 9. cikk (2) bekezdésébe foglaltaknak, ami lényegileg közel áll az Alkotmánybíróság szükségesség-arányosság tesztjéhez [vö. Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].
- [119] 4. Több alkotmányjogi panasz beadványban a strasbourgi Bíróság döntéseire hivatkozás nemcsak az alkotmánybírósági értelmezés során tekintetbe veendő szempontként szerepelt, hanem az Alaptörvény Q) cikkén keresztül az Egyezménybe foglalt jogaik sérelmét is állították. Ezeket az indítványi elemeket az Alkotmánybíróság – tartalmuk alapján – nemzetközi szerződésbe ütközés elbírálására irányuló indítványként értékelte. Ilyen eljárás kezdeményezésére az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, valamint az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során a bíró jogosult, azonban mivel a panaszosok nem tartoznak közéjük, az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványokat visszautasította {vö. 3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [120] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a támadott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései és az Alkotmánybíróságnak az ezekkel összefüggő eddigi joggyakorlata alapján, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeire – a strasbourgi Bíróságnak a jelen ügy tárgyát képező vizsgálat szempontjából releváns döntéseire – is figyelemmel bírálta el.

## VI.

[121] A vallásszabadság kialakulásának és fejlődésének meghatározó szerepe volt az alapvető jogok elismerésében. A vallást az önkifejezés más formái fölé emelte a történeti hagyomány, ezen belül az, hogy a vallásszabadság – a szabadságjogok „történeti atyja” – és az egyházak jelentős szerepre tettek szert a társadalmakban. A fenti fejlemények vezettek ahhoz, hogy a vallást kiemelték a gondolat egyéb formái közül, és védelmét külön szabályokban garantálják a nemzetközi emberi jogi dokumentumok és az alkotmányok egyaránt.

[122] 1. A vallásnak és az egyházaknak Magyarország történelmében és társadalmi életében betöltött jelentőségét az Alaptörvény nemzeti hitvallása (preambuluma) is méltatja: „Büszkék vagyunk arra,

hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette”, továbbá „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait”.

[123] A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése ismeri el: „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.”

[124] Az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot lényegében az Alkotmány 60. § (1)–(2) bekezdésével azonosan határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében, ha az Alkotmányban szabályozott valamely alapvető vagy alapjogot szöveggel vagy tartalmilag azonosan szabályoz az Alaptörvény is, és az egyéb körülményekben sem következett be olyan alapvető változás, amely a korábbitól eltérő tartalmú értelmezését indokolná, az Alkotmánybíróság fenntartja az adott rendelkezés tartalmával kapcsolatos gyakorlatát {vö. 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [33]; 35/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [25]; 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [20]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog egyéni és közösségi formában történő gyakorlására vonatkozó, az Alkotmány alapján kialakult joggyakorlatát továbbra is irányadónak tekinti, abból a jelen határozatban mindenképp a következő alapvető tétel kiemelését és megerősítését tartja lényegesnek: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata – a 8/1990. (IV. 25.) AB határozattól kezdve – az emberi méltósághoz való jogot, mint »általános személyiségi jogot« fogja fel, amely magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot. Az Alkotmánybíróság továbbá a lelkiismereti szabadság jogát a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat összefüggésében szintén a személyiség integritásához való jogként értelmezte. (Az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével.) A lelkiismereti szabadság és a vallásszabadság külön is nevesített joga azt ismeri el, hogy a lelkiismereti meggyőződés, s ezen belül, adott esetben a vallás az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülésének feltétele. Maga az embe-

ri személyiség a jog számára érinthetetlen (ezt fejezi ki az emberi élethez és méltósághoz való jog korlátozhatatlan volta), a jog csakis a külső feltételek biztosításával segítheti az autonómiát. Ezért a gondolat, a lelkiismeret és a vallásos hit (meggyőződés) szabadságához való jogból önmagában – ha ti. a vallás gyakorlásához való jogot most nem vesszük figyelembe – az államnak az a kötelessége következik, hogy az állam nem ítékezhet vallásos hit vagy lelkiismereti meggyőződés igazságtartalmáról.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 51.]

[125] A vallásszabadság jogának egyéni és kollektív gyakorlása esetén az állam – mint általában a klasszikus szabadságjogok esetében – mindenképp negatív magatartásra, tartózkodásra kötelezett, vagyis arra, hogy ne korlátozza az egyének jogát. A vallás egyénileg is gyakorolható. Valamely vallás tanításaiból fakadó magatartási szabályok nem kötődnek szükségszerűen intézményesült vallási közösséghez, egyházhoz.

[126] Az együttes (közösségi) vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. A másokkal együttesen történő vallásgyakorlásnak az Alaptörvény VII. cikkében biztosított joga mindenképp megillet, arra való tekintet nélkül, hogy az együttes vallásgyakorlás jogilag szabályozott szervezeti keretek között, vagy anélkül, illetve, hogy milyen szervezeti formában történik. Sem az egyéni, sem a közösségi vallásgyakorlás szabadsága nem tehető alkotmányosan függővé sem vallásos szervezeti tagságtól, sem a vallási közösség szervezeti formájától [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 100.]. Azonban a hitgyakorlás, általában a hitélet társadalmilag kialakult tipikus intézménye az intézményesült egyház (vallási közösség). Ezért a vallásszabadsághoz való jog speciális területét képezi a vallásszabadság és annak intézményesített formában történő közösségi gyakorlása.

[127] A korábbi Alkotmány 60. § (3) bekezdése rögzítette, hogy a Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik; ehhez képest az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése az állam és az egyházak kapcsolatáról részletesebben és egyértelműbben fogalmaz: „Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.”

[128] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény megalkotásakor az alkotmányozó több esetben kifejezetté tette az Alaptörvény szövegében a korábbi Alkotmány szövegén alapuló alkotmánybírósági gyakorlatot olyan módon, hogy amit az Alkotmánybíróság több, elvileg lehetséges alkotmányértelmezési irány közül kiválasztott és alkalmazott, ahhoz az alkotmányozó hozzáigazította az Alaptörvény szövegét, megerősítve azt, hogy az adott értelmezés megfelelően és időtállóan bontotta ki az alkotmányos normatartalmat. [Ez történt

például az alapjogok korlátozására vonatkozó szabály esetén: az Alkotmánybíróság az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt tömören megfogalmazott szabálynak az értelmét kifejtve alakította ki az ún. szükségesség-arányosság tesztet, amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése már kifejezetten rögzített. Az alkotmányi és az alaptörvényi rendelkezés szövege tehát más, de normatartalmának lényege ugyanaz.]

[129] Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján a vallásszabadság kollektív, intézményesült formában történő gyakorlására és az ezzel kapcsolatos állami magatartásra vonatkozó korábbi joggyakorlatának áttekintésekor megállapította, hogy az az Alkotmány 60. § (3) bekezdésének megfogalmazásához képest az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésének szövegéhez még közelebb áll (az alaptörvényi rendelkezés pontosabban és részletesebben visszaadja a korábbi alkotmánybírósági értelmezés lényegét), ezért erre figyelemmel vizsgálta meg, hogy a joggyakorlatnak – a jelen ügy eldöntésével szorosan összefüggő, illetve egyébként alapvető jelentőséggel bíró – mely részét lehet fenntartani, illetve indokolt esetleg újraértelmezni.

[130] 2. „Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak.”

[131] Az állam és az egyházak különvált működésének (különállásának) elvét az Alaptörvény a vallás szabadságához kapcsolódóan fogalmazza meg, amely mellett, hogy a szekularizált állam működésének egyik alapelve, a vallásszabadság egyik garanciája is [vö. Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú törvényjavaslatnak ehhez a rendelkezéshez fűzött részletes indokolása].

[132] „Az államnak vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie. A vallásszabadsághoz való jogból az államnak az a kötelessége következik, hogy az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítsa” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48.]. Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése szerint a törvény előtt mindenki egyenlő; Magyarország az alapvető jogokat vallás szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény VII. és XV. cikke is megköveteli és garantálja az állam vallási semlegességét.

[133] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egyház-fogalmát az állam vallási semlegességére tekintettel, korábbi joggyakorlatával összhangban értelmezte:

[134] „Az egyház az adott vallás és az állami jog számára nem ugyanaz. A semleges állam nem követheti a különböző vallások egyház-felfogásait.” Tekintettel lehet viszont mindarra, amiben a vallási közösségek és az egyházak általában, történelmüket és társadalmi szerepüket illetően különböznek az Alap-

törvény alapján létrehozható (VIII. cikk) társadalmi szervezetektől, egyesületektől, érdekképviselőktől. Az Alaptörvény azt biztosítja, hogy „a vallási közösségek – az egyesülési jog alapján létrehozható szervezeti formák mellett – szabad elhatározásuk szerint igénybe vehetik az állami jog által »egyház«-ként meghatározott jogi formát is. Az állam e jogintézménnyel van tekintettel az egyházak sajátosságaira, és teszi lehetővé, hogy a jogrendbe sajátos minőségükben illeszkedjenek. A vallási közösség az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási közösség voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 53.] Az Alaptörvény tehát – az Alkotmányhoz hasonlóan – az „egyház” kifejezést az egyesülési szabadság alapján általában igénybe vehető szervezeti formához képest sajátos jogi formában elismert vallási közösség értelemben használja.

[135] 2.2. Az Alkotmánybíróság az „egyház” alaptörvényi fogalmának tisztázását követően azt vizsgálta meg, hogy a vallási közösségeknek alanyi joga van-e az egyházi formában történő működéshöz.

[136] 2.2.1. A vallási közösségek sajátos jogi formában történő – az államtól különvált, önálló – működésének lehetővé tétele az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a vallásszabadsághoz való jog gyakorlásának ugyan nem feltétele, de ahhoz szorosan hozzátartozik: „Az egyházak nem körülhatárolt résztevékenységre vagy meghatározott érdekek képviselésére szerveződnek, mint a gazdasági társaságok vagy az egyesületek, pártok, szakszervezetek, hanem vallás gyakorlására. A vallás viszont a hívő számára a teljes személyiséget és az élet minden területét érinti és meghatározza. A vallásszabadság garantálásától elválaszthatatlan az egyházak működőképessége.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 65.]

[137] A korábbi Alkotmány az állam és az egyház „elválasztásáról” rendelkezett. Erről a rendelkezésről az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „nem jelenti azt, hogy az állam az egyházak sajátosságaira ne lehetne tekintettel, s minden más társadalmi szervezettel azonosan kellene szabályoznia az »egyház« jogállását”, és azt is rögzítette, hogy „az állam a vallási szervezetek számára nem köteles sajátos szervezeti formát létrehozni, de nincs megkötve abban sem, milyen sajátos formát vagy formákat hozhat létre” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 103.]. Az Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság által levont utóbbi következtetéshez képest az Alaptörvény kifejezetten rögzíti, hogy „az egyházak önállóak”, ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vallási közösségek működéséhez olyan sajátos jogi formára vonatkozó szabályokat kell az Országgyűlésnek megalkotnia, amely számukra a de-



mokratikusan felépülő egyéb társadalmi szervezettekhez képest nagyobb belső szervezetalkítási és szabályozási szabadságot biztosít. Ezt az értelmezést támasztja alá az elmúlt százhusz év magyarországi állami egyházjogi változásainak figyelembe vétele is.

[138] 2.2.2. A bevett és az elismert vallásfelekezetek között az elismert vallásfelekezetek hátrányára fennálló különbségek megszüntetéséről szóló 1947. évi XXXIII. törvény hatályban tartotta az 1895. évi XLIII. törvénycikk 7–8. és 18. §-át, amelyek alapján a törvényesen elismert vallásfelekezetté alakuláshoz a vallási csoportnak jóvá kellett hagyatnia a szervezeti szabályzatát az illetékes miniszterrel, illetve a vallásfelekezet szintén köteles volt a jóváhagyott szervezeti szabályzataiban később tett minden változást esetről-esetre jóváhagyás végett bejelenteni. A törvény kimondta, hogy ha a változás nem felelt meg a törvényben meghatározott feltételeknek (például vallásfelekezet állam- vagy nemzetellenes irányzatúnak tekinthető; vagy a hitelvek, tanok, isteni tisztelet és egyéb vallási szertartás, vagy a szervezet a fennálló törvényekkel vagy közkerkölciséggel ellentétben áll), vagy „ha az egyházi határozatok, ima- vagy tankönyvek oly rendelkezést vagy tant tartalmaznának, mely a vallásfelekezet tagjainak állampolgári kötelességük teljesítését tiltaná, vagy törvényben tiltott cselekményt rendelne: a törvényesen elismert vallásfelekezetté nyilvánítás a vallás- és közoktatásügyi miniszter által haladéknélkül visszavonandó”. Az 1949. évben elfogadott kommunista alkotmány az államot és az egyházat formálisan elválasztotta egymástól, de a kibontakozó diktatúra megszüntette az egyházak autonómiáját, az egyházak fölött állami ellenőrzést gyakorolt, működésüket nagymértékben tovább korlátozta.

[139] Az 1950. évi 34. törvényerejű rendelet hatálybalépésével főszabályként *ex lege* megszüntette a szerzetesrendek működési engedélyét, amely alól korlátozott kivételt – tanítórendek esetén egyházi iskolákban a tanítás ellátására szükséges megfelelő számú férfi és női tag fenntartását – a belügyminiszter a vallás- és közoktatásügyi miniszterrel egyetértésben állapíthatott meg; azoknak a szerzetesrendeknek a tagjai, amelyeknek a működési engedélye megszűnt, három hónapon belül kötelesek voltak elhagyni a volt rendházakat. Az egyes egyházi állások betöltése módjáról szóló 1951. évi 20. törvényerejű rendelet meghatározott katolikus egyházi vezetői tisztségekre történő kinevezéseket – az 1946. évi január hó 1. napja óta történt kinevezésekre visszamenőleg is – a Népköztársaság Elnöki Tanácsának előzetes hozzájárulásához kötötte. Az egyes egyházi állások betöltéséhez szükséges állami hozzájárulásról szóló 1957. évi 22. törvényerejű rendelet deklarálta, hogy szükség van „az egyházi kinevezéseknél az állami szuverenitás érvényesíté-

se végett az állami érdekek biztosítására”, ezért a többi egyházra is kiterjedően – a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, illetve a művelődésügyi miniszter számára – előzetes hozzájárulási jogot biztosított a különböző szintű egyházi vezetők kinevezésével, áthelyezésével és elmozdításával kapcsolatban. Az „állam és a vallásfelekezetek közötti ügyek intézésére” az 1959. évi 25. törvényerejű rendelet az Állami Egyházügyi Hivatalt jelölte ki, amelynek a 33/1959. (VI. 2.) Korm. rendelet az egyházak működését érintően széles feladatkört adott. Az egyéni, közösségi vallásgyakorlás garanciális feltételei – ezek között az egyházak önállósága is – súlyos csorbát szenvedtek.

[140] Az 1990-ben elfogadott Lvt. hatályon kívül helyezte a vallásszabadságot korlátozó korábbi jogszabályokat és nagyobb önállóságot biztosított az egyházak, vallási közösségek számára. A törvény kimondta, hogy az állam az egyházak irányítására, felügyeletére szervet nem hozhat létre, és az egyházat az illetékes bíróság az alapszabályának tartalmi felülvizsgálata nélkül nyilvántartásba vette, ha az a minimálisan szükséges elemeket (az egyház nevét, székhelyét, szervezeti felépítését, esetleges önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységek megnevezését) tartalmazta. Bejelentés és az illetékes egyházi szerv nyilatkozata alapján a bíróság az egyház vallásos célra létesülő önálló szervezetét (így a szerzetesi szervezetet) is mérlegelés (engedélyezés) nélkül nyilvántartásba vette. A törvény rögzítette, hogy az egyház belső törvényeinek, szabályainak érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható (Lvt. 9. §, 13. §, 15–16. §). A 2011-ben elfogadott Ehtv. már kifejezetten „autonóm szervezet”-ként határozta meg az egyházat, és – az egyházi elismerésről döntést hozó, illetve az elismert egyházakról nyilvántartást vezető szerv kivételével – fenntartotta mindazokat a garanciális szabályokat, amelyeket e téren az Lvt. bevezetett (Ehtv. 7. §, 10–11. §).

[141] Az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy az egyházak számára hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetétől (1990-től, vö. Nemzeti hitvallás) érvényes, kiemelt önállóságot biztosító, sarkalatos törvényeinkben (Lvt., Ehtv.) rögzített hivatkozott szabályok történeti alkotmányunknak a vallásszabadság terén elért vívmányaival alkotnak szoros egységet, és az Alaptörvény VII. cikk (1)–(2) bekezdésének védelme alatt állnak. Az Országgyűlés tehát már nem dönthetne úgy az Alaptörvénnyel összhangban, hogy a vallási közösségek jogi formában történő működéséhez egyáltalán nem alakít ki speciális „egyházi” jogállást. Az Alaptörvénnyel ellentétes lenne, ha a vallási közösségek csak egyesületi vagy más általánosan – a vallásszabadságra tekintet nélkül – igénybe vehető jogi formában működhetnének Magyarországon, és nem létezne sa-  
 ja-

tos, a vallásszabadságra tekintettel többlet-autonómiát biztosító jogi forma.

[142] 2.2.3. Az egyházak különvált működésének és önállóságának elvéből az következik, hogy „az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen; hogy az állam nem azonosítja magát egyetlen egyház tanításával sem; továbbá, hogy az állam nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében”. Mindebből következik – ami másrésről az Alaptörvény XV. cikkéből is folyik –, hogy 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 készletéből fakadó, de hasonló cselekvésre is érvényes korlátai lehetnek.” Éppen a semleges és általános jogszabályi keretek révén az állam és az egyházak különvált működése a lehető legteljesebb vallásszabadságot biztosítja. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 52.]

[143] 2.3. Az állam tartalmi kérdésekben a vallások és vallási közösségek önértelmezésére hagyatkozik, ugyanakkor – a vallásszabadsághoz, s ezen belül az együttes vallásgyakorlás jogához igazodóan – tárgyilagos és ésszerű feltételeket határozhat meg a sajátos jogi formában, „egyházként” történő elismerés tekintetében. Ilyenek lehetnek különösen az egyházi elismerés kezdeményezésével kapcsolatos minimális létszám előírások, továbbá a vallási közösség működésének időtartamára vonatkozó kikötések.

[144] Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában nem találta alkotmányellenesnek az egyházakról szóló korábbi törvény, az Lvt. által az „egyház” jogállásának elnyeréséhez előírt feltételt, hogy – eltérően a társadalmi szervezet alapításához szükséges tíz tagtól – az egyházat legalább száz természetes személynek kellett megalapítania. A minimális alapítói létszám előírását – állami iskolában való vallásoktatás jogának vizsgálatát érintően – az Alkotmánybíróság a vallási tanok kialakultságával és ennek biztosítékaként minimális társadalmi elfogadottság megkövetelésével hozta összefüggésbe [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 103.]. A Vencei Bizottság véleményében rámutatott arra, hogy a minimális létszám-feltétel – mint amilyent az Ehtv. is előír – azoknak a vallási közösségeknek az esetében elismerési akadállyá válhat, amelyek teológiai okokból nem kiterjedt szervezetként, ha-

nem egyedi gyülekezetek (közösségek) formájában működnek [CDL-AD(2012)004, 52. pont]. Az Alkotmánybíróság korábbi, az Lvt.-beli létszám-feltételt vizsgáló határozatában ezt a szempontot is figyelembe véve döntött: „Az egyház alapításához szükséges legalább száz személy előírásával az [Lvt.] a hagyományos, nagy létszámú egyház-fogalomnak és a kisebb vallási közösségek egyházkénti elismerésének egyaránt eleget kívánt tenni. E szabályozás ellen alkotmányos kifogás nem emelhető” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 103.].

[145] A vallási tanok és a vallási közösség kialakultságával hozhatóak összefüggésbe a vallási közösség működésének időtartamára vonatkozó elismerési feltételek is. Ilyen feltételt az Lvt. nem tartalmazott, ezért az Alkotmánybíróság korábban ebben a kérdésben nem folytatott vizsgálatot, azonban figyelembe veszi a strasbourgi Bíróságnak az ezzel kapcsolatos joggyakorlatát. A *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria* ügyben hozott ítéletében a strasbourgi Bíróság annak a szabálynak az Egyezményvel való összhangját vizsgálta, amely előírta, hogy egy jogilag már elismert vallási közösségnek további tíz évet kell várakoznia, míg olyan jogállást nyer, amellyel fontos többletjogosultságok járnak. A Bíróság rögzítette, hogy ilyen hosszú várakozási idő szükségessége csak olyan kivételes körülmények esetén lenne elfogadható, például, ha egy korábban ismeretlen, újonnan alakult vallási csoportról lenne szó; ugyanakkor megállapította, hogy a nemzetközi szinten hosszú ideje és az adott országban is régóta jogilag elismert formában működő vallási csoportok tekintetében rövidebb idő is elegendő kell, hogy legyen a hatóságok számára ahhoz, hogy meggyőződjenek a vallási közösség törvényi feltételeknek való megfeleléséről. A Bíróság mindezek alapján megállapította, hogy a panaszost érintő hátrányos megkülönböztetésnek nem volt „tárgyilagos és ésszerű igazolása”, ami az Egyezménybe foglalt megkülönböztetés tilalma és ezzel összefüggésben a vallásszabadsághoz való jog sérelmét eredményezte [40825/98. számú ügy, §§ 97–99., 2008. július 31.].

[146] 2.4. A fent kifejtett szempontokra tekintettel tehát az állam a vallásszabadsághoz való jog alapján létrejött szervezetek és közösségek jogi személyé válásának feltételeit az illető szervezet vagy közösség sajátosságának megfelelően szabályozhatja. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat arra, hogy egyébként az Alaptörvénnyel összhangban lévő tartalmi elismerési feltételek meghatározása esetén is „alkotmányossági kérdést [...] vetne fel, ha összehasonlítható szervezetek közül a törvényhozó egyesek számára megadná a jogi személyé válás, vagy egy adott szervezeti forma alapításának lehetőségét, míg másokat önkényesen kizárna ebből,

- vagy aránytalanul nehezzé tenné számukra e jogállás megszerzését” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 101.]
- [147] Egy vallási közösség számára az egyházi jogállás – akkor is, ha az az egyéb társadalmi szervezetekhez képest nagyobb belső szervezetalakítási és szabályozási szabadságon kívül többletjogokat nem biztosít – olyan lényeges jogosultság, amely szorosan összefügg a vallásszabadsághoz való joggal. Ezért az egyházi jogállás megszerzésére, az egyházi elismerésre vonatkozó állami döntés tehát nem lehet önkényes, a döntés alapjául szolgáló eljárásnak meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő követelményeknek: az ügyet részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell intézni, a döntést megfelelően indokolni [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]; a döntéssel szemben pedig jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani [XXVIII. cikk (7) bekezdés]. Az eljárás tisztességes volta az egyházi jogállásról való döntéssel kapcsolatban azért is különösen fontos, hogy ne merülhessen fel kétség a tekintetben, hogy az állam a világnézeti semlegesség elvének megfelelően, az érintett vallási közösség hátrányos megkülönböztetése nélkül járt el [XV. cikk (2) bekezdés].
- [148] Az Alkotmánybíróság fenntartja korábbi megállapítását, mely szerint „a vallási közösségek belátásuk szerint igénybe vehetik a tevékenységükkel összeegyeztethető jogi szervezeti formák bármelyikét, de erre nem kötelesek. A vallási közösség az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási közösség voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti, azaz a vallásszabadság jogára hivatkozva nem mentesülhet az adott jogi formával járó kogens szabályok alól, másrészt nem élvez többletjogokat sem.” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 101.]
- [149] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza: „az állam nemcsak az egyházakkal, de semmilyen vallással vagy vallási közösséggel nem kapcsolódhat össze intézményesen, nem azonosíthatja magát egyetlen vallás tanításával sem, nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. A vallási közösségek önállóságába sajátosan vallási jellegüket érintő beavatkozás alkotmányosan nem lehetséges, függetlenül attól, hogy a közösségek milyen szervezeti formában működnek.” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 102.]
- [150] 2.5. Az állam és az egyházak jogi kapcsolata minden ország sajátos történelmi körülményei szerint alakul. Az Alkotmánybíróság már az Alkotmány 60. § (3) bekezdésének alkalmazásakor kimondta, hogy annak „mai értelme nem választható el sem az egyházaknak a magyar történelemben betöltött szerepétől (beleértve a szekularizáció lefolyását is), sem jelenkori tényleges működésüktől, sem a folyó társadalmi átalakulástól. Általános jelenség, hogy számos, egykor egyházi feladat – pl. iskolai oktatás, betegápolás, szegények segítése – az állam kötelességévé vált, az egyházak viszont szintén fenntartották e tevékenységüket. Ezekon a területeken az elválasztás nem ellentétes az együttműködéssel, mégha ez rigorózus garanciák között is folyik. Az egyházak egyenlőként való kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 53.]
- [151] Az Alkotmánybíróságnak az állam és az egyházak kapcsolatára vonatkozó korábbi értelmezését tartotta fenn az Alaptörvény, amikor kifejezetten is rögzítette, hogy a különvált működés mellett „az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.”
- [152] A közösségi célok meghatározásában – az Alaptörvény keretei között – az államnak viszonylag szabad mozgástere van; általában véve nem köteles valamely egyház, vallási közösség által kitűzött célok megvalósításában közreműködni, ha a tevékenységgel összefüggésben egyébként nem vállal állami feladatot.
- [153] Az államot szintén széles mérlegelési lehetőség illeti meg az egyházaknak nyújtható anyagi, pénzügyi támogatások, kedvezmények és mentességek (a továbbiakban együtt: anyagi támogatások) területén, különös tekintettel arra is, hogy az Alaptörvény N) cikke alapján Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti (amelyért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős). Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozza, hogy ilyen anyagi támogatások szabályainak meghatározása során az államnak különös figyelemmel kell lennie a vallásszabadsághoz való jog sajátosságaira, valamint arra, hogy valamely egyház ne kerüljön sem más egyházakhoz, sem pedig velük összehasonlítható helyzetben lévő más szervezetekhez képest indokolatlanul hátrányos helyzetbe [Alaptörvény VII. cikk, XV. cikk].
- [154] Az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés] a vallásszabadsággal kapcsolatban sem merül ki abban, hogy tartózkodik az egyéni jogok megsértésétől, hanem gondoskodnia kell a vallásszabadság érvényesüléséhez szükséges feltételekről, azaz a vallásszabadsággal kapcsolatos értékek és élethelyzetek védelméről az egyéni igényektől függetlenül is [vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 53–54.]. Ezért az állam együttműködése az egyházakkal közösségi célok érdekében nemcsak lehetőség, hanem kötelesség is azokon a területeken, amelyek a vallásszabadság érvényesüléséhez, illetve ezzel összefüggésben más alapvető jogokhoz szorosan kapcsolódnak [így különösen: az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése



- szerint a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést].
- [155] Nem alkotmányos elvárás, sem az, hogy minden egyház ténylegesen azonos jogosultságokkal rendelkezzen, sem az, hogy minden egyházzal ténylegesen ugyanolyan mértékben működjön együtt az állam. A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő jogok érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem diszkriminatív gyakorlat eredményei. Akár az állam által vállalt közösségi feladatok megoldásáról, akár az egyházak számára hozzáférhetővé tett anyagi támogatásokról, akár pedig az állam és az egyházak kötelező közösségi együttműködéséről van szó, mindhárom esetben érvényesülnie kell az állam világnézeti semlegességének.
- [156] 2.6. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján összefoglalóan megállapítja: az Alaptörvény VII. és XV. cikkéből eredő alkotmányos követelmény, hogy az állam a vallási közösségek önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás, valamint az egyházak számára hozzáférhető további jogosultságok megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, az Alaptörvény XXIV., illetve XXVIII. cikkének megfelelő tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett biztosítsa.
- [157] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően egyrészt megvizsgálta, hogy milyen különbségek vannak az Ehtv. alapján elismert egyházként, illetve alapcélként vallási tevékenységet végző egyesületként működő vallási közösségek (a továbbiakban: vallási egyesületek) jogállásában; másrészt azt vizsgálta, hogy az Ehtv.-nek az egyházi elismeréssel kapcsolatos szabályai megfelelnek-e a tisztességes eljáráshoz való jog, illetőleg a jogorvoslati lehetőséghez való jog követelményeinek.
- [158] 3.1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az Alkotmánybíróság megkeresésére küldött válaszában részletes tájékoztatást adott arról, hogy milyen különbségek vannak az Ehtv. alapján elismert egyházak, illetve a vallási egyesületek jogállásában. Ennek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Ehtv. és más jogszabályok számos esetben azonosan szabályozzák az elismert egyházak és a vallási egyesületek jogait, azonban több esetben lényeges különbségek is vannak. A teljesség igénye nélkül:
- [159] Az Ehtv. 1. hatályvesztéséig a törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó, de az Ehtv. szerint egyházként el nem ismert vallási egyesület lelkiismereti és vallásszabadság jogára, valamint hitéleti, vallási tevékenységére is vonatkoznak az elismert egyházak nagyobb önállóságát biztosító rendelkezések és az a jogosultság, hogy az egyházi személy a hitéleti szolgálata során tudomására jutott, személyiségi jogot érintő információkat nem köteles állami hatóság tudomására hozni [Ehtv. 34. § (2) bekezdés, 36. §, 10. § és 13. § (3) bekezdés]. Ezek a biztosítékok ugyanakkor az Ehtv. alapján már nem illetik meg az egyházi elismerést később kérelmező, de azt el nem nyerő, vallási egyesületként továbbműködő vallási közösségeket.
- [160] Az Ehtv. hatálybalépését követően – néhány, megállapodás alapján időben legfeljebb egy évvel tovább biztosítható támogatás kivétellel – csak elismert egyháznak nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás [Ehtv. 37. § (1) és (3) bekezdés].
- [161] A vallási egyesület az Ehtv. alapján a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény alkalmazásában egyesületnek minősül, és az egyesület részére felajánlható egy százalékra jogosult, feltéve, hogy az ilyen egyesületre vonatkozó jogszabályok által támasztott feltételeket 2012. június 30-áig teljesíti [Ehtv. 37. § (2) bekezdés]. A hivatkozott törvény ennek megfelelően a vallási egyesületeket is kedvezményezettnek minősíti, de nem egyházi kedvezményezettnek, hanem az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény szerintinek, azzal, hogy – korlátozott átmeneti időre, a 2014. rendelkező évig – az utóbbi szervezetekkel szemben támasztott egyes törvényi feltételeknek való megfelelés alól felmentést ad [8/A. §].
- [162] Az elismert egyházak a kapott adományokból az egyházi személyek (pl. lelkészek, plébánosok stb.) részére az egyházi szolgáltatásért, szertartásért személyi jövedelemadó mentesen biztosíthatnak jövedelmet [a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. melléklet 4.8. pont].
- [163] Az egyház-finanszírozási törvény kimondja, hogy az egyház levéltára, könyvtára, múzeuma működéséhez az éves költségvetési törvényben meghatározott összegű, az államiakhoz hasonló támogatásban részesül [az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 7. §-a].
- [164] Az egyház közcélú tevékenysége és intézménye a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatásra jogosult. Az ilyen intézményben a munkaviszony tartalma a munkabér, a munkaidő és a pihenőidő vonatkozásában a közalkalmazotti jogviszonyhoz igazodik; az ilyen intézményének foglalkoztatottaira is azonos feltételekkel kiterjednek az állami vagy önkormányzati intézmények foglalkoztatottaira vonatkozó központi

- bérpolitikai intézkedések. [Ehtv. 19. § (4)–(5) bekezdés]
- [165] Az egyház hitéleti célú bevételeit és azok felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti. Hitéleti célú bevételnek minősül különösen a személyi jövedelemadó meghatározott részének egyház számára történő felajánlása, annak költségvetési kiegészítése, az ennek helyébe lépő juttatás, valamint az ingatlanjáradék és annak kiegészítése. [Ehtv. 21. § (1) bekezdés]
- [166] A hit- és erkölcstanoktatás költségeit – törvény, illetve az egyházzal kötött megállapodás alapján – az állam biztosítja [Ehtv. 24. § (1) bekezdés].
- [167] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyházi elismeréshez a hatályos jogszabályok a vallási egyesületekhez képest olyan többletjogosultságokat társítanak, amelyek érdemben segítik, előnyökhöz juttatják az elismert egyházak vallási és anyagi működését, ezáltal az érintett vallási közösségek vallásgyakorláshoz való jogát. Ebből kifolyólag az egyházi elismerésről való döntésnek meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jog, illetőleg a jogorvoslathoz való jog követelményeinek.
- [168] Az Alkotmánybíróság rámutat arra is: önmagában nem ellentétes az Alaptörvénnyel az, hogy az Országgyűlés törvényben is elismer egyházakat, ha az nem eredményez zárt listát. Történeti előzményként megemlítenéd, hogy a vallás szabad gyakorlásáról szóló 1895. évi XLIII. törvénycikk hatálybalépésekor a 6. §-ában úgy rendelkezett, hogy „a latin, a görög és az örmény szertartású katolikus, az evangélikus református, az ágostai hitv. evangélikus, a görög-keleti szerb és görög-keleti román, valamint az unitárius egyházakra és hivekre, – nemkülönben az izraelitákra vonatkozó törvények és jogszabályok változatlanul fentartatnak”. A törvénycikk 7. §-a ugyanakkor további lehetőséget is ad az állampolgároknak arra az esetre, ha „törvényesen elismert vallásfelekezetté kívánnak alakulni”, akkor „tartoznak a hitéletre vonatkozó összes rendelkezéseket magában foglaló szervezeti szabályzatot jóváhagyás végett a vallás- és közoktatásügyi miniszternek bemutatni”. A 8. § határozta meg a jóváhagyás megtagadásának kizárólagos eseteit („csak akkor tagadható meg”). 1990-ben az Lvt. 22. §-a is úgy rendelkezett, hogy a törvény hatálybalépésekor törvényesen elismert egyházként, bejegyzett szerzetesrendként működő szervezeteknek a nyilvántartásba való bevezetéséről – a művelődési miniszter előterjesztése alapján – a bíróság hivatalból gondoskodik. Nincs alaptörvényi akadálya annak, hogy az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvény külön eljárás előírása nélkül rendelkezzen akár a már elismert egyházak, akár pedig azon egyházak elismeréséről, amelyek a törvényi feltételeknek köztudomásúan megfelelnek. Az ilyen törvényi elismerés mellett azonban a törvény szabályainak nyitva kell hagynia más vallási közösségek számára is az egyházi jogállás megszerzésének lehetőségét az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő eljárás keretében.
- [169] 3.2. Az Alkotmánybíróság az egyházi elismeréssel kapcsolatos szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatkor figyelembe vette a szabályozás előzményeit és változásának indokait is:
- [170] 3.2.1. Az Lvt. 8. §-a alapján egyházat az azonos hitelveket követők, vallásuk gyakorlása céljából hozhattak létre; egyház minden olyan vallási tevékenység végzése céljából alapítható volt, amely az Alkotmánnyal nem ellentétes és törvénybe nem ütközik.
- [171] Az egyházat az Lvt. szerint a székhelye szerint illetékes megyei bíróság, illetőleg a Fővárosi Bíróság nyilvántartásba vette, ha az alapítók nyilatkoznak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet az előbbi követelményeknek (tehát az Alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban lévő vallásgyakorlási célzatnak) megfelel, az egyházat legalább száz természetes személy megalapította, az egyház az alapszabályát elfogadta (amelynek tartalmaznia kellett legalább az egyház nevét, székhelyét, szervezeti felépítését, továbbá, ha az egyház valamely szervezeti egysége jogi személy, ennek megnevezését), valamint az ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta. Az egyház elnevezése már nyilvántartásba vett egyház elnevezésével nem lehetett azonos vagy összetéveszthető. (Lvt. 9. §)
- [172] Az egyház nyilvántartásba vételére vonatkozó bejelentést a képviseletére jogosult személynek kellett benyújtania. A bejelentéshez csatolni kellett az elfogadott alapszabályt és az arra vonatkozó nyilatkozatot, hogy az egyházat olyan vallási tevékenység végzése céljából alapították, amely az Alkotmánnyal nem ellentétes és törvénybe nem ütközik. Közölni kellett továbbá az egyház képviseletére jogosult személyek nevét. (Lvt. 10. §)
- [173] Az egyház nyilvántartásba vétele az Lvt. 11. §-a szerint csak akkor volt megtagadható, ha az nem felelt meg az előbbieken ismertetett (az Lvt. 8–10. §-ába foglalt) előírásoknak.
- [174] A törvény alkalmazásával kapcsolatos bírósági gyakorlatból kitűnik, hogy az Lvt. alapján lehetőség volt arra, hogy a bíróság azt is vizsgálja, hogy a szervezet közös vallásgyakorlás céljára jön-e létre (és nem pedig elsődlegesen gazdasági jövedelemszerzési célra), tehát ténylegesen vallási közösség kéri-e egyházkénti nyilvántartásba vételét. Az adott ügyekben az egyházi nyilvántartásba vételt megtagadó elsőfokú bíróságok, illetve másodfokon az előbbieket döntését helybenhagyó Legfelsőbb Bíróság is érdemben vizsgálhatónak ítélte a kérelmezők alapszabályát, amelyekkel kapcsolatban több

összefüggésre is rámutatott. Ha a közösség tevékenységében és vagyonában a gazdasági tevékenység a meghatározó, akkor a közösség létrehozása elsődlegesen nem vallás gyakorlásának céljából történt; ha az alapszabályban megjelölt cél mágikus tevékenység gyakorlása, akkor az nem közös hitelvek követését jelenti vallásgyakorlás céljából; a bíróság nem értékeli a hitelveket, azt azonban meg kellett állapítania, hogy a kérelmező közösség rendelkezik-e az Lvt.-ben előírt hitelvekkel, és az adott esetben helyesen állapította meg, hogy a kérelmező közösség alapvetően kulturális közösség, amely az életmód meghatározott formáinak közös gyakorlásával kulturális közösséget és nem vallásos egyházi közösséget alkotott. [ld. KGD1999. 211., KGD2000. 332., EBH1999. 159.]

- [175] 3.2.2. Az Lvt. alapján az egyházi jogi személy törvénysértése esetén az ügyész pert indíthatott az egyházi jogi személy ellen. A törvény lehetőséget adott rá, hogy a bíróság az ügyész keresete alapján törölje a nyilvántartásból azt az egyházat, egyházi jogi személyt, amelynek tevékenysége a 8. § (2) bekezdésébe ütközik (tehát az Alkotmánnyal ellentétes vagy törvénybe ütközik), ha e tevékenységet felhívása ellenére sem szüntette meg. [Lvt. 16. § (2) bekezdés, 20. § (2) bekezdés]
- [176] Az Alkotmánybíróság tájékoztatást kért a legfőbb ügyésztől arról, hogy az Lvt. alapján az ügyészség milyen intézkedéseket tett az Alkotmánnyal ellentétes, illetve törvénybe ütköző tevékenységet folytató egyházakkal kapcsolatban.
- [177] A Legfőbb Ügyészség tájékoztatása alapján az ügyész az egyházak felett – az egyház és állam elválasztása következtében – törvényességi felügyeletet nem gyakorolt. Az Lvt. szerinti keresetindításhoz 2001-ig arra volt ugyan jogosultsága, hogy megkeresse az egyházakat adatok, iratok megküldése végett, illetve felvilágosítás adása céljából, de ezt a jogosítványát a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXI. törvény megszüntette. Törvényességi felügyelet hiányában az egyházak vonatkozásában nem volt alkalmazható a korábban hatályos, a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényben szabályozott felügyeleti jogkör.
- [178] A Legfőbb Ügyészség arról is tájékoztatást adott, hogy az Lvt. hatályban léte alatt harminchárom egyházi jogi személy tevékenységével kapcsolatos beadvány, kérelem érkezett az ügyészi szervekhez (ezek közül a legtöbb egy konkrét szervezet működésével kapcsolatban). Az ügyész által kezdeményezett eljárások következtében a tevékenység megszüntetésére irányuló bírósági felhívások száma kettő volt, míg ügyészi keresetindítás öt esetben történt. Az ennek nyomán meghozott két határozatban a bíróság felhívta az egyház alperest az alapszabályában foglaltaknak megfelelő működésre, illetve a jogellenes tevékenységtől való tartózkodásra. Egyházi szervezet megszűnésének megállapítása iránt két eredményes ügyészi keresetindítás történt, míg egy esetben ügyészi keresetre a bíróság szüntette meg a szervezetet. Közérdekű bejelentés alapján egy kisegyház alapításának körülményei során gyanú merült fel, hogy a jogi személy nyereszkedési céllal, a magasabb állami normatíva lehívhatósága érdekében jött létre, ezért magánokirat hamisítás és csalás vétségének megalapozott gyanúja miatt nyomozás indult, amelyet – mivel bűncselekmény elkövetése nem volt megállapítható –, megszüntettek.
- [179] 3.2.3. Az Ehtv. megalkotására irányuló Törvényjavaslat indokolása szerint az Lvt. „a lelkiismereti és vallásszabadságot, illetve az egyházak létrehozását széleskörűen biztosította, a későbbiekben azonban nyilvánvaló volt, hogy az egyházalapítás rendkívül nagyvonalú feltételei lehetőséget adnak az alapjoggal történő visszaélésekre is, mind az egyházaknak járó állami támogatások jogosulatlan igénybe vételére, mind pedig ténylegesen nem hitéleti tevékenységet végző szervezetek egyházként történő bejegyeztetésére”. Az Ehtv.-ben a vallási tevékenységhez kapcsolódóan megfogalmazásra került az is, hogy milyen tevékenységek nem minősülnek önmagukban vallási tevékenységnek [6. § (2) bekezdés]. Ezek olyan tevékenységek, amelyeket az egyházak egyébként végezhetnek és végeznek, ugyanakkor alapvetően nem vallási jellegűek, azokra egyházat alapítani nem lehet. A Törvényjavaslat indokolása hangsúlyozta: az Lvt. „megengedő feltételeit kihasználva ugyanis számos esetben ténylegesen ilyen – alapvetően üzleti célokat szolgáló – tevékenységre jegyeztettek be egyházat, állami költségvetési támogatás mellett. Ezek a visszaélések is indokolják az egyházi státus új szabályozását”.
- [180] Az Lvt. szabályai, az azzal kapcsolatos bírósági döntések és az ügyészség tájékoztatása figyelembevételével az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Lvt. szabályai is adtak lehetőséget a nem valós vallási – így különösen gazdasági – céllal létrehozni kívánt szervezetek egyházi nyilvántartásba vételének megakadályozására, illetve a törvénysértések elleni fellépésre. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem vitatja az Országgyűlés jogát arra, hogy – ha a rendelkezésére álló adatok alapján az egyházi elismerés Lvt.-ben szabályozott eljárása nem bizonyult elég hatékonynak a nem vallási tevékenységet végző szervezetek kiszűrésére, illetve az ügyészség jogosítványai nem voltak megfelelőek az alkotmány- vagy törvénysértően működő szervezetek elleni fellépésre, akkor – tovább részletezze az egyházkénti elismerés tartalmi feltételeit, további garanciákat



- építsen be az elismerési eljárásba, illetve hatékonyabb jogi eszközöket biztosítson a törvénysértésekkel szemben.
- [181] Egy szervezet egyházi jogállása nem minősül az Alaptörvény által védett „szerzett jognak” abban az értelemben, hogy azt – ha utólag igazolást nyer, hogy nem álltak fenn az igénybevételének feltételei – ne lehetne felülvizsgálni és adott esetben visszavonni. A jogalkotó mérlegelésére van bízva, hogy ezzel kapcsolatban milyen szabályozási megoldást választ: az egyházi jogállással rendelkező szervezetek számára általánosságban kötelezővé teszi a nyilvántartásba vételi kérelem benyújtását és a törvényi feltételeknek való megfelelés igazolását, vagy a hatáskörrel rendelkező szerveknek írja elő (ad lehetőséget), hogy hivatalból indítsanak eljárásokat a felülvizsgálatra. Többféle szabályozási megoldás is összhangban lehet az Alaptörvénnyel, ugyanakkor az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: – a jelen határozatban korábban kifejtettek szerint – az egyházi jogállás megszerzésére irányuló eljáráshoz hasonlóan az egyházi jogállás felülvizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatban is alkotmányos követelmény a tisztességes eljárás és a jogorvoslati lehetőség biztosítása.
- [182] 3.2.4. Az Alkotmánybíróság szükségesnek látja, hogy rámutasson: szigorúbb tartalmi követelmények és garanciális eljárási feltételek szabályozása mellett is előfordulhat, hogy egy egyházi jogállást már megszerzett csoportról kiderül, hogy – akár anyagi, akár más szempontból – visszaél a jogállásával vagy egyébként törvénysértő módon működik. Ilyenkor az államnak nemcsak joga, hanem kötelessége is fellépni a jogszabálysértésekkel szemben. A jogszabálysértéseknek elvileg több változata is lehet:
- [183] Egyrészt, előfordulhat, hogy az egyházi szabályozástól független, valamely más ágazati jogszabályt sért meg a szervezet (pl. számviteli törvény [vö. Ehtv. 21. § (2) bekezdés]); ilyen esetben a jogsértésre az adott ágazati szabályozásban meghatározott jogkövetkezményeket lehet alkalmazni.
- [184] Másrészt, lehetséges, hogy az egyház működése valamely lényeges vonásában alaptörvény-ellenes vagy más jogszabályba ütközik. Az Ehtv. 7. § (3) bekezdése előírja: „Az egyház kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az Alaptörvénnyel nem ellentétes, jogszabályba nem ütközik, nem sérti más közösségek jogait és szabadságát, valamint az emberi méltóságot.” Ugyanakkor az Ehtv. hatályos szabályai csak az Alaptörvénybe ütköző egyház ellen biztosítanak fellépési jogosultságot, más jogszabályt sértő működés esetére nem, és ilyenkor is a megszüntetés az egyetlen lehetséges szankció, amelyről a miniszter előterjesztésére a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés döntene (a törvény mellékletének módosításával, tehát kétharmaddal) [26. § c) pont, 28. §]. Ez a szankciós lehetőség sem nem teljes körű, sem nem eléggé differenciált, sem nem biztosított vele összefüggésben a tisztességes eljárás és a jogorvoslati lehetősége, de a hatékony fellépés politikai alkuk tárgyává is válhat.
- [185] Harmadrészt, ha a törvényhozó úgy dönt, hogy nem ad meg automatikusan minden potenciális többletjogosultságot minden egyháznak, akkor az is előfordulhat, hogy egy egyház az egyházi működés alapvető szabályaival és más általános jogszabályokkal összhangban működik, de valamely többletjogosultság igénybevételének feltételeit, szabályait megsérti; a jogalkotónak erre az esetre szintén biztosítania kell, hogy sor kerülhessen az adott többletjogosultság megvonására (tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett).
- [186] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Ehtv. jelenlegi szabályainál hatékonyabb fellépési lehetőségek indokoltak az egyházként működő szervezetek esetleges visszaéléseivel, jogsértéseivel szemben.
- [187] 3.3. A jelen határozatban elbírált alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozók egy csoportjának vonatkozásában az Országgyűlés az OGYh.-ban az Ehtv. 34. § (2) bekezdése és 14. § (3)–(5) bekezdése alkalmazásával döntött az egyházi elismerés iránti kérelem elutasításáról. Az Ehtv. 7. § (1) és (4) bekezdése, 14. § (1) bekezdése és 15–16. §-a ezekkel a rendelkezésekkel tartalmilag szorosan összefügg, mivel ugyanerre az eljárásra, illetve az egyházak Országgyűlés általi elismerésének eredményére utal.
- [188] 3.3.1. Az Ehtv. 1. hatályvesztéséig a törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó egyházak elismeréséről – az Ehtv. hatálybalépését követően a 14. § (1) bekezdése alapján a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok szerint benyújtott kérelmekhez hasonlóan – az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottságának (az Emberi jogi bizottságnak) javaslatára dönt [Ehtv. 34. § (2) bekezdés, 14. § (3) és (5) bekezdés].
- [189] A bizottság felhívására a kérelmező az Ehtv. 14. § (2) bekezdés a)–f) pontja szerinti feltételeket igazolni köteles [a (2) bekezdés a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállásáról a bizottság a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását kéri] [Ehtv. 14. § (4) bekezdés]. Ha a bizottság a kérelmező egyházként történő elismerésére vonatkozó javaslatot – formáját tekintve az Ehtv. mellékletének módosítására vonatkozó törvényjavaslatot – terjeszt az Országgyűlés elé, és az Országgyűlés azt elfogadja, akkor a kérelmező az Ehtv.-nek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napjától minősül egyháznak, a miniszter pedig ezt követő 30 napon belül az egyházat

- nyilvántartásba veszi [Ehtv. 7. § (4) bekezdés, 14. § (3) bekezdés, 15–16. §]. Az egyházi jogállást tehát nem a miniszteri nyilvántartásba vétel hozza létre, hanem az egyházi jogállás egyik következménye, hogy az ilyen jogállással rendelkező vallási közösségeket a miniszter köteles nyilvántartásba venni.
- [190] Ha az Ehtv. 14. § (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem állnak fenn, azt a bizottság az Ehtv. szerint a javaslatához kapcsolódóan jelzi. Ha az Országgyűlés a javaslat alapján valamely kérelmező egyházként történő elismerését nem támogatja, az erről szóló döntést országgyűlési határozat formájában kell közzétenni (és a közzétételtől számított egy éven belül az egyesület egyházként való elismerésére irányuló ismételt népi kezdeményezés nem indítható) [Ehtv. 14. § (3) és (5) bekezdés]. Ha az Országgyűlés az elismerést az Ehtv. 1. hatályvesztéséig annak az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó valamely egyház tekintetében elutasítja, az egyház 2012. március 1-jétől vallási egyesületnek minősül [Ehtv. 34. § (4) bekezdés; az Ehtv. 52. §-a a 34. §-át 2012. szeptember 1-jei hatállyal módosította, a jelen ügy elbírálásakor már nincs az Ehtv. 34. §-ának (4) bekezdése].
- [191] 3.3.2. Az Ehtv. hivatkozott rendelkezései alapján az Emberi jogi bizottság 2012. február 10-én megvitatta, majd benyújtotta a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításáról szóló T/5839. számú törvényjavaslatot.
- [192] A javaslat bizottsági vitájából kiderül, hogy a Magyar Tudományos Akadémia elnöke a miniszter által továbbított elismerési kérelmekkel kapcsolatban levelet küldött az Emberi jogi bizottságnak, majd a bizottság kérésére egy második levelet is, azonban – a bizottság tagjainak várakozásával szemben – a levelek nem tartalmaztak a kérelmező egyháznak az Ehtv. 14. § (2) bekezdés a)–c) pontja szerinti feltételeknek való megfelelőségét minősítő véleményt [ld. az Emberi jogi bizottság 2012. február 10-én tartott üléséről készült, EMBCB-1/2012. számú Jegyzőkönyv, 15., 17., 19–21. o.].
- [193] Az Emberi jogi bizottság a törvényjavaslatban – az Ehtv. Mellékletének kiegészítésével – az eredetileg elfogadott Ehtv.-hez képest további 13 vallási közösség egyházi elismerését javasolta, illetve értelmező rendelkezésben megállapította, hogy melyek az Ehtv. mellékletének 27. pontjában hivatkozott buddhista vallási közösségek. A vallási közösségek elismerésére vonatkozó javaslatot az előterjesztő részletes indokolással látta el. A törvényjavaslatot az Országgyűlés 2012. február 27-én fogadta el, és a Magyar Közlönyben 2012. évi VII. törvényként került kihirdetésre.
- [194] A T/5839. számú törvényjavaslat benyújtását követően az előterjesztő bizottság 2012. február 13-án benyújtotta az egyházkénti elismerés elutasításáról szóló H/5854. számú határozati javaslatot is, amelyben 67 vallási közösség egyházi elismerésének elutasítását javasolta. A határozati javaslat nem tartalmazott részletes indokolást arra vonatkozóan, hogy az elutasításra javasolt vallási közösségek megfelelnek-e, illetve miért nem felelnek meg az Ehtv.-ben meghatározott feltételeknek, hanem annyit jegyzett csak meg, hogy „a jelen elutasítás nem jelenti azt, hogy a későbbiek során ezen szervezetek a feltételek fennállása esetén az egyházi státuszt nem szerezhetnék meg a törvényben szabályozott eljárás szerint, ez a későbbiek során – amennyiben indokolt – számukra lehetséges”.
- [195] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.
- [196] Az Országgyűlés az egyházi elismerést kérelmező vallási közösségekkel kapcsolatos döntése során nem jogalkotóként, hanem jogalkalmazóként (az Alaptörvény XXIV. cikke értelmében „hatóságként”) jár el, mivel egyedi ügyben dönt a kérelmező jogáról. Ezt a tételes jogi, illetve dogmatikai alapon levont következtetést a T/5839. számú törvényjavaslat bizottsági vitájában elhangzott előterjesztő álláspont is alátámasztja: „szeretném leszögezni, hogy ebben a kérdésben mi nem törvényalkotók vagyunk, hanem jogalkalmazók. Ez törvényi kötelezettsége a bizottságnak, és ez nem egy választott dolog, hiszen mi jogalkalmazók vagyunk” (ld. az Emberi jogi bizottság 2012. február 10-én tartott üléséről készült, EMBCB-1/2012. számú Jegyzőkönyv, 25. o.).
- [197] Az elutasításról szóló javaslat, illetve döntés vonatkozásában az Ehtv. nem írt elő az egyes kérelmezőkre nézve részletes indokolási kötelezettséget, a H/5854. számú határozati javaslat előterjesztője az előterjesztést egyedileg nem is indokolta, így az OGYh.-ban elutasított vallási közösségek nem kaptak hivatalos, írásos magyarázatot arról, hogy miért nem szerezhetnek egyházi jogállást.
- [198] A T/5839. számú törvényjavaslatához benyújtott módosító javaslatok bizottsági vitájában maga a törvényjavaslat előterjesztője részéről elhangzott álláspont is kétségeket hagy afelől, hogy mennyire volt alkalmas az Ehtv. szerint szabályozott eljárás a megalapozott országgyűlési döntés előkészítésére. (ld. az Emberi jogi bizottság 2012. február 14-én tartott üléséről készült, EMBCB-3/2012. számú Jegyzőkönyv, 8–9. o.).
- [199] Az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozók egyöntetűen sérelmezték: nem biztosított, hogy az Ehtv.-ben meghatározott tartalmi feltételeknek

megfelelő vallási közösségek elnyerjék az egyházi jogállást, mivel az Ehtv. alapján az egyházi elismerésről dönteni jogosult Országgyűlés politikai döntéshozó szerv, tehát annak többsége – sőt, mivel sarkalatos törvényről van szó, kétharmados többsége – meghatározott tartalmú döntésre nem kötelezhető.

- [200] Az Alkotmánybíróság a vizsgálata során megállapította, hogy az egyházi elismerésről történő döntéssel kapcsolatos politikai mérlegelés kockázata nemcsak az Ehtv. tételes szabályai, de annak eddigi alkalmazási gyakorlata alapján sem zárható ki. Ezt támasztja alá a H/5854. számú határozati javaslatot előterjesztő bizottság jegyzőkönyvében megjelenő azon előterjesztői vélemény is, amely szerint az Ehtv.-be foglalt feltételeknek való megfelelés szükséges az egyházi elismeréshez, de arra nem tesz jogosulttá: „Az előterjesztett listáért vállaljuk a felelősséget, mert alaki értelemben mindennek megfelelnek, és van egy logikai rend, amely alapján a listát összeállítottuk. Nálunk a törvény nem alanyi jogon biztosítja az egyházi státuszt. [...] Azt el kell ismernem, hogy alaki szempontból más vallási közösségek is megfelelhetnek a feltételeknek. Azért használtam feltételes módot, mert amikor már tartalmilag vizsgálom a kérdést, akkor találhatok kifogást. Azoknál az egyházaknál, amelyeknek a bejegyzését kérjük, semmiféle kifogást nem találtunk. Ráadásul nem egy esetben nagy nemzetközi szervezetek magyarországi képviselőiről van szó.” (ld. az Emberi jogi bizottság 2012. február 13-án tartott üléséről készült, EMBCB-2/2012. számú Jegyzőkönyv, 6. o.)
- [201] A hivatkozott ülésen az előterjesztő bizottság elnöke kifejezetten elismerte, hogy a javaslat előkészítéskor az Ehtv.-be foglaltakon kívül más szempontok is mérlegelésre kerültek. (EMBCB-2/2012. számú Jegyzőkönyv, 11. o.)
- [202] Az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában az Emberi Erőforrások Minisztériuma is úgy foglalt állást, hogy az Országgyűlésnek diszkrecionális jogköre van ebben az esetben. Erre utal a tájékoztatás szerint egyrészt az Ehtv. megengedő módú megszövegezése („ismerhető el”), másrészt az a tény is, hogy az elismerés az Ehtv. egyházakat tartalmazó mellékletének módosításával, kétharmados szavazati aránnyal lehetséges.
- [203] Az egyházi elismerésről való döntési jogkörnek az Országgyűléshez telepítése az Alaptörvénnyel – és ezen belül a vallásszabadság jogával, valamint az állam és az egyházak különvált működését kimondó szabállyal – való összhang szempontjából különösen aggályos.
- [204] A törvényhozó és a végrehajtó – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elve alapján – a mindenkori többség programjához igazodva az államvezetés funkcióját, lényegét tekintve egy politikai funkciót hivatott ellátni. Az Al-

kotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában a jogállamiság elve alapján – az Alkotmány szerinti parlamentáris rendszer kapcsán – kimondta, hogy „[a] törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti az Országgyűlés és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti pártok alakítanak kormányt, az Országgyűlés zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg” (ABH 1993, 256, 261.). Az Országgyűlés által többségi alapon meghozott döntések így alapvetően politikai karakterű döntéseknek minősülnek.

- [205] Korábban az Lvt. alapján az egyházak elismeréséről a törvénynek alárendelt független és pártatlan bíróság döntött, jogalkalmazói eljárásban. Ez összhangban állt az Alkotmány 60. § (3) bekezdésével, illetve az ezzel tartalmilag azonos Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésével: az állam és az egyházak elválasztásából következően „az államnak a vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.]. Éppen ezért elengedhetetlen, hogy a semlegesség követelménye az egyházak elismeréséről szóló állami döntésnél tartalmilag, illetve meghozatala során formailag is érvényesüljön. Az Lvt.-be foglalt eljárást felváltó országgyűlési döntéshozatal ugyanakkor – a fentiekből is következően – nem szigorúan jogszabályi feltételek fennállását vizsgáló jogalkalmazási eljárás, hanem többségi elven alapuló, politikai szempontokat (is) érvényesítő, politikai jellegű eljárás. Ilyenformán az egyházi státusz parlamenti szavazás útján történő elismerése, önmagában e döntéshozatali eljárásnak az Országgyűléshez telepítése politikai alapon meghozott döntésekhez vezethet. Az ilyen, jogi mérlegeléssel megítélendő, alapjogi vonatkozású egyedi ügyekben a döntéshozatalnak a független bíróságtól való elvonása és kizárólagosan az alapvetően politikai karakterű Országgyűléshez telepítése nem egyeztethető össze az Alaptörvénybe foglalt fenti követelményekkel.
- [206] Bár az egyházi elismerésre vonatkozó eljárás hasonlóságot mutat a nemzetiségek elismerésével kapcsolatos eljárással (amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik), az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy e párhuzam a hatáskör-telepítés Alaptörvénnyel való összhangja szempontjából nem döntő. Az egyházak, illetve a nemzetiségek státusza ugyanis alapvetően különböző: az utóbbiak – az Alaptörvény rendelkezései szerint – *államalkotó tényezők*, a magyar politikai közösség részei, az Országgyűlés munkájában való részvételük tekintetében is speciális bánásmódban részesülhetnek [ld. Nemzeti hitvallás, Alaptörvény XXIX. cikk és 2. cikk (2) bekezdés]. Az említett tényezők egyáltalán nem merülnek fel az egyházak, vallási közösségek esetében, sőt, az Alaptörvény VII. cikk (2) be-



- kezdésében kifejezetten ki mondja, hogy az állam és az egyházak különváltan működnek, továbbá, hogy az egyházak önállóak.
- [207] Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az egyházi elismerés iránti kérelem esetén az Ehtv. sem a bizottsági javaslattételt, sem az országgyűlési döntést nem köti határidőhöz.
- [208] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyházi elismerésről történő döntésnek az Ehtv.-ben szabályozása nem felel meg az Alaptörvény XXIV., illetve XXVIII. cikkébe foglalt tisztességes eljárás követelményének.
- [209] 3.3.3. Az Alkotmánybíróság a szabályozás áttekintése során azt is megállapította, hogy az Ehtv. sem az Országgyűlésnek az egyházi elismerést elutasító döntése, sem a kérelemről való döntés elmaradása esetére nem biztosít jogorvoslati lehetőséget, amely módot adna a döntés tény- és jogkérdésekben történő felülvizsgálatára és az esetleges jogsérelmek kiküszöbölésére.
- [210] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság az Ehtv. szerinti elismert egyházakkal kapcsolatban rámutatott arra, hogy ez a jogállás a vallási egyesületek jogállásához képest jelentős többletjogokat biztosít. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában már korábban kifejtette, hogy a vallási közösségek önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás megszerzéséről, illetve további jogosultságokról történő döntés vonatkozásában alkotmányos követelmény a jogorvoslati lehetőség biztosítása. Ezeknek a követelményeknek az Ehtv. nem felel meg.
- [211] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy nem tekinthető az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése által megkövetelt hatékony jogorvoslatnak az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége sem (amellyel a jelen ügyben a panaszosok éltek), mivel az Alkotmánybíróság nem az Országgyűlés által jogalkalmazóként lefolytatott egyedi elismerési eljárásokban megállapított tényállást és az eljárás jogszerűségét vizsgálja felül, hanem csak az elismeréssel kapcsolatos döntés során alkalmazott, illetve közvetlenül hatályosuló jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját.
- [212] 3.3.4. Az Alkotmánybíróság az előbbiek szerint lefolytatott vizsgálat alapján megállapítja: az Ehtv. 14. § (1) és (3)–(5) bekezdése, valamint 34. § (2) és (4) bekezdése nem felel meg a tisztességes eljáráshoz való jogból és a jogorvoslathoz való jogból eredő követelményeknek, ezen keresztül a vallásszabadsághoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét eredményezi, tehát alaptörvény-ellenes.
- [213] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a jelen határozatban nem azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozók megfelelnek-e az Ehtv.-be foglalt elismerési feltételeknek, valamint, hogy az Országgyűlés – illetve a javaslatot tevő bizottság – törvényesen és tisztességesen járt-e el, hanem – mivel az utólagos normakontroll indítvány, illetve az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörében jogszabályok (nem pedig egyedi eljárások) Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát végzi – az Ehtv.-beli szabályozást vizsgálta felül.
- [214] 4. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. [...] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelm orvoslása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme” [3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11], [13]]. Az Alkotmánybíróság a hatáskörére vonatkozó szabályokat saját alkotmányos jogállásával és az adott hatáskör rendeltetésével összhangban értelmezi [vö. Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés és 28. cikk], ennek megfelelően járt el – az Abtv. 45. § (4) bekezdésében meghatározott mérlegelési jogkörében – az Ehtv. alaptörvény-ellenes rendelkezéseivel kapcsolatban alkalmazott jogkövetkezmények megállapításakor is:
- [215] Azok az egyházak, amelyek elismerését az Országgyűlés az OGYh.-ban elutasította, az Ehtv. alaptörvény-ellenes 14. § (3)–(5) bekezdése, valamint 34. § (2) és (4) bekezdése alkalmazása (hatályosulása) folytán szenvedtek jogsérelmet; ezért az Alkotmánybíróság az Ehtv. 14. § (3)–(5) bekezdését a hatálybalépésükre, 2012. január 1-jére visszaható hatállyal megsemmisíti. Az Ehtv. 52. §-a a 34. §-át 2012. szeptember 1-jei hatállyal módosította, a jelen ügy elbírálásakor már nincs az Ehtv. 34. §-ának (4) bekezdése, (2) bekezdése pedig tartalmilag módosult, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján megállapította az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (2) és (4) bekezdése általános alkalmazhatatlanságát e rendelkezések hatályba lépésétől, 2012. január 1-jétől kezdve, tehát az alkotmányjogi panaszok benyújtásának alapjául szolgáló OGYh. elfogadásának időpontjára nézve is. Az alaptörvény-ellenesség főszabályként ugyan nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket [Abtv. 45. § (3) bekezdés], de

mivel az Alkotmánybíróság a jelen esetben az Abtv. 45. § (4) bekezdés alapján az alaptörvény-ellenes rendelkezések megsemmisítését, illetve alkalmazhatatlanságát a főszabálytól eltérően, visszaható hatállyal mondta ki, a rendelkezések alapján elfogadott OGYh.-hoz és az Ehtv. közvetlenül hatályosult 34. § (4) bekezdéséhez joghatás nem fűződhet, azok alapján az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak egyházi jogállásukat nem veszítették el, vallási egyesületté történő átalakulásuk nem kényszeríthető ki.

[216] A fent megállapítottakra tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján az Ehtv.-nek az előbbiekkal szoros tartalmi összefüggésben álló 7. § (1) bekezdése „és az Országgyűlés által elismert” szövegrészét, a 2012. szeptember 1-jétől hatályos 34. § (1) bekezdését, továbbá 37. § (1) bekezdését, valamint az önmagában alkalmazhatatlan 14. § (1) bekezdését is megsemmisítette. Az Ehtv. 7. § (1) bekezdésének idézett szövegrésze és a 34. § (1) bekezdésének a „mellékletben meghatározott” szövegrésze ugyanis az egyházi jogállást – közvetetten – továbbra is kizárólagosan az Országgyűlés általi elismeréshez, illetve a Mellékletbe foglaláshoz kapcsolódóan tartaná fenn, ugyanakkor a 2012. szeptember 1-jétől hatályos 34. § (1) bekezdésben csak a „mellékletben meghatározott” szövegrész megsemmisítése értelmezési zavart okozhatna, ezért az Alkotmánybíróság a bekezdés egészének megsemmisítése mellett döntött [a rendelkezés Alaptörvénnyel összhangban álló részének a pótlása az Országgyűlés feladata lesz, tekintettel arra is, hogy a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény 8/A. §-a az ebbe foglalt értelmező rendelkezésre hivatkozik]. A 37. § (1) bekezdése pedig az egyházi célú költségvetési támogatásokból zárna ki a Mellékletben nem szereplő egyházakat, ezért annak érdekében, hogy az alaptörvény-ellenes törvényi rendelkezések alkalmazásával elutasított elismerést kérő egyházak az Ehtv. Mellékletébe iktatott egyházakhoz képest ne kerüljenek indokolatlanul hátrányos helyzetbe, az Alkotmánybíróság ezt a szabályt is megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal – a jelen határozatba foglaltakkal összhangban – hangsúlyozza: az államot széles mérlegelési lehetőség illeti meg az egyházaknak nyújtható anyagi támogatások területén, de azokat tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján kell hozzáférhetővé tenni, az Ehtv. Mellékletébe kerülése vonatkozásában pedig – a korábban kifejtettek szerint – hiányoztak a tárgyilagosságot biztosító eljárási garanciák.

[217] Az Ehtv. 17. §-a szerint az egyházakról a miniszter nyilvántartást vezet. Az egyházi jogállást nem a miniszteri nyilvántartásba vétel hozza létre, hanem az egyházi jogállás egyik következménye, hogy az ilyen jogállással rendelkező vallási közösségeket a

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

[218] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a jelen határozat nem érinti sem azoknak az egyházaknak a jogállását, amelyek az Ehtv. elfogadásakor is annak Mellékletében szerepeltek, sem azokat, amelyekről az Országgyűlés ugyan az Ehtv. 14. § (3)–(5) bekezdése szerint döntött, de amelyek elismerését az OGYh.-ban nem utasította el, hanem törvénymódosítással az Ehtv. Mellékletébe foglalt.

[219] Ilyen jogszabályi környezetben már nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést az Ehtv. 7. § (4) bekezdése, amely szerint „az Országgyűlés által elismert egyházakat a melléklet tartalmazza”, továbbá a 15–16. §-a sem, azaz, „az egyesület az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napjától minősül egyháznak”, illetőleg, hogy a „miniszter az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépését követő 30 napon belül az egyházat nyilvántartásba veszi”, mivel ezek alapján önmagukban nem kizárt az Országgyűlés által elismert és a Mellékletben szereplő egyházakon kívül más vallási közösségek egyházi jogállásának fenntartása sem. Ezért az Alkotmánybíróság az Ehtv. 7. § (4) bekezdése és 15–16. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

[220] 5. A IV/2785/2012., IV/2786/2012., IV/2787/2012., IV/2788/2012., IV/2790/2012., és IV/2801/2012. számú alkotmányjogi panaszokban az indítványozók az Ehtv. 34. § (1) bekezdése megsemmisítését amiatt kérték, mert az megfosztotta őket egyházi státuszuktól, tehát a B) cikk (1) bekezdése és a VII. cikk által védett szerzett jogokat vont el a vallási közösségektől, és nem állt rendelkezésükre a jog sérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás. Az indítványoknak ebben a részében felvetett alkotmányjogi probléma lényege tehát az, hogy az egyszer már egyházi jogállást szerzett szervezetektől alapjoggal való visszaélés, illetve törvénysértés egyedi eljárásban történő bizonyítása nélkül – általánosan, közvetlenül hatályosuló törvényhozási aktsussal – visszavonható-e az egyházakénti elismerés.

- [221] Az Ehtv. 34. § (1) bekezdését az Ehtv. 52. §-a 2012. szeptember 1-jei hatállyal módosította, de a panaszosok vonatkozásában még ezt megelőzően hatályosult, ezért az Alkotmánybíróság – az alkalmazhatatlanság esetleges megállapítása érdekében – elsőként a 2012. augusztus 31-ig hatályos rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta.
- [222] Az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (1) bekezdése az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházakat és azok vallásos célra létrejött önálló szervezetét főszabályként a törvény erejénél fogva egyesületnek minősítette. A rendelkezés ugyanakkor – az Ehtv. Mellékletében meghatározott egyházak mellett – az átminősítés hatálya alóli kivételként határozta meg azokat az egyházakat is, amelyek az Ehtv. 1. hatályvesztéséig a törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet nyújtottak be. A Ehtv. 1. 35–36. §-a rendelkezett a törvény hatálybalépéséről és az egyházi elismerés (továbbműködés) iránti kérelmek benyújtásáról. Az Alkotmánybíróság – a Ehtv. 1.-et közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenesnek minősítő 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban – ezeket a rendelkezéseket érintően azonban a normavilágosság hiánya miatt a jogbiztonság sérelmét állapította meg: „az a szabályozási helyzet, hogy a törvény „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 magába 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.”
- [223] A Ehtv. 1. 2011. december 20-án veszítette hatályát, az Ehtv. azonban csak ezt követően, 2011. december 31-én került kihirdetésre és 2012. január 1-jén lépett hatályba. Azoknak az egyházaknak, amelyek korábban – az Alkotmánybíróság által jogbiztonságot sértőnek talált törvényi szabályok alapján – nem nyújtottak be egyházkénti elismerésre vonatkozó kérelmet, az Ehtv. kihirdetését követően már nem volt lehetőségük arra, hogy az Ehtv. alapján úgy kezdeményezzék az egyházi elismerésüket, hogy elkerüljék az egyesületté minősítést, egyházi jogállásuk elvesztését.
- [224] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (1) bekezdése megsértette az Alaptörvény VII. cikkébe foglalt vallásszabadsághoz való jogot, és ezzel összefüggésben a B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság követelményét, tehát alaptörvény-ellenes, ezért – az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított mérlegelési jogkörében, az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekére tekintettel – a panaszosok vonatkozásában a rendelkezés visszaható hatályú alkalmazhatatlanságát mondta ki.
- [225] 6. Az alkotmányjogi panaszosok közül többen is indítványozták az Ehtv. 6. § (1) bekezdése, 14. § (2) bekezdése, 17. §-a, 18. §-a, 26. § c) pontja, 28. §-a, 34. § (3) bekezdése és Melléklete, valamint az Abtv. 34/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [226] Az Ehtv. 17. §-a, 18. §-a és 34. § (3) bekezdése tekintetében az indítványok érdemi indokolást nem tartalmaztak. A panaszosok azt sem igazolták, hogy az Ehtv. támadott Mellékletének alkalmazása vagy hatályosulása közvetlenül hogyan okozott nekik jogsérelmet.
- [227] Az Ehtv. 6. § (1) bekezdésében és 14. § (2) bekezdésében az egyházi elismerés feltételeit képező tartalmi követelményeket kifogásoltak, azonban az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását – azaz, hogy az Országgyűlés azokat velük szemben ténylegesen alkalmazta volna – nem igazolták [vö. Abtv. 52. § (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság felidézi, hogy a jelen határozatában éppen arra mutatott rá, hogy az Ehtv. által meghatározott tartalmi elismerési feltételek meglétének az Országgyűlés általi vizsgálata elmaradhatott, illetve azokat az elismeréshez nem feltétlenül tekintette elegendőnek.
- [228] Az Ehtv. 26. § c) pontja, 28. §-a és az Abtv. 34/A. §-a olyan, az egyház megszüntetésével kapcsolatos szabályokat tartalmaz, amelyek vonatkozásában az indítványozók szintén nem igazolták érintettségüket.
- [229] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz a konkrét ügyben érintett személy vagy szervezet, ha jogának sérelme bekövetkezett [Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pont]. Ezzel összhangban értelmezte az Alkotmánybíróság a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatával kapcsolatos határozatában az érintettség fogalmát: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvet-



lenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.” Az adott ügyben ennek megfelelően „az Alkotmánybíróság a panaszok befogadhatóságának elbírálása során érintettnek tekintette azokat az indítványozókat, akiknek az ügyében a támadott jogszabály alkalmazása, azaz végrehajtása megkezdődött, illetve a köztársasági elnöki határozatban foglalt felmentéssel teljesült”, továbbá kimondta, hogy „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]; 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.

[230] A jelen ügyben az indítványozókat a támadott jogszabályi rendelkezések aktuálisan nem érintették, tényleges jogsérelem nem következett be, csak egy jövőbeli eshetőleges jogsértéssel hozták a rendelkezések egy részét összefüggésbe. A vizsgált alkotmányjogi panaszokba foglalt indokok alapján indítvány benyújtására – azaz az Alaptörvénnyel való összhang érintettségétől független, utólagos felülvizsgálatának kezdeményezésére – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint a Kormánynak, az országgyűlési képviselők egynegyedének és az alapvető jogok biztosának van jogosultsága.

## VII.

[231] 1. Az indítványozók elsősorban az Alaptörvény B) cikkének és 4. cikkének sérelmére hivatkozással az Ehtv. egészének visszaható hatályú megsemmisítését is kérték a kellő felkészülési idő hiánya miatt.

[232] Az Ehtv.-t 2011. december 30-án fogadta el az Országgyűlés, másnap kihirdették és 2012. január 1-jén hatályba is lépett. Az indítványozók szerint tehát az érintetteknek egy napjuk volt arra, hogy a vonatkozásukban alapvető változásokat hozó jogszabályszöveget megismerjék, annak alkalmazására felkészüljenek, és megtegyék az esetlegesen szükséges adminisztratív lépéseket. Az indítványozók szerint az teljesen irreleváns, hogy az Ehtv. számos helyen megegyezik az Ehtv.1.-el; a jogállamiság elve alapján ugyanis a felkészülési idő a jogszabály kihirdetésének napján kezdődik.

[233] 2. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. Az Alkot-

mánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh.) foglalta össze. E határozat szerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon

[234] a) a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására;

[235] b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;

[236] c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz (ABH 1992, 155.). A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el köteleességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése cél-eszköz viszonyban áll egymással.

[237] Az ABh. leszögezte: „A demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani.”

[238] Az Alkotmánybíróság már az ABh.-t megelőző döntésében is hangsúlyozta, hogy „[a] jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg” [7/1992. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 45, 47.]. Az ABh. szerint pedig „[a]nnak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szüksé-

gessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma” (ABH 1992, 155, 158.). Az Alkotmánybíróság ugyanis egyrészt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérésének lehetőségét tekintve nincs azonos helyzetben a jogalkotóval (jogszabály-előkészítővel), másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni.

[239] A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő káró hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket.

[240] 3. Mivel az Alkotmánybíróság a jelen határozatban elbírált, kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó valamennyi alkotmányjogi panaszt érintően alkalmazási tilalmat mondott ki, az ezen alapuló indítványi elemeket a továbbiakban nem vizsgálta, ugyanakkor azokkal összefüggésben szükségesnek tartotta rögzíteni a következő elvi megállapításokat:

[241] Egyrészt, a felkészülési idő mérése valóban a jogszabály kihirdetésétől kezdődik. Annak vizsgálatát azonban, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégezni. A formailag új jogszabályban található, de tartalmilag a korábban kihirdetett rendelkezésekkel azonos szabályok nem minősíthetők a tartalmilag is új szabályokkal megegyezően.

[242] Másrészt, mivel az Alkotmánybíróságnak nem feladata teljes jogszabályok alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő hivatalból történő pontos felmérése, az indítványozónak kell részletesen indokolnia, hogy a sérelmezett jogszabály egyes rendelkezéseivel összefüggésben a felkészülési időt miért nem tekinti megfelelőnek, azok hatályba lépése hogyan vezet vagy vezetett a jogbiztonság sérelmére. Ennek keretében az indítványozónak a felelőssége – szükség esetén – megküldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Ha az indítványozó ezeknek a követelményeknek nem

tesz eleget, a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó indítványa érdemi vizsgálatára nem kerül sor. [vö. Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pont, (4) bekezdés, (6) bekezdés, 55. § (3) bekezdés]

[243] A határozat Magyar Közlönyben történő közzétételre az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2013. február 26.

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

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró*  
párhuzamos indoklása

[244] Egyetértek a határozat rendelkező részével, de úgy vélem, hogy ebben az ügyben további vizsgálatot érdemelt volna az alábbi, vallásszabadságot és az egyenlőséget érintő szempontok.

[245] 1. Álláspontom szerint nemcsak vallásszociológiai, hanem alkotmányossági és történeti nézőpontból is súlyosan aggályosak az Ehtv. 6. §-ában foglaltak: „A vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfelettre irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.”

[246] 1.1. A meghatározás a világvallások és számos más vallási hagyományra nézve diszkriminatív, mert a keresztény vallás alapján állapít meg más vallásokkal szemben érvényesítendő kritériumokat. Ez a meghatározás a zsidóságra és a kereszténységre teljes mértékben érvényes, az iszlámra már csak korlátozottan, és számos más vallásra alig. A szövegben a „természetfeletti” kifejezés hibás, mert a tör-

- vény által elismert vallási közösségek egy része nem irányul természetfelettire. Ilyenek például a buddhista közösségek. A természetfelettire való irányulás ismerve a későbbiek során kizárja az olyan vallások hazai regisztrációját, melyek a világon mindenütt elismertek, mint például a kvékerek.
- [247] 1.2. Az „emberi méltóság” kifejezés filozófiai forrása és az alkotmányjogi szóhasználatban is alkalmazott fogalom, azonban olyan modern kifejezés, amely a vallások akár több ezer éves hagyományában és felfogásában nem szerepel. Vallási tevékenységnek nem lehet meghatározási kritériuma az „emberi méltóság”, mert annak filozófiai alapjai olyanok, melyeket az európai vallásokon kívüli vallások ritkán osztanak. A klasszikus hinduizmus és a buddhizmus nem ismeri azt a személyfogalmat, amely alapján az emberi méltóság a jelzett szöveg értelmében értelmezhető.
- [248] 1.3. A „rendszerbe foglalt hitelvek” szintén elsősorban a kinyilatkoztatott vallások esetében található meg, de például a zsidóságnak nincsen „dogmatikája”, ugyanakkor számos nem klasszikus vallási hagyományhoz kötődő vallási közösség rendelkezik hitelveinek rendszerével, ilyen például a szcientológia (amely esetében más lényegű problémák merülhetnek fel).
- [249] 2. Súlyos kérdések húzódnak meg az „egyház” kifejezés tartalmát illetően is. Az „egyház” meghatározása az Ehtv. 7. §-ában olvasható, s onnantól a törvényen végighúzódik az „egyház” *terminus technicus* következetes használata. Az említett paragrafus folytatja a közelmúltig hatályos törvény hibás szóhasználatát. Teológiai és vallástudományi szempontból is hibás ugyanis olyan vallási közösségeket egyháznak nevezni, amelyek magukat nem nevezik egyháznak. Az egyház kizárólag keresztény szóhasználatú szervezeti megjelölés. Általános érvényű használata sértő a nem keresztény vallási közösségekre. Az Ehtv., szándéka szerint, a korábbi törvény hibáit akarja orvosolni, ezért olyan szóhasználatot kellene alkalmaznia, amely a társadalmi nyilvánosság számára is iránymutató. A helyes szóhasználat: *vallási közösség*. Ez egy átfogó kategória, amelyen belül vannak egyházak, felekezetek, gyülekezetek, missziók stb. Kodifikációs szempontból a hézagmentes jelölésrendszer ezt a terminológiát kellene, hogy alkalmazza: átfogó kategória a *vallási közösség*, és ezen belül a különböző formációk: egyház, vallásfelekezet, vallási egyesület.
- [250] Az Ehtv. 7. §-a, mostani formájában, korlátozza az olyan vallási közösségek öndefinícióra vonatkozó jogát is, amelyek nem tartoznak az Ehtv. hatálya alá, de magukat hitelveiknek megfelelően egyháznak nevezik. Magyarországon mintegy 100 ilyen keresztény egyház működik.
- [251] 3. A határozat hangsúlyozza: a vallás egyénileg is gyakorolható, nem kötődik szükségszerűen intézményesült vallási közösséghez, s az együttes (közösségi) vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához.
- [252] 3.1. Igaz, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság megéléséhez és közös gyakorlásához nem szükségképpen kell egyházként intézményesített jogi forma. Mégis, a modern jogállami rendszerekben általában szükség van a tagoktól elkülönült, jogi személyiséggel is rendelkező vallási szervezetre. Egyrészt azért, mert ez biztosítja, hogy a vallási közösség önálló entitásként jelenhessen meg a társadalmi életben, másrészt ezt igénylik a mindennapi működés körében tisztázandó kérdések (szerződéskötés, munkaviszony), harmadrészt ez gyakran szükséges a hitéleti tevékenységet kiegészítő szociális, karitatív, oktatási, egészségügyi tevékenységek végzéséhez – ellenkező esetben ellehetetlenülhet, hogy egyes vallási csoportok a hitéleti tevékenységhez kötődő kultusz-, valamint jószolgálati tevékenységet folytassanak.
- [253] 3.2. Az Ehtv. különbséget tesz kétféle vallási szerveződés (egyház, vallási egyesület) között. A vallásszabadság szempontjából a legfontosabb különbség a két jogi konstrukció között az, hogy az egyház – éppen a lényegét adó egyházi autonómiából következően – hitéleti tevékenysége során nem köteles a demokratikus működésre, az önkormányzatiságra (szerveződhet hierarchikusan, és például megtagadhatja, hogy nőket pappá szenteljenek). Az egyesületi autonómia ennél szűkebb körű. Az egyesületi lét lényeges eleme az önkormányzatiság, és bár nem kell „kis demokráciaként” működnie, az egyesület a tagfelvétel vagy a vezetőválasztás során is csak annyiban zárhat ki bizonyos jelölteket (mint a fenti példában a nők), amennyiben az az elérendő egyesületi céllal összhangban áll. Több mint szimbolikus jelentőségű, de ehhez kapcsolódó további probléma, hogy egy egyesület tagja miképpen nevezheti magát lelkésznek vagy hogy egy egyesületen belül a gyónási titok hogyan érvényesülhet.
- [254] 3.3. Az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában már kimondta, hogy az állam nem illetékes hitéleti kérdésekben, ezért nem osztályozhatja igazságtartalmuk vagy helyességük alapján a különböző hitbéli meggyőződéseket. Az államnak pártatlanul, önkénytől és lobbierdekektől függetlenül kell eljárnia a jogi státusz odaítélésekor. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt, az alapjogok egyenlőségére és a vallási diszkrimináció tilalmára vonatkozó követelményből fakadóan az állam szempontjából a lelkiismereti, hitbéli meggyőzések egyformán elismerésre méltóak; ennek elfogadása szükséges a valódi vallásszabadsághoz.



Ebből az következik, hogy az Országgyűlés által alkotott törvényben foglalt, fentebb idézett alkotmányi követelményeknek megfelelő szabályozás szerint kell a vallási közösségeket nyilvántartásba venni.

[255] 4. Az Ehtv. nem hosszú történeti folyamat eredményeként létrejött, a lelkiismereti szabadsággal összhangban lévő jogi megoldást tartalmaz (mint például a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, amely normatív feltételek meglététől tette függővé az egyházi jogállás megszerzését, és a bíróságokra bízta az egyedi ügyek elbírálását, valamint a törvénysértő egyházak szankcionálását), hanem sajátos *tabula rasa*. Az Ehtv. elfogadásával a törvényhozó egyik pillanatról a másikra „felülírta” a magyar jogfejlődés során létrejött szabályozást, és több mint 300, korábban törvényesen bejegyzett vallási közösséget megfosztott már létező jogosultságaitól. A határozat által is említett, „a vallás szabad gyakorlatáról” rendelkező 1895. évi XLIII. tc. (s tegyük hozzá: a vele szoros kapcsolatban álló, az izraelita vallásról szóló 1895. évi XLII. tc., mely kimondta: „1. § Az izraelita vallás törvényesen bevett vallásnak nyilvánítottatik.”) megalkotásakor az Országgyűlés törvényhozóhoz méltó módon, mintegy „ráütötte a pecsétet” az ún. történelmi egyházakra, az addig bevett vagy törvényesen elismert magyarországi vallásfelekezetekre. Ezeket az egyházakat sem konstituálta tehát a törvényhozó, csupán megállapította, hogy a rájuk és híveikre „vonatkozó törvények és jogszabályok változatlanul fentartatnak.” (6. §) A jövőre nézve pedig a törvény (II. és III. fejezetében) részletes szabályozást adott a feltételeket illetően, melyek megléte mellett a „vallás- és közoktatásügyi miniszter” köteles volt a nyilvántartásba vételt elvégezni. Ez az a helyeselhető törvényalkotói magatartás, mely megnyitotta a lehetőséget újabb vallási közösségek állam általi elismeréséhez, a nyilvántartásba vételt azonban már teljes egészében átengedte a miniszternek. Modern, jogállami elvárásainkhoz leginkább illeszkedő megoldás e hatáskör bíróságokhoz, kitüntetett értelemben a Kúriához való telepítése lehetne (melynek döntése alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság előtt megtámadható).

[256] 5. Történelmi alkotmányunk százados fejlődéstörténetében a most vizsgált jogforrás visszalépést jelent. A jogfejlődés lényegi eleme ugyanis mindenkori a jogkiterjesztés volt, nem pedig az alkotmányosan megszerzett jogok elvétele. Az Alaptörvény VII. cikkének oltalma alatt álló vallásszabadság minden állampolgárt egyenlően megillető alapjog, melynek érvényesülését a legerősebb alkotmányos garanciáknak kell biztosítaniuk. Alkotmányos, modern európai jogállamban ez a végső garancia a bí-

rói út, a jogorvoslat lehetőségének biztosítása, minek előfeltétele pedig a törvényben rögzített feltételek teljesülése esetén a kötelező regisztráció. Az 1990. évi IV. törvény – hibáival együtt – ezen az úton haladt; kár lenne letérni róla...

Budapest, 2013. február 26.

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András párhuzamos indoklása*

[257] A tervezet főbb megállapításaival és a rendelkező részével egyetértek. Párhuzamos indokolásomat azért írom, mert szerintem a határozatban vizsgált alapvető kérdés szorosabban kapcsolódik a lelkiismereti- és vallásszabadsághoz, mint ahogyan az a többségi indokolásból – amely az egyházként elismerés eljárásának hiányosságai miatt semmisíti meg az Ehtv. egyes rendelkezéseit – kiderül. A rendelkező rész 5. pontjában megfogalmazott alkotmányos követelménnyel is egyetértek, de én e követelményt egyedül az Alaptörvény VII. cikkéből vezetném le.

[258] A vizsgált törvény (az Ehtv.) a lelkiismereti szabadsággal alig foglalkozik, a tulajdonképpeni vallásszabadsággal is keveset: nagyrészt az Alaptörvény VII. cikk. (2) bekezdése utolsó mondatában említett *állam és egyház együttműködése* feltételeit határozza meg. Ezt is különleges módon, hiszen e körben két tárgyat szabályoz: egyrészt azt, hogy milyen állami támogatásra jogosultak az egyházak (illetve az egyháznak minősülő szervezetek) az állammal való együttműködésben; másrészt azt, mely szervezetek jogosultak az „együttműködésre.” Az együttműködés azért van idézőjelben, mert az Ehtv. szerint nem együttműködésről van szó, hanem közvetlen vagy közvetett állami támogatásról – olyan tevékenységekhez is, elismerem, amelyek állami feladatok ellátását segítik, vagy helyettesítik. A lelkiismereti és vallásszabadsággal való kapcsolat mégis fontos, hiszen az Ehtv.-ben támogatott tevékenységek és intézmények jó része nem kifejezetten vallási (még kevésbé lelkiismereti) tevékenységet végez – mint a szociális, egészségügyi, oktatási –, azonban a támogatott szervezetek éppen azért kapnak támogatást, mert tevékenységük vallási motivációjú (vagy annak feltételezett). Ezért minősülnek jogilag egyháznak: hit- vagy eszmeterveztő tevékenységet iskolában, felsőoktatásban nem egyház(nak minősülő) szervezet jogilag hátrányosabb feltételekkel folytat-

- hat, nem részesül adómentességben, nem jogosult állami támogatásra. Ez önmagában előnyben részesíti a szekulárisval szemben a vallási meggyőződést, például a vallási meggyőződésen alapuló emberbarátságot a világi filantróp motívumokkal szemben.
- [259] A lelkiismereti szabadság jelentésének szükségképpen rövid elemzése emiatt nem maradhat el, akkor sem, ha a határozat indoklása, mint említettem, az Ehtv. Alaptörvénybe ütközését az egyházként elismerés eljárása hiányosságai miatt állapítja meg (és ebben az értelemben állapítja meg alkotmányos követelményt). A vallásszabadság szerintem az *általános lelkiismereti szabadság* része, azaz a vallási lelkiismeret alkotmányjogilag nem privilegizálható. A modern alkotmányok és a régiek újabb módosításai, mint pl. a német alkotmány GG. Art. 4. (1); a spanyol alkotmány Art. 16. 1; a svájci alkotmány Art. 16. 2 ezt világosan kifejezik azzal, hogy vallási és *filozófiai* vagy ideológiai-világnézeti meggyőződésről szólnak mint a lelkiismereti szabadság joga védett tárgyáról. Azaz az agnosztikus, nem-hívő vagy kifejezetten ateista meggyőződés nem tekinthető egyszerűen „nem-vallásosnak”, vagy olyan személy tudatának, aki élt a vallásos meggyőződés ki nem nyilvánításának jogával. Az Alaptörvény VII. cikk első bekezdése ezt látszik sugallni, mivel csak a vallási „meggyőződés kinyilvánításának mellőzéséről”, továbbá a „más meggyőződésről” szól. Ez utóbbi lenne a nem-hívés, a nem tételes vallási meggyőződés és az ateizmus minden formája. A pusztán nem-hit szabadságaként felfogott szekuláris lelkiismeret eleve kisebb védelmet kaphat, hiszen (e felfogás szerint) nincs vallási értelemben vett, másokkal közösen definiált lelkiismerete, így a vallással szemben csak a nem-vallás áll mint a vallásosság hiánya. A lelkiismereti szabadság egyik eseteként felfogott vallásszabadság képes egyedül arra, hogy egyenrangúan kezelje minden ember lelkiismeretét.
- [260] A vallásszabadság elsősorban a hitbéli meggyőződés kinyilvánítása és a vallási kultusz szabadságát jelenti. Ezt valóban nem korlátozza, azonban gyakorlatilag nehezítheti, az egyházi elismerés hiánya. E lelkiismereti szabadság az egyén saját maga számára kényszerítő erejű belső, erkölcsi vagy hitbéli meggyőződéséből kötelezőnek tekintett magatartására vonatkozik. Ennek akkor van különös jelentősége, ha a lelkiismereti motivációjú cselekmények szembekerülnek az állami joggal, vagy az államtól külön cselekvést tesznek szükségessé. Ilyen lehet a börtölés, a kóser étkezési szabályok betartása, az eskütétel vagy fegyverviselés megtagadása. A lelkiismereti szabadság éppen itt válik el a vélemény-szabadságtól. A lelkiismereti szabadság az önmagunk számára belsőleg szükségszerűnek tartott („*hier stehe ich, kann nicht anders*”) magatartások szabadságát biztosítja, tehát önszabadság, míg a véleménynyilvánítás „csak afféle vélemény” szabadsága, amely tehát alapvetően a szó- és kifejezés világában marad. Másrészt a lelkiismereti meggyőződés belső kényszer hoz létre az egyén magatartására: de csak *saját magatartása* lehet lelkiismereti szabadság tárgya; véleménye másokéről is lehet.
- [261] Az egyén lelkiismereti szabadsága egyéni alapjog, de a vallási lelkiismeretre főleg a közösségi gyakorlás jellemző (bár nem kizárólagos, mint a remeték mutatják). Ez természetesen másutt sem kizárt, a vallási tudatban azonban szerepe hagyományosan erősebb, bár vallásonként különböző. A közösségi gyakorlás és a szervezethez már közelebb visz az Ehtv.-ben használt egyház fogalomhoz. Egyetértek Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indoklásával abban, hogy a helyes terminus a „vallási közösség” lenne; az egyház mindenképpen tételes jogi fogalom, amelynek nincs feltétlenül megfelelője a vallási közösség saját jogában vagy felfogásában. Ha az egyház fogalom csak így használatos, alkalmazása elfogadható. Az egyház Ehtv.-ben alkalmazott fogalma a felekezet és az egyház fogalmát vonja össze. Az azonos hitelvek és szervezethez csak felekezetté tesz, nem egyházzá. Az egyházi státus viszont az egyház (vallási közösség, felekezet) és az állam közötti együttműködésre vonatkozik. Az egyházi státust nem vallási, hanem az állami jog értelmében kell felfognunk, esetleg közjogi státusként (azaz a jogi egyház saját felfogása szerint lehet nem egyház). Ha viszont a kisebb vallási közösségek egyesületként működnek, akkor csak a vallási felfogásukkal összeegyeztethető egyesületi jogi szabályok lehetnek kötelezőek rájuk – különben sérülne a vallásszabadságuk. Rájuk is érvényesnek kell lennie az Ehtv. 19. § (1) bekezdésében az egyházzal szemben szóló rendelkezésnek, amely szerint az egyház „saját hitelvei és szertartási rendje szerint működik”.
- [262] Az egyház Ehtv.-ben alkalmazott fogalma tehát az állam által együttműködésre kiválasztott felekezeteket, vallási közösségeket jelenti. Alapvető lenne ezért az egyház alkotmányos fogalma számára az együttműködés meghatározása. Ez fogalmilag több dolgot feltételez. Először azt, hogy az együttműködés az állam hatás- vagy feladatkörébe tartozó tevékenységet érintsen, mint az oktatás, szociális ellátás, egészségügy, kultúra; másodsor, hogy megállapodáson alapuljon a két fél között, de legalábbis kényszermentes legyen. Ugyanakkor a vallásszabadság megkívánja, hogy az állam ne tegyen különbséget az egyes vallási (továbbá vallási és nem vallási, hanem más világnézeti, pl. humanitárius) szervezetek között, hanem az együttműködésről szóló döntése kizárólag a feladat ellátására, a szolgáltatás nyújtására való alkalmasság alapján történjék.
- [263] Az együttműködés – a kooperatív elválasztás – alkotmányosan továbbra is megköveteli az állam világnézeti semlegességét, ami a felekezeti jogban a

felekezetek egyenlő kezelését kívánja meg; ez a követelmény az egyes hívők (mint az alapjog alanyai) egyenlő szabadságából származik. Ha ugyanis *A* felekezet előnyösebb helyzetbe kerül (jogilag egyház lesz), míg *B* nem, akkor az *A* felekezethez tartozók, e tekintetben, előnyösebb helyzetben vannak, mint a *B* hitűek. Az állam ugyan tehet gyakorlati szempontból igazolható különbséget az egyes vallási csoportok, végső elemzésben a hívők között, ez azonban nem alapulhat a csoportok által vallott vallási vagy társadalmi, erkölcsi nézetek értékelésén, vagy egyesek támogatásán, illetve mások elvetésén.

- [264] Az előbbi fejtegetésből következik, hogy az egyházként elismerés (ami valójában elfogadás) – különösen, ha ez az állammal való együttműködés feltétele – nem alapulhat, csak jogilag szabályozott és mindenre érvényes szempontokon; az állam nem választhat tetszése szerint az egyes felekezetek között. Az együttműködés az állam szempontjából – ha egyszer az Alaptörvény kimondta – kötelezettség, csak az egyházak (vagy: „egyházak”) számára jog. Ezért az állami elismerés, az együttműködés feltétele, csak az egyház-jelöltek törvényben megfogalmazott kritériumokon alapuló együttműködési képességén alapulhat. Ugyanakkor az állam széles körben választhatja meg az együttműködés egyes területeit, tehát azt, miben kíván együttműködni az egyházakkal, és miben nem. Az államtól (ebben az értelemben) független önálló tevékenység vagy szolgáltatás más eset, mint pl. iskola fenntartása állami támogatás nélkül. Ezek a tevékenységek viszont nem tehetők függővé az egyházként elismeréstől, csak a mindenre érvényes feltételek teljesítésétől.

- [265] A fentiek miatt az Alaptörvényben használt egyház terminus alkotmányjogi tartalma további kidolgozásra szorul. Ebben alapvető, hogy a vallás- és lelkiismereti szabadság egyéni alapjog, amelyhez a közösségi gyakorlás is hozzátartozik, de alanya az egyén és nem a közösség vagy egy szervezet. Az állam és „egyház” együttműködésében az állam köteles egyenlően kezelni az egyes vallási és nem vallási meggyőződésű embereket, különben sértené legalábbis az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.

Budapest, 2013. február 26.

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* alkotmánybíró  
különvéleménye

- [266] Nem értek egyet az Alkotmánybíróság többségi döntésével, amely szerint az Ehtv. 7. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, az Ehtv. 14. § (1) és (3)–(5) bekezdései, az Ehtv. 34. § (1)–(2) és (4) bekezdései, valamint az Ehtv. 37. § (1) bekezdése nincsenek összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel. Ennek megfelelően a határozat rendelkező részének 1–5. pontjaival nem értek egyet.

- [267] Az Országgyűlés az Ehtv. megalkotásával a lelkiismereti- és vallásszabadsághoz fűződő jog által garantált „együttes” és „nyilvános” vallásgyakorlás szabadságát, vagyis a közös vallásgyakorlás intézményi kereteit szabályozta újra. A korábban hatályban volt Lvt. 8. §-a az Alkotmány 60. § (2) bekezdésének megfelelően garantálta, hogy az azonos hitelt vallók a törvény 9–10. §§-ban foglalt feltételek teljesítése mellett egyházat alapíthassanak. Ugyanakkor az Lvt. 6–7. §§ a közös vallásgyakorlás jogát nemcsak egyház tagjai számára biztosították, hanem mindenki, aki valamely vallási közösségben részt kíván venni. A törvény hiányosságai, az egyházalapítás feltételeinek lazasága, valamint a törvényi szabályozást érő számos kritika a jogalkotót a jogi szabályozás átfogó újragondolására ösztönözték.

- [268] Az Ehtv. a vallási tevékenység közös gyakorlásának intézményi kereteit újraszabályozta, és a különböző állami egyházjogi modellekben ismert, úgynevezett többszintű jogállási rendszert vezetett be. Az Ehtv. a közös vallásgyakorlás lehetőségét egyfelől a korábban nyilvántartásba vett vallási közösségek részére vallási tevékenységet végző egyesület [Ehtv. 34. § (1) bekezdés], másfelől pedig az egyház [Ehtv. 7. § (1) bekezdés] intézményi keretei között garantálja. Mindkét szervezeti forma elkülönült jogalanyiságot biztosít a tagok számára a közös vallásgyakorlás, és az ahhoz kapcsolódó oktatási, egészségügyi, vagy egyéb jószolgálati tevékenység ellátásához. A korábban nyilvántartásba vett vallási közösségek tekintetében a vallási tevékenységet végző egyesületet az egyesülési szabadság alapján a bíróság veszi nyilvántartásba [Ehtv. 35. §], míg az egyházi jogállást az Ehtv. 14. §-ában meghatározott feltételek teljesítése esetén az Országgyűlés mérlegeléssel ismeri el. [Ehtv. 14. § (1) bekezdés] Megállapítható tehát, hogy nem a közös vallásgyakorlás joga szűnt meg, hanem a korábban hatályban volt Lvt. szerinti egyházi jogállás értelme, és a közös vallásgyakorlás intézményi keretei változtak meg.



[269] Az alapvető jogok biztosának indítványa, valamint az alkotmányjogi panaszok alapján az Alkotmánybíróságnak kizárólag abban a kérdésben kellett volna döntést hoznia, hogy az Ehtv. szabályozási koncepciója garantálja-e az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében biztosított vallásszabadságból fakadó közös vallásgyakorlás intézményi kereteit. Az egyes vallási csoportok típusaihoz kapcsolt költségvetési támogatás, jövedelemadó kedvezmények, oktatási és egyéb költségek megtérítésének szabályai a közös vallásgyakorlás intézményi kereteinek alkotmányossági megítélése során álláspontom szerint figyelmen kívül kellett volna maradjanak. E szabályok egyfelől nem tartoznak az állami egyházi jogi szabályozás koncepcionális elemei közé, másfelől pedig alkotmányos megítélésük az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései alapján külön vizsgálatot igényelt volna.

[270] 1. A többségi döntés az egyházi jogállás kérdéssel összefüggésben arra mutat rá, hogy az Alaptörvénnyel való összhang megítélésekor a külföldi országok szabályozási koncepciói önmagukban nem döntő jelentőségűek. Az európai államok szabályozási mintáinak szerteágazó jellegéből annyi azonban mégis megállapítható, hogy az államok rendkívül széles mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek az egyházi jogállás szabályainak, illetve a vallási csoportok jogalanyiségének kialakításakor. Másként fogalmazva e területen kevés olyan közös alkotmányi minimumszabály lelhető fel, amelyet az európai demokratikus jogállamok mindegyike kivétel nélkül elfogadna. Az európai államok többsége az országban játszott történelmi szerepük és társadalmi jelentőségük alapján egyes vallási csoportokat a jogalanyiség, vagy az általuk megszerezhető különleges jogosultságok és az azzal járó köteleességek tekintetében egymástól megkülönbözteti, azaz a többszintű állami egyházi jogi berendezkedés talaján áll. Ennek oka abban rejlik, hogy a XIX. századot megelőzően az egyes európai országok számos, a modern állam funkciójához tartozó feladatot, így többek között oktatást, könyvmásolást, betegápolást, vagy akár a római jog hagyományainak őrzését csak a keresztény felekezetek intézményi infrastruktúráján, és humán erőforrásán keresztül láthatták el. A modern európai államok egy része alkotmányos szabályokban fogalmazta meg az állam vallási semlegességét, és az állam egyháztól történő elválasztását. Ugyanakkor a történelmi szereplő vallási közösségek további társadalmi küldetésére az ilyen alkotmányi szabályokat megfogalmazó európai államokban is fokozott igény mutatkozott, mutatkozik. A társadalom egészét megszólítani képes, és ilyen igénnyel fellépő, országos infrastruktúrával, és szakértelemmel rendelkező vallási közösségek a modern európai társadalomszervezésében is létfontosságú szerepet játszanak. Ennek megfelelő-

en az európai államok túlnyomó többsége az egyes vallási csoportok között, azok történelmi szerepére és társadalmi súlyára figyelemmel különbséget tesz. A vallási közösségek ténylegesen különbözőek, így az állami egyházi jogi rendszerek vagy eltérő jogalany típusokat (magánjogi – közjogi jogalanyok) vezettek be, vagy eltérő szabályokat alakítottak ki, vagy az egységes jellegű szabályozás mellett tényleges különbségeket tesznek.

[271] 2. Az Alkotmánybíróságnak a vallásszabadság egyes kérdéseiben kialakított eddigi gyakorlata is ehhez az alkotmányos felfogáshoz illeszkedett. Ezt a 4/1993. (II. 12.) AB határozat úgy fogalmazta meg, hogy minden ország sajátos történelmi körülményei alakítják az állam és egyház elválasztásának fokát, szigorúságát és következetességét. Ennek megfelelően az elválasztás alkotmányi szabályát az egyházaknak a magyar történelemben játszott szerepére, jelenkori tényleges működésükre, és a társadalmi folyamatokra tekintettel szükséges értelmezni. Az állam semlegességének követelménye annyit jelent, hogy az állam nem foglalhat állást hitbeli igazságok kérdésében, nem azonosíthatja magát egyetlen egyház tanításával sem, és egyetlen egyházzal sem kapcsolódhat össze intézményesen. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ebben a határozatában elvi jelentőséggel mondta ki, hogy „[a]z egyház elválasztása az államtól nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kellene hagynia.” Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Lvt. szabályozási rendszerében az egyházak egyenlőként történő kezelése az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét nem zárja ki. (ABH 1993, 48, 53.) Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság a 970/B/1994. AB határozatban a Tábori Lelkészi Szolgálat összetételével kapcsolatban azt állapította meg, hogy „[a] »történelmi« egyházak csoportjának megjelölése az egyházak létrejöttének valóságos hazai történetiségére utaló kifejezés. Ezért e megjelölés önmagában nem valószínű meg az Alkotmányban tiltott diszkriminációt.” (ABH 1995, 739, 743.) Az Alkotmánybíróság a 8/1993. (II. 27.) határozatában az egyházalapítás feltételeként előírt létszámküszöb szabályának alkotmányosságát bírálta el. E határozatban az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az Alkotmány 60. § (2) bekezdése által garantált együttes vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. Az állam szabadon határozhatja meg, hogy a magánszemélyek milyen típusú jogi személyt, milyen feltételekkel alapíthatnak. Elvi jelentőségű alkotmánybírósági megállapítás volt, hogy „[a]z állam mind az egyesülési jog, mind más alkotmányos jogok alapján létrejött szervezetek és közösségek jogi személlyé válásának feltételeit az illető szervezet vagy közösség sajátosságának meg-

felelően, eltérően is szabályozhatja.” Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében arra a következtetésre jutott, hogy az egyházak alkotmányos alapon álló sajátsága a nagyobb szervezeti autonómia, amely az állam és az egyház elválasztásának elvéből fakad. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hozzátette, hogy a szétválasztás történelmi folyamatában elsősorban az államnak a történelmi egyházaktól való elválasztásáról, illetve az állam történelmi egyházakkal való kapcsolatáról volt szó. Ilyen autonómiát garantáló szabály többek között az, hogy az egyházak felügyeletére az állam nem hozhat létre szervezetet, az ügyészség törvényességi felügyeletet az egyházak felett nem gyakorol, illetve az egyházak belső törvényeinek, szabályainak érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható [ABH 1993, 99, 103.; megerősítve: 32/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 388–389.]. Az alkotmánybírósági gyakorlat vizsgálata során tehát megállapítható, hogy a törvényhozó joga az egyházi jogállás megállapítása. Nem vezethető le sem a korábban hatályban volt Alkotmány 60. § (2) bekezdéséből, sem a 2012. január elseje óta hatályos Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdéséből az egyházi jogállás biztosítása, vagy egy ilyen jogállású szervezet alapítási feltételeinek meghatározása.

[272] 3. Az Alkotmánybíróság több döntésében is megerősítette, hogy az általa nyújtott alapjogvédelmi szint nem sülyedhet a nemzetközi, jellemzően a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (Bíróság) által garantált jogvédelmi szint alá. [pl.: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat; ABH 2011, 291, 321.; 32/2012. (VII. 4.) AB határozat; ABK 2012, 228, 233.] Az Egyezmény 9. Cikk (1) bekezdése biztosítja az együttes és nyilvános vallásgyakorlás jogát: „[...] *la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé* [...]”. A Bíróság több ügyben vizsgálta, hogy e cikkelybeli rendelkezés milyen jogszabályi környezet kialakítását, és milyen hatósági elbánást kíván meg a részes államoktól. A Bíróság minden egyes döntésében tartózkodott attól, hogy állást foglaljon a többszintű állami egyházi jogi berendezésekről. A Bíróság azt sem vizsgálta, hogy a vallási csoportok részére közjogi vagy magánjogi jogalanyiség garantálása van-e összhangban az egyezménybeli cikkellyel. Ebből az következik, hogy a Bíróság elismeri az államok jogát arra nézve, hogy az eltérő társadalmi szerepet betöltő vallási csoportok intézményi működésének alapjaként más-más jogalanyiséget határozzanak meg. A Bíróság alapvető követelményként csak azt kívánja meg egy állami szabályozástól, hogy egy vallási csoport számára elkülönült jogalanyiséget biztosítson annak érdekében, hogy a vallási csoport jogok és kötelezettségek önálló alanya lehessen. A vallási csoportoknak pedig az Egyezmény arra ad

jogot, hogy számukra a jogalanyiség valamely formája indokolatlan akadályok nélkül, a tisztességes eljárás követelményének érvényesülése mellett legyen elérhető (erről lásd: *Caneai Katólikus Egyház kontra Görögország*, 143/1996/762/963, 1997. december 16.; § 47.; *Besszarábiai Metropolita Egyház és mások kontra Moldova*, 45701/99, 2002. március 27., § 129.). Ezt erősíti a *Jehova Tanúi kontra Ausztria* ügyben hozott döntés is, amelyben a Bíróság nem a kétszintű osztrák egyházi jogi modell bevezetése ellen emelt kifogást, hanem azt sérelmezte, hogy a kérelmezőnek egyáltalán nem biztosították a jogalannyá válás lehetőségét (10825/98.; 2008. július 31., §§ 97–99.). A Bíróság a vallási csoportok jogalanyiségének biztosításán túl, az állam semlegességét követeli meg. Ebből következik, hogy a vallási csoportok autonómiája feltétlen garanciákat kíván. A vallásszabadság felöli annak igényét, hogy a vallási csoportok önkényes állami beavatkozástól mentesen, békében működhessenek (erről lásd: *Serif kontra Görögország*, 14/03/2000.; 1999. december 24., § 52–54.; *Agga kontra Görögország*, 50776/99. és 52912/99.; 2002. október 17., § 61.; *Hasan és Chaush kontra Bulgária*, 30985/96.; 2000. október 26., § 62.).

[273] 4.1. Mindezekből megállapítható, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat tételei, és a nemzetközi emberi jogi elvárások a vallási csoportok jogi szabályozásával szemben ugyanazokat követelményeket fogalmazzák meg: egyfelől a vallási csoportok számára szükséges biztosítani az elkülönült jogalanyiséget, másfelől pedig az önkényes állami beavatkozással szemben a vallási csoportokat autonómia illeti meg. Ebből következően azt szükséges megvizsgálni, hogy az Ehtv. biztosítja-e ezeket a közös elvárásokat. Az Ehtv. szabályozási rendszere a vallási csoportok elkülönült jogalannyá válására több lehetőséget is biztosít: vagy vallási tevékenységet végző egyesületként, vagy egyházként működhetnek. A vallási tevékenységet végző egyesület magánjogi jogalany, és az egyesülési szabadság alapján egységes feltételek, és a tisztességes eljárás alkotmányos követelményének érvényesülése mellett [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései], bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre. Az Ehtv. 36. § (2) bekezdése a korábban nyilvántartásba vett vallási tevékenységet végző egyesület működése tekintetében alkalmazni rendeli az Ehtv. 10. §-át és az Ehtv. 13. § (3) bekezdését. Az Ehtv. 10. §-a a vallásszabadság védelme alatt álló, garanciális szabály, amely az egyházak autonómiáját biztosítja. E törvényhely írja elő az egyházak államtól történő elválasztásának, és az egyházak önálló működésének elvét, illetve tilalmazza az egyházak feletti állami irányítást és felügyeletet. Az Ehtv. 10. §-a fogalmazza meg azt az elvet is, hogy az állam nem vizsgálhatja és nem is hajthat végre belső egyházi szabályt, vagy

- határozatot. Az Ehtv. 13. § (3) bekezdése is az egyházi autonómiához kapcsolódó szabály, amely az egyházi személyek immunitását biztosítja a hitéleti tevékenységgel összefüggő információk tekintetében. A korábban nyilvántartásba vett vallási tevékenységet végző egyesületek esetében az egyházi autonómiát garantáló szabályok feltétlen alkalmazást nyernek. Ebből következően az Ehtv. szabályozási rendszere biztosítja valamennyi korábban nyilvántartásba vett vallási csoport elkülönült jogalannyá válásának lehetőségét, és a vallási tevékenységet oltalmazó többletautonómiát. Álláspontom szerint a vizsgált törvény ennek megfelelően találkozik azzal az elvárással, amelyet a korábbi alkotmánybírói gyakorlat, illetve a nemzetközi emberi jogi jogvédelmi mechanizmusok megfogalmaznak.
- [274] 4.2. Ettől eltérő kérdést szabályoz az Ehtv. 14. §-a, amelynek értelmében a vallási tevékenységet végző egyesület bizonyos törvényi feltételek, így többek között létszámküszöb és várakozási idő teljesítése esetén kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés egyházi jogállásúként ismerje el. Az Országgyűlés mérlegelési jogkörben dönt a közjogi jellegű egyházi jogállás elismeréséről. Minden ország történelme, kultúrája és hagyománya különböző, ami az országban honos vallásokra is döntő hatást gyakorol. Éppen ezért az egy-egy országban jelen lévő vallási csoportok között tényleges különbségek érhetők tetten [erről lásd: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 53.]. Az államok a társadalomszervezési feladataik teljesítése során a saját országuk történelmi hagyományait, kultúráját és a vallási csoportok között tetten érhető különbségeket nem hagyhatják figyelmen kívül. Az államok természetesen más jellegű kapcsolatot alakítanak ki azokkal a vallási közösségekkel, amelyek egy országban több évszázada honosak, a híveik lakosságszámhoz viszonyított aránya magas, országosan kiépített intézményi infrastruktúrával rendelkeznek, üzeneteiket az ország teljes lakosságának címzik, és meghatározó jelentőségű oktatási, egészségügyi vagy egyéb jószolgálati tevékenységet látnak el, mint azokkal a vallási közösségekkel, amelyek viszonylag frissen alakultak, regionálisak, avagy tanaikat kevés hívő követi. Másként fogalmazva, egy állam a céljai eléréséhez másképpen támaszkodhat egy országos infrastruktúrával, nagyobb múlttal és társadalmi súllyal rendelkező, a lakosság körében elterjedt vallási közösség segítségére, mint egy frissen alakult, kisebb vallási közösségre. Álláspontom szerint nehezen vitatható el az Országgyűléstől az a jog, hogy az eldöntse mely vallási csoport erőforrásaira képes és kíván erőteljesebben támaszkodni, azaz mely vallási csoportokat részesít közjogi jellegű jogalanyiságban.
- [275] Mindaddig, amíg az erősebb szervezeti autonómiával védett magánjogi jogalanyiság valamennyi korábbi nyilvántartásba vett vallási közösség számára elérhető, nem lehet alkotmányossági kérdés, hogy az ország legfőbb népképviselői szerve mely vallási közösségeket ismer el egyházi jogállásúnak. Álláspontom szerint, ebből következően az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében biztosított vallásszabadságból fakadó közös vallásgyakorlás intézményi kereteit az Ehtv. szabályai az Alaptörvény egyéb rendelkezéseivel is összhangban biztosítják.
- [276] Az Alkotmánybíróság többségi döntésének 2–4. pontjaiban foglalt jogkövetkezmények megállapítását azért is aggályosnak tartom, mert az Alkotmánybíróság a vallási tevékenységet végző egyesületek jogállásáról rendelkező Ehtv. 34. §-át visszaható hatállyal semmisíti meg, illetőleg azt mondja ki, hogy a jogszabályi rendelkezések a hatályba lépésüktől kezdve nem alkalmazhatók. Az Alkotmánybíróság többségi döntésének közvetlen jogkövetkezménye tehát az, hogy újabb jogalkotás hiányában a vallási tevékenységet végző egyesületek éppen az elkülönült jogalanyiságukat veszítik el.
- [277] A bemutatott indokok alapján a többségi döntéstől eltérően, arra a következtetésre jutottam, hogy az Ehtv. kifogásolt szabályai, és a törvény szabályozási koncepciója az Alaptörvénnyel összhangban álltak.

Budapest, 2013. február 26.

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

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró  
különvéleménye

- [278] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1–5. pontjával és azok indokolásával.
- [279] Egyetértek ugyanakkor a határozat rendelkező részének 6–10. pontjával.
- [280] 1. Elvi kiinduló pontom az, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság közös gyakorlásához Magyarországon sem kell feltétlenül egyházi jogállás, az más szervezeti formában, így egyesületként is történhet.
- [281] Az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (Ehtv.) Alaptörvénnyel való összhangja szempontjából nézetem szerint három alapvető tényezőt kell figyelembe venni.
- [282] 1.1. A tárgyalt új törvény az Alaptörvénnyel és az annak eredetileg szerves részét képező Alaptörvény átmeneti rendelkezéseivel (Aár.) egyidejűleg lépett hatályba 2012. január 1-jén. Valójában – mivel közjogi érvénytelenség címén csak 2012 decemberében semmisítette meg az Alkotmánybíróság – az



- Aár. 21. cikkét az Ehtv. jogszerűen és érvényesen hajtotta végre, egyben meghatározva az egyház-kénti elismerés feltételeit. (Ehtv. 14. §)
- [283] Az Aár. 21. cikke – túlmenően azon, hogy kimondta: az Országgyűlés sarkalatos törvényben állapítja meg az elismert egyházakat, illetőleg az elismerési feltételeket – meghatározta az elismerés feltételeinek alapelveit is. Ezek: meghatározott idejű egyházkénti működés; meghatározott taglétszám, történelmi hagyományok és társadalmi támogatottság.
- [284] Megállapítható tehát, hogy az Ehtv. – mint az Aár.-t legitim módon végrehajtó sarkalatos törvény – jogszerűen és alkotmányosan tett különbséget vallási közösségek között, az egyházként el nem ismert szervezeteket egyesületnek minősítve. Ugyancsak alkotmányos volt az egyházként elismerési eljárás szabályozása is.
- [285] 1.2. Az Ehtv. szabályozási koncepciója tudatosan szakított az 1990. évi IV. törvény szabályozási elvével, amely az egyházak létrehozását – a lelkiismereti és vallásszabadság alapjogával való visszaélésre lehetőséget teremtő módon – túlzottan széleskörűen biztosította, lehetővé téve a ténylegesen nem hitéleti tevékenységet folytató szervezetek egyházként történő bejegyzését és ezáltal az állam (a társadalom) általi anyagi-pénzügyi támogatását. (Vö. a Ehtv. preambulumaival.)
- [286] 1.3. Végül, de nem utolsó sorban hangsúlyozni kell, hogy a korábbihoz képest az állam és az egyházak kapcsolatának alkotmányos szabályozása is megváltozott az Alaptörvény megszületésével.
- [287] A formális elválasztás megmaradt ugyan, de az Alaptörvény VII. cikkének (2) bekezdése kimondja: „Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.”
- [288] Mindebből és a rendelkezésre álló anyagi forrásokból és lehetőségekből is következik, hogy a vallási közösségek között az állam a társadalmi hasznosság alapján szelektálni kíván, a közös célok elérése érdekében csak a vele együttműködő, az Országgyűlés által elismert egyházakat kívánja előnyben részesíteni. Ez a megoldás semmilyen alkotmányos elvet, illetőleg szabályt, vagy nemzetközi kötelezettséget nem sért, ugyanúgy, mint ha az elismerést a végrehajtó vagy az igazságszolgáltatási hatalmi ág valamely szervére bízna.
- [289] A fentiek alapján
- [290] – számomra nem fogadható el az az álláspont, hogy az egyházi jogállás elismerésére az Országgyűlést feljogosító, illetőleg az el nem ismert vallási közösségek egyesületté minősítésére vonatkozó rendelkezések alaptörvény-ellenesek lennének. Ugyanígy nem lehet indoka a megsemmisítésnek az sem, hogy az ezekre vonatkozó alkotmányos felhatalmazást a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat közjogi érvénytelenség címén, formai okokból megsemmisítette. Éppen a határozatba foglalt „beépítési parancsra” az alkotmányozó az Aár. 21. cikkében foglalt tartalmi követelményeket beépítheti az Alaptörvény VII. cikkébe. (A határozat nyomán előállt „függő jogi helyzet” rendezése érdekében már közismert az Alaptörvény IV. módosításának tervezete, amely az Országgyűlés általi elismerést beépíti az Alaptörvénybe);
- [291] – nem lehet alaptörvény-ellenes az az eljárás, amelyet az annak időpontjában érvényes és hatályban lévő Aár. 21. cikkének végrehajtásaként az Országgyűlés maga folytatott le az erre rendelkezésre álló időszakban.
- [292] Következésképpen a határozat 1–4. pontjaiban foglalt visszamenőleges hatályú megsemmisítéseket, illetőleg alkalmazási tilalom elrendeléseket a fentiekre tekintettel nem tudom elfogadni.
- [293] 2. Az egyházkénti elismerés eljárását és az elismerés megadására jogosult szervezet illetően kétségtelenül az is elfogadható megoldás lehetne, ha az eddig az Országgyűlés által lebonyolított és bírói jogorvoslatot nem biztosító eljárás helyett a jövőre nézve a határozat 5. pontjában szereplő alkotmányos követelménynek megfelelő eljárás érvényesülne. (Ilyen lehetne például egy olyan, az egyházi ügyekért felelős közigazgatási szervnek döntési vagy egyetértési, de legalább is meghatározó beleszólási jogot lehetővé tevő egyfokú közigazgatási eljárás, amelynek eredményével szemben a bírói jogorvoslat rendelkezésre áll.)
- [294] Nem állítható azonban, hogy bármilyen alaptörvényi rendelkezésbe, abból levezethető alapelvbe ütközne a legfőbb népképviselői szerv, az Országgyűlés feljogosítása az egyházi elismerés kérdésében való döntéshozatalra. Az Országgyűlésnek az ilyen döntése nem képez ítélt dolgot, véglegesen lezárt kérdést, az elismerési eljárás az erre vonatkozó törvényi feltételek fennállása esetén ismételt. Minden ilyen ismételt eljárás sajátos jogorvoslatnak tekinthető.
- [295] Emellett az alkotmányos követelménynek megfelelő eljárás nem is nemzetközi kötelezettségünk, erre való tekintettel is vitatom az indokolásnak a nemzetközi követelményekkel, illetve a nemzetközi összehasonlítással szerintem túlzottan foglalkozó részét.
- [296] Külön és ismételt hangsúlyozni kívánom, hogy az itt tárgyalt kérdésben az alkotmányozó hatalom jogosult dönteni. Következésképpen elvi szempontból, a hatalommegosztás oldaláról nézve rendkívül aggályosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság – a formai megsemmisítésre alapozva – tartalmi álláspontot nyilvánít ki olyan kérdésben, amelyben döntése időpontjában már létezik az országgyűlési képviselők 2/3-a által benyújtott alaptörvény-módosítási javaslat, amely az Alaptörvény VII. cikk (2) és

- (3) bekezdéseit megváltoztatná, és egy új (4) bekezdéssel egészítené ki. A negyedik alaptörvény-módosítási javaslat egyértelműen megerősíti azt a szándékot, amellyel az alkotmányozó az Aár. 21. cikkében az Ehtv. alapelveit eredetileg rögzítette.
- [297] A fentiekre tekintettel a határozat 5. pontjában megállapított alkotmányos követelményt sem áll módomban elfogadni.
- Budapest, 2013. február 26.
- Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró
- A különvéleményhez csatlakozom:
- Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró
- A különvélemény 1. pontjához csatlakozom:
- Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró
- Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró  
különvéleménye
- [298] A többség által elfogadott határozat rendelkező részének 1., 2., 3., 4. és 5. pontjaival és az azokhoz kapcsolódó indokolással nem értek egyet. Megítélem szerint az Alkotmánybíróság által vizsgált, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban Ehtv.) 7. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, 14. § (1) és (3)–(5) bekezdése,
- [299] 34. § (1)–(2) és (4) bekezdése, valamint 37. § (1) bekezdése nem sértik az Alaptörvény rendelkezéseit.
- [300] A határozat rendelkező részének 6., 7., 8., 9. és 10. pontjaival egyetértek.
- [301] 1. Álláspontom szerint a jelen ügyben érdemi vizsgálatnak sem lett volna helye, hanem az alkotmányjogi panaszok befogadását vissza kellett volna utasítani következők miatt.
- [302] A 17 alkotmányjogi panasz indítvány közül 16 esetben került sor az Abtv. 58. § (1) bekezdése alapján arra, hogy az előadó alkotmánybíró hiánypótlási felhívást küldött ki az indítványozóknak. Ezen végzések a legapróbb részletekig meghatározták azokat a hiányzó elemeket (Alaptörvény megsértett rendelkezése, jogsérelem mibenléte, a közvetlen hatályosulás bekövetkezésének módja, az Ehtv. vizsgálendő rendelkezéseinek megjelölése), amelyek alapján az indítvány befogadásra alkalmas lehet.
- [303] Az Abtv. 51. § (2) bekezdésében foglalt kötelező jogi képviselő törvénybe iktatása azt a célt is szolgálta, hogy a szakmailag hozzáértő jogi képviselő az indítványokat megfelelően előkészítve nyújtsa be az Alkotmánybíróságra. Álláspontom szerint az előadó alkotmánybírónak nem képezi feladatát az, hogy az indítványok egyes elemeit átvizsgálva pontokba szedje azok egyes hiányosságait, majd felhívja az indítványozókat a hiányosságok kiküszöbölésére. Ezen gyakorlat elterjedése azt a kötelezettséget fogja hárítani az előadó alkotmánybírákra, hogy minden esetben részletes útmutatót juttassanak el a panaszosok részére, melynek lépéseit követve a hiánypótlás visszaküldését követően az indítvány befogadásra alkalmassá válik.
- [304] Az Alkotmánybíróság a 3027/2013. (II. 12.) AB végzésében az Abtv. 55. § (3) bekezdésében foglalt főtítkári hiánypótlási intézkedési lehetőségével összefüggésben rámutatott arra, hogy a hiánypótlási lehetőség „nem jelenti az érdemi elbírálásra alkalmatlan indítvány tekintetében a tartalmi elégtelenségre vonatkozó hiánypótlási kötelezettséget.”
- [305] Véleményem szerint az Abtv. 58. § (1) bekezdésében foglalt, az előadó alkotmánybíró által történő hiánypótlási felhívás is egy lehetőség, (ahogyan az a törvény szövegéből is kiolvasható) de ezen jogkör gyakorlása nem lépheti át azt a határt, hogy az alkotmánybíró mondhatni személyre szabottan jelöli meg teljes részletességgel az indítvány hiányzó elemeit.
- [306] Ez a feladat a panaszt elkészítő jogi képviselőre hárul. Ezt támasztja alá az az alkotmánybírói gyakorlat, amikor azt az alkotmányjogi panaszt, amely a határozott kérelem alapvető feltételeinek nem felel meg, hiánypótlási felhívás kiküldése nélkül visszautasítja az Abtv. 52. § (1) bekezdésének valamelyik pontja alapján. (pl.: 3018/2013. (I. 28.) AB végzés, 3033/2013. (II. 12.) AB végzés, 3355/2012. (XII. 5.) AB végzés)
- [307] Jelen esetben 16 alkotmányjogi panasz indítványt érintően került sor hiánypótlásra az Abtv. 52. § (1) bekezdésének nem csupán egy pontjára tekintettel, hanem az Abtv. 52. § (1) bekezdésének több pontjával összefüggésben.
- [308] Az indítványozók ügyében csak abban az esetben lett volna alkalmazható az Ügyrend 30. § (7) bekezdése – miszerint „az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet a testület elé terjesztheti” –, ha a beadványok a befogadási feltételeknek megfeleltek volna.
- [309] 2. Az Alkotmánybíróság legfontosabb feladata az Alaptörvény védelme. Ezt szem előtt tartva álláspontom szerint az ügy tárgyalását az Alkotmánybíróságnak fel kellett volna függesztenie Magyaror-

- szág Alaptörvénye negyedik módosításának elfogadásáig és hatályba lépéséig. Az Országgyűlés T/9929. szám alatt jelenleg tárgyalja ezt a javaslatot, amely módosítja az Alaptörvény VII. cikk (2) és (3) bekezdéseit.
- [310] A T/9929. számú javaslatból kitűnik, hogy az alkotmányozó hatalom – az Alaptörvény VII. cikkét érintő egyéb módosításokkal együtt – az Alaptörvény rendelkezései közé kívánja emelni a megsemmisített Aár. 21. cikk (1) bekezdését. Ez az Alaptörvényt módosító javaslat figyelembe veszi a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban foglaltakat.
- [311] A 2012. decemberében meghozott 45/2012. (XII. 29.) AB határozat az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek (Aár.) megsemmisítésekor ugyanis azt mondta ki, hogy a részleges megsemmisítésre formai okból kerül sor, és az Országgyűlés kezében a döntés, hogy a megsemmisített rendelkezések közül melyeket emeli be az Alaptörvénybe, annak S) cikke alapján.
- [312] Az Alkotmánybíróság az Aár. formai megsemmisítéséhez kapcsolódóan a határozata indokolásában maga ismerte el, hogy az alkotmányozónak jogában áll a megsemmisített rendelkezéseket az Alaptörvénybe emelni. Jelen határozattal ugyanakkor annak tudatában hozott döntést a testület, hogy az Alaptörvény általa kikényszerített módosítása még folyamatban van.
- [313] Az Alkotmánybíróság gyakorlatára az jellemző, hogy – akár az eljárás felfüggesztéséről szóló döntés formális meghozatala nélkül is – bevárja más bíróságok, szervek eljárásának befejezését.
- [314] Az Alkotmánybíróságnak tehát jelen ügyben az Abtv. 60. §-a alapján az előbb kifejtettekre – mint különösen fontos okra – tekintettel, továbbá az Alaptörvény védelmére irányuló kötelezettsége alapján fel kellett volna függesztenie az eljárását.
- [315] 3. A többség által elfogadott határozat indokolásának V. pontja az egyes panaszok által állított közjogi érvénytelenséggel összefüggésben folytatta le annak vizsgálatát, hogy az Ehtv. megalkotása az Országgyűlés Házsabályában foglalt előírások betartásával történt-e. A határozat hosszasan elemzi a vizsgált törvény elfogadásának menetét, körülményeit, majd azt állapítja meg, hogy az eljárás nem állt összhangban a Házsabállyal, ugyanakkor közjogi érvénytelenséget azért nem mond ki az Alkotmánybíróság, mert az összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki. Ezt követően viszont megfogalmaz egy alkotmányos követelményt, amelyben előírja, hogy a törvényhozási eljárásra a Házsabálynak megfelelően kerüljön sor, illetve hogy megfelelő időt kell biztosítani a törvényjavaslatok alapos megismerésére. Az indokolás ezen részével az alábbiak miatt nem értek egyet:
- [316] 3.1. Az elfogadott indokolás szerint „A Házsabálynak a rendkívüli ülés napirendjére a rendkívüli ülés összehívását követően felvenni javasolt önálló indítványokra vonatkozó 39. § (4) bekezdése – a (3) bekezdéstől eltérően – nem mentesíti az indítványt a tárgysorozatba vételhez főszabályként szükséges bizottsági támogatás alól.”
- [317] Álláspontom szerint ezzel szemben a Házsabály 39. § (4) bekezdéséből logikailag az következik, hogy az (1) bekezdésben meghatározottak által napirendre venni kívánt önálló indítvány ugyanolyan eljárással – jelen esetben automatikusan – kerül az Országgyűlés tárgysorozatára. Ezt egyrészt az támasztja alá, hogy a 39. § (4) bekezdése önálló indítványról ír, nem pedig tárgysorozatba vett önálló indítványról; másrészt rendszertanilag véleményem szerint az az ésszerű következtetés, ha a rendkívüli ülésszak napirendjére felvetni kívánt önálló indítványok azonos feltételek szerint kerülnek napirendre.
- [318] 3.2. A többségi álláspont alapján rendkívüli ülésszak napirendjének megállapításakor „nem vonatkozik a napirend módosítására a Házsabály 23. § t) pontja és 47. § (1) bekezdése (két nappal korábbi megküldés), mivel a javasolt és megküldött napirend a Házsabály 47. § (3) bekezdése szerint az ülés megkezdését megelőzően egy órával még módosítható; ugyanakkor a napirend módosításának lehetősége nem ad felmentést a Házsabály 98. §-ának és 101. §-ának mellőzésére (tehát hogy a törvényjavaslat benyújtásához képest következő ülésen kerülhet sor a bizottsági, illetve a plenáris tárgyalására).”
- [319] Véleményem szerint az automatikus tárgysorozatba vétel eredményeként azonban egy önálló indítványnak a kijelölt bizottság általi tárgyalására és a tárgysorozatba vételről való határozathozatalára – a fenti állítással ellentétben – már nincs szükség.
- [320] 3.3. Nem értek egyet a többség által elfogadott indokolás azon részével sem, amely szerint, „ha már az országgyűlési képviselők számára a benyújtott törvényjavaslat megismeréséhez biztosított minimális idő rendelkezésre állt, de az Országgyűlés a törvényjavaslat sürgős tárgyalását nem rendeli el, az ugyanazon ülésnapon (amelyen ilyenről elvileg legkorábban dönthetett volna) annak tárgyalása nem kezdhető meg.”
- [321] A többség által elfogadott határozat itt egy általános következtetést vont le a Házsabály 39. § (6) bekezdésébe foglalt szabályból, álláspontom szerint azonban a sürgős tárgyalás elrendelésével összefüggő lehetőség (nevezetesen, hogy az önálló indítvány tárgyalása a sürgős tárgyalást elrendelő ülésnapon megkezdhető) nincs semmilyen kapcsolatban a 47. § (3) bekezdésében található szabállyal,



- nem írja azt felül, nem tartalmaz arra nézve kiegészítő rendelkezést.
- [322] 3.4. A közjogi érvénytelenség vizsgálatával kapcsolatban összességében tehát az a véleményem, hogy az Országgyűlés a Házsabály rendelkezéseit betartva alkotta meg az Ehtv.-t, ezért az indokolásban található alkotmányos követelmény kimondásával nem értek egyet.
- [323] 4. Az Alkotmánybíróság jelen határozatban megváltoztatta korábbi álláspontját, és az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdés második mondatából azt vezeti le, hogy a vallási közösségek működéséhez olyan sajátos jogi formára vonatkozó szabályokat kell az Országgyűlésnek megalkotnia, amely számukra a demokratikusan felépülő egyéb társadalmi szervezetekhez képest nagyobb belső szervezetalakítási és szabályozási szabadságot biztosít.
- [324] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban előző Alkotmány) 60. § (1), (2) és (3) bekezdésébe foglalt vallásszabadsághoz való alapvető jogot, valamint az egyház és az állam elválasztását rögzítő megállapítást az Alaptörvény VII. cikke tartalmi tekintetben – kisebb pontosításokkal – változtatás nélkül átvette.
- [325] Az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésének második mondata az egyik ilyen pontosítás, amely kimondja, hogy „Az egyházak önállóak.” Ez a rendelkezés egyrészt az állam és egyházak különvált működését kimondó megállapítást erősíti meg, másrészt nyomtatékosítja az Alkotmánybíróság azon korábbi megállapítását, miszerint „[a]z elválasztás elvéből az következik, hogy az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 52.]
- [326] A jelen határozat által is idézett 8/1993. (II. 27.) AB határozat arra mutatott rá, hogy a „vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. A másokkal együttesen történő vallásgyakorlásnak az Alkotmány 60. § (2) bekezdésében biztosított joga mindenkit megillet arra való tekintet nélkül, hogy az együttes vallásgyakorlás jogilag szabályozott szervezeti keretek között, vagy anélkül történik-e, illetve, hogy milyen szervezeti formában folyik. Sem az egyéni, sem a közösségi vallásgyakorlás szabadsága nem tehető függővé sem vallásos szervezeti tagságtól, sem a vallási közösség szervezeti formájától.”
- [327] A mostani határozat az Alkotmánybíróság ezen megállapítását azért nem tartja fenn, mert érvelése szerint az Alaptörvényben rögzített kitétel, miszerint „az egyházak önállóak”, többletkötelezettséget telepít az államra. A többletkötelezettség pedig abban nyilvánul meg, hogy a vallási közösségeknek alanyi jogot kell szolgáltatnia az egyházi formában történő működésre.
- [328] Álláspontom szerint ez a levezetés több szempontból is vitatható. Az a tény, hogy az egyházak önállóak, nem jelenti azt, hogy vallási közösségek egyéb szervezeti formában való működésük nem lehetnek/ne lennének önállóak. A vallási célra alapított egyesületek jogi személyiséggel rendelkeznek [1959. évi IV. törvény 61. § (1) bekezdés], jogképességük kiterjed mindazokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek. [1959. évi IV. törvény 28. § (4) bekezdés] Ez garantálja az egyesületek önálló jogalanyiságát. Nem változtatott az egyesületek (és így a vallási tevékenységet végző egyesületek) önálló voltán az Alaptörvény hatályba lépése sem.
- [329] Az Alaptörvény annak deklarálásával, hogy „az egyházak önállóak”, nem keletkeztetett az államra nézve arra irányuló kötelezettséget, hogy minden vallási tevékenységet végző csoportot egyházként kell elismerni. Megállapítható tehát, hogy Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésének második mondata nem jelent olyan mértékű alapvető változást az előző Alkotmányhoz képest, amely az Alkotmánybíróság korábban kialakított értelmezésétől, megállapításaitól való eltérést indokolná.
- [330] Álláspontom szerint az Alaptörvény hatályba lépése nem változtatott azon sem, hogy az állam és az egyház elválasztása keretében a vallás és az egyház sajátosságait az állam ne vehetné figyelembe.
- [331] Az előző Alkotmány alapján kialakult alkotmánybírói gyakorlat több esetben is kimondta, hogy az egyházak történelmi és társadalmi szerepe kielégítően indokolhat bizonyos megkülönböztetést.
- [332] Véleményem szerint továbbra is helytálló a 8/1993. (II.27) AB határozat azon megállapítása, miszerint „[a]z állam a vallási szervezetek számára nem köteles sajátos szervezeti formát létrehozni, de nincs megkötve abban sem, milyen sajátos formát vagy formákat hozhat létre. Az állam tehát – amíg ezzel a vallásszabadságot, s ezen belül az együttes vallásgyakorlás jogát nem sérti – belátása szerint határozhatja meg az »egyház« alapításának feltételeit és jogállását. [...] bármely vallási közösség vallásgyakorláshoz való joga sértetlen marad akkor is, ha az »egyház« jogállást nem nyerheti el vagy nem kívánja elnyerni.” (ABH 1993, 99, 103.)
- [333] Az Országgyűlés jelen határozatnak „az egyházak önállóak” megállapításból levezetett okfejtésével és alkotmányos követelményével nem is igen tud majd mit kezdeni, hiszen az Alaptörvény negyedik módosítására irányuló javaslat az „önállóságot” az egyházakon túlmenően a vallási tevékenységet végző más szervezetekre is kiterjeszti.
- [334] 5. Álláspontom szerint az előző Alkotmány 60. §-a és az Alaptörvény VII. cikke között a lényeges különbség ott érhető tetten, hogy az Alaptörvény a VII. cikk (3) bekezdésében akként szabályoz: „Az állam

a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.” Az Alaptörvény tehát az együttműködésre helyezi a hangsúlyt az állam és az egyházak viszonyában, vagyis a közösségi vallásgyakorlás alapjogának biztosításán felül az állami jog szerint egyháznak minősített vallási közösségekkel a semlegességen túli, azonban az egymástól különböző működés elvét tiszteletben tartó kapcsolatrendszer modelljéről rendelkezik. Egy állam ugyanis rendelkezhet úgy, az állami jog szerinti „egyház” mint jogi személyiség közjogi státuszát azok a vallási közösségek kaphatják meg, amelyek ilyen működésükkel az adott állam és annak polgárai javára válnak, amelyekkel az állam számára hasznos az együttműködés. Ezen egyházi közösségek a társadalom széles rétegeit tartják össze, színesítik a társadalmi kultúrát és számos területen hozzájárulnak az állam céljainak előmozdításához. Tevékenységük eredménye nemcsak az adott közösséghez tartozók számára hasznos, hanem szélesebb körben is megjelenik. Fontos szerepet játszanak az Alaptörvény által is megfogalmazott olyan célkitűzések megvalósításában, mint az elesettek felkarolása, a betegek ápolása, a szegények és a hátrányos helyzetben lévő emberek megsegítése; ezen kívül pedig kiemelkedő az oktatásra és nevelésre irányuló tevékenységük, amely által elősegítik a társadalom tagjainak erkölcsi fejlődését.

[335] Véleményem szerint az egyházi jogi státusz biztosításának kötelezettsége akkor állna fenn, ha azon vallási közösségek számára, amelyek az állami jog szerinti egyházi státuszra nem jogosultak, az egyesületi (vagy más jogi személyi) forma nem tenné lehetővé a vallási tevékenység szabad gyakorlását, illetve az önálló működést. Márpedig a többségi határozat ilyen levezetést, megállapítást nem tartalmaz. Az egyházi elismerésnek pusztán közjogi szempontból, az egyházi státussal járó jogállás, illetve az állami támogatások bizonyos körének meghatározása szempontjából van relevanciája. Az Országgyűlés mint a költségvetés elfogadására jogosult szerv nagy és szabad mozgásterrel rendelkezik a tekintetben, hogy kinek nyújt költségvetési támogatást. Mindez a lelkiismereti és vallásszabadság alkotmányos alapjogának a gyakorlását nem érinti. Ezt mind az Alaptörvény, mind az Ehtv. egyéni és közösségi szinten is biztosítja.

[336] 6. A többségi határozat megsemmisítette az Ehtv.-nek azon rendelkezéseit, amelyek alapján az Országgyűlés döntött az egyházként való elismerésről.

[337] Ezzel a következők miatt nem tudok egyetérteni: az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésének *k)* pontja deklarálja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat-és hatásköröket gyakorol. Ezzel a rendelkezéssel az

Alaptörvény kitágította az előző Alkotmány Országgyűlésre vonatkozó szabályozását. A többségi határozat az Országgyűlés ezen alaptörvényi rendelkezéséből fakadó hatáskörét tekinti alaptörvény-ellenesnek, azzal az indokkal, hogy az Országgyűlés politikai karakterű.

[338] Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága ezt a speciális, az Alaptörvényből eredő feladatkört az Ehtv. 14. § (4) bekezdésének megfelelően a Magyar Tudományos Akadémia elnöke állásfoglalásának kikérését követően végzi el, vagyis álláspontom szerint a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalása nyomán – amennyiben illet kiad – nem lehet az Országgyűlés határozathozatalát politikai karakterűnek tekinteni.

[339] Véleményem szerint fontos ismét megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában is nyomon követhető az a törekvés, hogy az egyházak állam által történő elismerésének folyamata során az állam tekintetbe veszi az adott vallási közösség sajátosságait, társadalomban betöltött szerepét. [4/1993. (II.12.) ABH 1993, 48, 48.]

[340] Álláspontom szerint az egyházi elismerés Országgyűlés által történő elutasítása esetében az alkotmányjogi panasz kivétele esete megfelelő jogorvoslati lehetőséget biztosít.

[341] „Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. [...] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11], [13]}. Az alkotmányos követelmény megfogalmazása már jelzi azt, hogy az Országgyűlés eljárásából hiányzik a közvetlen jogorvoslati lehetőség, a megsemmisítést ezért indokolatlannak tartom ez esetben is.

Budapest, 2013. február 26.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2352/2012.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2013. évi 35. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 7/2013. (III. 1.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Törvényszék 6.K.26.852/2011/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított részében elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Törvényszék 6.K.26.852/2011/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésére, az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésére, az Alaptörvény I. cikk (1) és (3) bekezdéseire, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapított részeiben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] 1. Az indítványozóval szemben az állami adóhatóság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 87. § (1) bekezdésének a) pontjában biztosított jogköre alapján bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést, úgynevezett vagyongyarapodási vizsgálatot folytatott a 2004-es és a 2005-ös adóévekre vonatkozóan. Megállapította, hogy az indítványozó jövedelme nem állt arányban a vizsgált időszakban felmerült kiadásokkal, ezért az adó alapját becslési módszer alkalmazásával valószínűsítette. Ennek eredményeként a másodfokú adóhatóság a 9184610377. számú határozatában az indítványozó terhére 11 345 447 Ft adókülönbözetet tárt fel, valamint ehhez igazodó adóbírságot szabott ki és késedelmi pótlékot állapított meg.
- [3] Az indítványozó az ügyben eljáró adóhatóság eljárásának törvényességét támadva kezdeményezte a másodfokú adóhatóság határozatának bírói felül-

vizsgálatát. Keresetlevelében az indítványozó többek között azt kifogásolta, hogy az állami adóhatóság nem bizonyította a becslési törvényben előírt feltételeinek fennállását. Az indítványozó keresetében azt is sérelmezte, hogy az adóhatóság olyan becslési módszert választott, amely nem alkalmas a valós adó alapjának valószínűsítésére, és ezért nem felel meg az Art. 108. § (1) bekezdésében előírt rendelkezéseknek. Az indítványozó keresetlevelében ennek okaként azt fejtette ki, hogy az Art. 109. § (1) bekezdésének kötelező rendelkezése alapján becslési módszert kizárólag abban az esetben lehet alkalmazni, ha az adóhatóság bizonyítja, hogy az adózó vagyongyarapodásával, vagy életvitelre fordított kiadásaival nincsen arányban az összesített jövedelme. Az indítványozó álláspontja szerint e szabályt az adótörvények egyéb szabályaival együtt szükséges olvasni, és így a szóban forgó adóigazgatási szabály jövedelem és kiadás fogalmának csak a pénzforgalmi szemléletű vagyonszámleltel felel meg. Az adóhatóság azonban készpénzforgalmi szemléletű vagyonszámleltelt alkalmazott, amely sem a becslési feltételei fennállásának bizonyítására, sem a becslési módszerre vonatkozó törvényi előírásnak nem felel meg. Az indítványozó keresetét a Budapest Környéki Törvényszék 6.K.26.852/2011/10. számú jogerős ítéletében valamennyi kereseti kérelem tekintetében elutasította.

- [4] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Budapest Környéki Törvényszék 6.K.26.852/2011/10. számú döntésével szemben nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a tisztességes eljárás követelményének sérelmére hivatkozással elsődlegesen azt adta elő, hogy a törvényszék a kereseti kérelmének egyes részeit érdemben nem bírálta el, vagyis a kereseti kérelmének elutasítását megalapozó indokok bírói előadása a törvényszék határozatának indokolásából elmaradtak. Az indítványozó álláspontja szerint a kereseti kérelem kifejezett kétélyeket fogalmazott meg az eljárásban alkalmazott vagyonszámleltel törvényességével összefüggésben, azonban a kifogásolt bírósági ítélet mégis külön indokolás nélkül elfogadta az alkalmazott vagyonszámleltel típusát, és a vagyonszámleltel törvényességéről nem adott számot. Az alkotmányjogi panasz ezzel összefüggésben részletes indokolást tartalmaz arról, hogy az adóhatóság által az adott ügyben alkalmazott készpénzforgalmi szemléletű vagyonszámleltel miért nem felel meg az Art. 108. § (1) bekezdésében, illetve az Art. 109. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek. Álláspontja szerint a készpénzforgalmi szemléletű vagyonszámleltel a bevételeket a felmerülésük tényleges időpontjához képest később, míg a kiadásokat a felmerülésük tényleges időpontjához képest előbb jelzi, így egy valójában nem létező forráshiányt mutat. A bíróság azonban



nem vizsgálta meg az adóhatóság által alkalmazott vagyonszármazékos törvényességét. Az indítványozó ezzel összefüggésben előadta, hogy a törvényszék indokolásának hiánya az Alaptörvény 28. cikkében előírtakkal azért ellentétes, mert a törvényszék nem az Alaptörvényben megfogalmazott követelményeknek megfelelően vizsgálta meg a kereseti kérelmet.

- [5] Az indítványozó ezen kívül hivatkozott az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének, az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésének sérelmére is, valamint az Alaptörvény I. cikk (1) és (3) bekezdéseire. Az alkotmányjogi panasz ezen alaptörvénybeli szabályok sérelmének okait azonban nem tartalmazza. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában megjelölte az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőség alkotmányos szabályát is, azonban az Alaptörvényben biztosított e jog sérelmével összefüggő érdemi indokolást nem adott elő.
- [6] Az indítványozó elsődlegesen a kereseti kérelem elbírálásának hiánya miatt kezdeményezte az alkotmányjogi panaszban kifogásolt törvényszéki döntés megsemmisítését.

## II.

- [7] Az alkotmányjogi panasz elbírálása során irányadó jogszabályi rendelkezések
- [8] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

[...]

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

- [9] 2. Az Art. vonatkozó szabályai:

„108. § (1) A becslés olyan bizonyítási módszer, amely a törvényeknek megfelelő, a valós adó, illetve költségvetési támogatás alapját valószínűsíti.

(2) Az adóhatóság bizonyítja, hogy a becslés alkalmazásának a feltételei fennállnak, továbbá azt, hogy a becslés alapjául szolgáló adatok, tények, körülmények, valamint a becslés során alkalmazott módszerek az adó alapját valószínűsítik.”

„109. § (1) Ha az adóhatóság megállapítása szerint az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az adóhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az adóhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a magánszemélynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége.”

## III.

- [10] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében foglaltak alapján mindenekelőtt abban a kérdésben döntött, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára vonatkozó követelményrendszernek.
- [11] 1. A panasz befogadhatóságának formai feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott:
- [12] 1.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdésében és az Abtv. 27. § b) pontjában előírtak szerint az alkotmányjogi panaszt a kifogásolt bírói döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó a törvényszék döntését 2012. március 9. napján vette kézhez, míg az alkotmányjogi panaszt a törvényben előírt határidőt megtartva,

2012. április 25. napján nyújtotta be a törvényszékhez.
- [13] 1.2. Az indítványozó teljesítette az Abtv. 51. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket, mert képviselőként a Budapesti Ügyvédi Kamara által nyilvántartott ügyvéd nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt, és az indítványozó csatolta a szabályos ügyvédi meghatalmazást.
- [14] 1.3. Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek is. Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, és az Abtv. 27. §-a alapján a törvényszéki döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása miatt kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megnevezi, hogy a kifogásolt bírói döntés mely Alaptörvényben biztosított jogait sérti, illetőleg részletesen indokolja a kifogásolt bírói döntés alaptörvény-ellenességének okait. Az alkotmányjogi panasz kifejezetten megjelöli az indítványozó tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jogának sérelmét.
- [15] Az Abtv. 52. § (1) bekezdés *f)* pontjában foglaltaknak megfelelően az alkotmányjogi panasz ezen kívül határozott kérelmet tartalmaz a törvényszéki döntés megsemmisítésére is.
- [16] 2. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további, tartalmi természetű feltételeit az Abtv. 56. § (2) bekezdése szabályozza, amely szerint az Alkotmánybíróság befogadhatóságról dönteni jogosult tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. §§ szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §§-ban foglalt feltételeket. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés *a)* az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és *b)* az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva.
- [17] 2.1. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek vélt bírói döntés a panaszos személyét, jogi helyzetét közvetlenül, ténylegesen és aktuálisan érintő rendelkezést állapítson meg, és ennek következtében a panaszos alapjogai sérüljenek. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntés alapjául szolgáló eljárást felperesként előterjesztett kereseti kérelmével indította meg, és a törvényszéki határozat indokolásának elmaradását véli alaptörvény-ellenesnek, így az Alkotmánybíróság az indítványozót az egyedi ügyben érintettnek tekintette.
- [18] 2.2. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette. A panaszos a Budapest Környéki Törvényszék jogerős ítéletével szemben nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. A törvényszéki ítélettel szemben további fellebbezésnek nincs helye, így az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 27. § *b)* pontjában foglalt jogorvoslat kimerítésére vonatkozó követelménynek.
- [19] 2.3. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alkotmányjogi panasz a következők szerint megfelel az Abtv. 29. §-ában foglalt mindkét, vagylagos természetű feltételnek.
- [20] Az indítványozó elsődlegesen a tisztességes eljárás alaptörvénybeli követelményének sérelmére hivatkozik azzal összefüggésben, hogy az adóhatósági határozat felülvizsgálatát kezdeményező keresetlevélben előadott kérelmet a bíróság nem vizsgálta meg. Az indítványozó a keresetlevelében többek között annak felülvizsgálatát kérte, hogy az adóhatóság által a vagyongyarapodási eljárás feltételeinek bizonyítása érdekében alkalmazott vagyonomérleg megfelel-e az Art. 108. § (1) bekezdésében, és az Art. 109. § (1) bekezdésében előírtaknak. Ennek ellenére azonban az adóhatósági határozatot felülvizsgáló törvényszék nem adott számot a kereseti kérelem ezen részéről. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kereseti kérelemben előadottak vizsgálatának hiánya a kifogásolt bírói döntést érdemben befolyásolhatta, ami felveti a bírói döntés alaptörvény-ellenességének kételyét.
- [21] Emellett az alkotmányjogi probléma az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű, ugyanis az Alkotmánybíróság az egyedi bírósági döntések indokolási kötelezettségének minimális, az eljárás tisztességéhez tartozó követelményeit eddig nem vizsgálta. Így az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben hozott érdemi határozata meghatározza azokat a tisztességes eljárás alaptörvényi szabályának védelmi körébe tartozó minimális követelményeket, amelyeket a bíróságoknak az ügy elbírálása során feltétlenül szükséges érvényesíteniük. Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte a bírói döntések indokolásának alkotmányossági mércéjeként szolgáló, a tisztességes eljárásban rejlő, minimális követelményrendszer kidolgozását.
- [22] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság 1. számú tanácsa a 2012. október 15-i tanácsülésén az alkot-

mányjogi panasz befogadásáról döntött és elrendelte az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatát.

#### IV.

[23] 1. Az indítványozó a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszában elsősorban azt sérelmezte, hogy a bíróság a kereseti kérelem lényeges részeit nem bírálta el, vagyis a bíróság az ítéletének indokolásában nem adott számot az adóigazgatási eljárást lényegesen befolyásoló felperesi kifogásokról. Az indítványozói érvelés szerint a bíróság vizsgálatának és indokolásának ilyen hiányossága az eljárás tisztességének alkotmányos követelményét sérti. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésben foglalt szabályok sérelmét jelölte meg. Fgyelemmel azonban arra, hogy az alkotmányjogi panasz egyértelműen az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állítja, és ezzel egyidejűleg a tisztességes eljárás követelményének védelmi köréhez tartozó érvelést tartalmaz, így az Alkotmánybíróság a kifogásolt bírói ítélet alaptörvényellenességét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján elsőként a tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerében kialakított korábbi alkotmánybírói gyakorlatot tekintette át, majd ezt követően megvizsgálta, hogy a kialakított alkotmányos mérce alkalmazható-e az egyedi ügyben hozott bírói döntésekkel szemben. Az Alkotmánybíróság ezek után azt vizsgálta meg, hogy a konkrét bírói döntések elbírálása során a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) milyen értelmet ad a tárgyalások tisztességéből fakadó indokolt bírói döntéshez való jognak. Az Alkotmánybíróság végül az alkotmányjogi panaszban kifogásolt konkrét bírói ítéletet vonta vizsgálat alá.

[24] 1.1. Az eljárás tisztességének alkotmányos követelményrendszerét a 2011. december 31-éig hatályban volt Alkotmány 57. § (1) bekezdése úgy fogalmazta meg, hogy „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.” A tisztességes eljárás alkotmányos előírásának lényeges tartalmát tekintve 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a korábban hatályban volt Alkotmány 57. § (1) bekezdésével azonosan rendelkezik, amikor kimondja, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény ál-

tal felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” A 22/2012. (V. 11.) AB határozat úgy fogalmaz, hogy az „Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. [...] Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak.” (Indokolás [40]–[41]) Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírói gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglalta össze. Az Abh.-ban megfogalmazott megállapításokat az Alkotmánybíróság utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] is megerősítette és gyakorlattá formálta. Az Abh.-ban kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. (ABH 1998, 91, 98–99.) Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételenek formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásá-



val a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül [legutóbb megerősítve: 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 80–81.]. Az Alkotmánybíróság ezt a követelményt első ízben a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában, a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésével összefüggésben úgy fogalmazta meg, hogy „[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mérceket kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.” Az Alkotmánybíróság e határozatának indokolásában kifejtette, hogy a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésének alkotmányos szabályát csak a tisztességes eljáráshoz fűződő jogra tekintettel lehet értelmezni. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben úgy fogalmazott, hogy „az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: *fair, équitablement, in billiger Weise*) és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így fel fogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról” nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi

mérceket nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.” (ABH 1997, 263, 272.)

- [25] 1.2. Az Alkotmánybíróság hatásköre a korábban hatályban volt Alkotmány szerint elsősorban a szabályozási környezet alkotmányosságának vizsgálatára terjedt ki. Az Alkotmánybíróságnak éppen ezért az ilyen típusú alkotmánybírói eljárással összefüggésben hozott határozatai tartalmazzák az emberi jogokra és szabadságokra, valamint az alkotmányos intézményekre vonatkozó alapvető alkotmányos értékeket. Ennek megfelelően a tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerével összefüggésben kimunkált gyakorlat elsődlegesen az eljárásjogi jellegű szabályozási környezettel szemben szolgál alkotmányos mérceként.
- [26] A 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény az Alkotmánybíróság új, alaptörvényi szintű feladatoként határozta meg a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontjából, valamint az Abtv. 27. §-ából fakadóan a bíróságok döntései és az Alaptörvény rendelkezései közötti összhang biztosítása végső soron az Alkotmánybíróság kötelessége. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések alaptörvény-ellenességének elbírálása során is az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének orvoslása, így az Alaptörvény védelme érdekében lép fel. Ebből következően az Alkotmánybíróság a bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálatakor a korábban hatályban volt Alkotmányban megfogalmazott azonos vagy lényegi tartalmát tekintve hasonló alaptörvénybeli szabályokkal összefüggésben a korábban kimunkált alapvető alkotmányos értékek közül elsődlegesen azokat használja fel, amelyek természetüknél fogva alkalmasak arra, hogy a bírói döntések alaptörvény-ellenességének megítéléséhez mérceként szolgáljanak. Az Alaptörvényben megfogalmazott tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerének elemei ennek megfelelően a magyar jogrendben immáron egy olyan alkotmányos mérceket jelentenek, amely a jogszabályi környezeten túl, az egyedi ügyben hozott bírói döntések megítéléséhez is alapul szolgálnak.
- [27] Az Alkotmánybíróság mindezekből arra következtetésre jutott, hogy annak alkotmányos igénye, hogy a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése során a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírállást nyerjenek nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthető.
- [28] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás részeként megjelenő indokolt bírói döntéshez fűződő jog tartalmát határozta meg.

- [29] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerének értelmezéséhez az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény) is felhívta, amikor megállapította, hogy az Egyezmény „eljárési garanciákat tartalmazó cikkei általában elfogadott értelmezése szerint a *fair trial* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás »méltánytalan« vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes«. Természetesen különbözik egy eljárás fair voltának megítélése az abban az ügyben döntő nemzetközi bizottságok vagy bíróság eljárásában a magyar Alkotmánybíróság lehetőségeitől, amely elvont normakontrollt végez. Ez utóbbiban csupán a tisztességes eljárás megkövetelte általános ismérvek megállapítására van lehetőség” (ABH 1998, 91, 95.). Az Alaptörvény hatálybalépésével immáron az Alkotmánybíróság feladatai közé tartozik a bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálata is, amellyel egyidejűleg jelentkezik a tisztességes eljárás megkövetelte gyakorlati szempontok, így az indokolási kötelezettség meghatározásának igénye is. A Bíróság gyakorlatában az indokolt bírói döntéshez való jog az Egyezmény 6. Cikkében biztosított tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, annak egyik, az Egyezmény szövegében kifejezetten nem nevesített elemeként jelenik meg.
- [30] Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi jelentőséggel erősítette meg, hogy „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.” {ABH 2011, 291, 321.; legutóbb megerősítve: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat; Indokolás [41]}. Az Alkotmánybíróság ilyen megfontolásból kiindulva áttekintette a Bíróságnak az indokolt bírói döntéshez fűződő jog tekintetében kialakított gyakorlatát, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog értelmének meghatározásakor is irányadónak tekint.
- [31] 2.2. Az Egyezmény 6. Cikk (1) bekezdése mindenkinek jogot biztosít arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott

büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. A Bíróság az indokolt bírói döntéshez való jogot az Egyezmény 6. Cikkében foglalt tisztességes tárgyaláshoz való jog részének tekinti. E jog pontos tartalma a Bíróság elmúlt évtizedek során számos döntésében kimunkált, széleskörű gyakorlatából olvasható ki. E körben a Bíróság kiindulópontja az, hogy a bírói döntésekkel szemben valamennyi demokratikus jogállamban elvárható az objektivitás és az átláthatóság, ami egyfelől elejét veszi az önkényes hatósági és bírói döntéshozatalnak, másrésztől erősíti a bírói döntéshozatalba vetett közbizalmat, és a bírói döntések tekintélyét (*Taxquet kontra Belgium*, 926/05.; 2010. november 16.; § 90.; legutóbb megerősítve: *Shala kontra Norvégia*, 15620/09.; 2012. július 10.; § 29.). A Bíróság következetes gyakorlata szerint a tisztességes eljárás és a jogállamiság elvéhez tartozik az a követelmény, hogy a bíróságok a döntéseik alapjául szolgáló indokokat kellő részletességgel mutassák be (*Suominen kontra Finnország*, 37801/97.; 2003. július 1.; § 34.; legutóbb megerősítve: *Vojtechová kontra Szlovákia*, 59102/08.; 2012. szeptember 25.; § 35.). A Bíróság olvasatában az adott bírói döntés természete, és az alapul fekvő egyedi ügy körülményei határozzák meg, hogy milyen terjedelmű és mélységű indokolás elégíti ki az indokolási kötelezettség egyezménybeli követelményét. Ebből következően az indokolt bírói döntéshez fűződő jog megsértését kizárólag az alapul fekvő egyedi ügy összes körülményeinek vizsgálatát követően lehet megítélni (*Tatishvili kontra Oroszország*, 1509/02.; 2007. február 22.; § 58.; *Gradinar kontra Moldova*, 7170/02.; 2008. április 8.; § 107.; legutóbb megerősítve: *Sholokhov kontra Örményország és Moldova*, 40358/05.; 2012. július 31.; § 67.). Éppen ezért elképzelhető, hogy valamely részletkérdésre vonatkozó indokolás teljes elmaradása nem, míg egy lényegesebb kérdésre vonatkozó hiányos indokolás viszont az Egyezmény 6. Cikkében biztosított jog megsértését idézi elő. A Bíróság az indokolások fogyatékoságának foka tekintetében kijelölte azt a határvonalat, amely elválasztja az Egyezménynek megfelelően indokolt határozatokat az Egyezményt sértő hiányos vagy fogyatékos indokolást tartalmazó határozatoktól. Ennek során a Bíróság elvi élel szögezte le, hogy az indokolt hatósági döntéshez való jog semmiképpen sem jelentheti azt, hogy az ügyben eljáró bíróságot a felek valamennyi érvelése tekintetében részletes indokolási kötelezettség terhelné (*Hiro Balani kontra Spanyolország*, 18064/91.; 1994. december 9.; § 27.; *Ruiz Torija kontra Spanyolország*, 18390/91.; 1994. december 9.; § 29.; *García Ruiz kontra Spanyolország*, 30544/96.; 1999. január 21.; § 26.; *Hirvisaari kontra Finnország*, 49684/99.; 2001. december 25.; § 30.; legutóbb megerősítve: *Sholokhov kontra Örményország és Moldova*, 40358/05.; 2012. július

31.; § 67.). A Bíróság ugyanakkor azt is elvi éllel mondta ki, hogy a döntéssel szemben feltétlen elvárás, hogy a bíróság az ügy lényegi részeit a szükséges alapossgal vizsgálja meg, és erről a vizsgálatairól a határozatának indokolásában is adjon számot. A Bíróság álláspontja szerint nem felel meg az Egyezmény 6. Cikkében foglalt elvárásnak, ha a felülbírálati bírói fórum az alsóbb fokú bíróságnak az ügy lényegi kérdései tekintetében kifejtett érveit további vizsgálat és a vizsgálat indokainak előadása nélkül hagyja helyben (*Helle v. Finnország*, 20772/92.; 1997. december 19.; § 60.; *Karakasis v. Görögország*, 38194/97.; 2000. október 17.; § 27.; *Boldea v. Románia*, 19997/02.; 2007. február 15.; § 30.; *Tacquet v. Belgium*, 926/05.; 2010. november 16.; § 91.; legutóbb megerősítve: *Vojtechová v. Szlovákia*, 59102/08.; 2012. szeptember 25., § 35.). A Bíróság az indokolási kötelezettség teljesítésének vizsgálatakor figyelemmel van arra is, hogy az indokolás hiánya vagy fogyatékosága valamely fél írásban megfogalmazott, világosan és pontosan körülírt kérdését érinti-e (*Hiro Balani kontra Spanyolország*, 18064/91.; 1994. december 9.; § 28.; *Ruiz Torija kontra Spanyolország*, 18390/91.; 1994. december 9.; § 30., legutóbb megerősítve: *Ilyadi kontra Oroszország*, 6642/05.; 2011. május 5.; § 44.).

[32] Az Egyezmény jogvédelmi rendszerében a bírói döntéseknek a tisztességes eljárás által megkövetelt indokolása iránti igény egyfelől szoros összefüggésben áll a jogorvoslathoz fűződő joggal, ugyanis e jog hatékony gyakorlására kizárólag a bíróság döntését alátámasztó indokok ismeretében nyílik valódi lehetőség (erről lásd: *Baucher kontra Franciaország*, 53640/00.; 2007. július 24., §§ 47–51.). Másfelől szoros összefüggés mutatkozik az indokolási kötelezettség teljesítése, és a tisztességes eljáráshoz fűződő jogból fakadó azon alkotmányos igény között, hogy az eljárásban szereplő fél meghallgatást nyerhessen, azaz kérelmét a bíróság megvizsgálja (erről lásd: *Shala v. Norvégia*, 15620/09.; 2012. július 10., § 29.). Ennek oka az, hogy kizárólag a kellő alapossgal indokolt bírói határozatból tűnhet ki, hogy az ügyet eldöntő bíróság ténylegesen figyelembe vette-e a felek által előterjesztett bizonyítékokat és érveket.

[33] 3. Az indokolt bírói döntéshez fűződő jog ebből következően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerén belül jelentkezik. Az alkotmányos előírás ugyanakkor kizárólag az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályát mindig együtt olvassa a jogvita jellege, és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárási jogi szabályokkal. Az Alaptörvény

28. cikk első mondata úgy rendelkezik, hogy „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.” Az Alaptörvény 28. cikke tehát a bíróságokkal szemben azt a követelményt fogalmazza meg, hogy ítélezésük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék és alkalmazzák. Figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogszabály értelmezési kötelezettségre is, az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az indokolási kötelezettséget előíró eljárási jogszabályokat a bíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelelően alkalmazta-e. Az Alkotmánybíróság tehát a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság nem vizsgálja azt sem, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.

[34] Ehhez képest az Alkotmánybíróság által vizsgált, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. A tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett



kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket.

## V.

- [35] Az Alkotmánybíróság ezt követően az alkotmányjogi panaszban kifogásolt konkrét bírói döntést vizsgálta meg.
- [36] 1. A panaszos az eljárás során azt sérelmezte, hogy az adóigazgatási eljárásban alkalmazott készpénzforgalmi szemléletű vagyonszármazékos mérleg nem felel meg az adóigazgatási eljárás törvényi feltételeinek. Ezzel összefüggésben a panaszos azt adta elő, hogy a bevételnek, valamint kiadásnak az adótörvényekben meghatározott fogalmai nem készpénz-, hanem pénzforgalmi szemléletűek. Ilyen okok alapján a készpénzforgalmi szemléletű vagyonszármazékos mérleg alkalmazása nincs összhangban sem az Art. 109. § (1) bekezdésében, sem az Art. 108. § (1) bekezdésében foglaltakkal. Az indítványozó keresetlevelében előadott és a törvényszék ítéleti indokolásban ismertetett érvelése szerint „[a]z adóhatóság továbbra is csak állította, hogy módszere alkalmas módszer az adó alapjának megállapítására, de semmivel sem bizonyította, hogy a becslés módszere valóban valószínűsíti a törvényeknek megfelelő adóalapot. Ezzel szemben az idősoros pénzforgalmi mérleg másik formája (pénztárkönyv modell) törvényi rendelkezésen alapuló, a hatályos törvényi rendelkezéseknek megfelelő módszer. Valamennyi adótörvényünk pénzforgalmi szemléletű, a készpénzforgalmi szemlélet egy adóhatósági kitaláció. Az adóhatóság által kidolgozott módszer ellentétes az Sza. törvény 4. § (2) bekezdésében meghatározott bevétel fogalmával; ezért az adóhatóság nem a törvényi keretek között gyakorolta a mérlegelési lehetőségét. Az adóhatóság módszere az Art. 109. § (1) bekezdés szerinti bizonyításnak nem felel meg.”
- [37] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 221. § (1) bekezdésének, valamint a Pp. 330. § (2) bekezdése, 339/A. és 339/B. §§ értelmében a bíróság a keresettel támadott adóhatósági határozat jogszerűségét, törvényességét vizsgálja felül. A bíróság közigazgatási döntéseket felülvizsgáló jogköre tehát az eljárás törvényi szabályai értelmében törvényességi szempontokra korlátozódik. Ennek nyilvánvaló feltétele azonban, hogy a közigazgatási hatóságok felülvizsgálható döntést hozzanak, mert a jogállamiság elengedhetetlen követelménye, hogy a tényállás kielégítő feltárásán nyugodjanak a joghoz kötött közigazgatási döntések. A döntés tehát akkor felülvizsgálható, ha abból megismerhető a hatóság jogértelmezése és a döntés ténybeli alapjai kielégítően világosak. A Budapest Környéki Törvényszéknek tehát többek között azt a kérdést kellett eldöntenie, hogy az adóigazgatási eljárás során a becslés feltételeinek bizonyítása érdekében alkalmazott készpénzforgalmi szemléletű vagyonszármazékos mérleg megfelel-e az Art. 108. § (1) bekezdésében, illetve az Art. 109. § (1) bekezdésében foglalt törvényi szabályoknak.
- [38] 2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése d) pontja alapján Alkotmánybíróság a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja, így a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi kérdésben állást foglaljon. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem azt vizsgálta, hogy az eljárásban alkalmazott vagyonszármazékos mérleg megfelel-e a törvényi követelményeknek. Az alkotmánybírósági vizsgálat az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakra is figyelemmel kizárólagosan arra korlátozódott, hogy a törvényszék az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásához fűződő jog követelményeinek megfelelően alkalmazta-e a Pp. 221. §, a Pp. 339/A. és 339/B. §§-ban foglalt, indokolási kötelezettségre vonatkozó szabályokat, illetve, hogy számot adott-e a feleknek az ügy lényeges körülményeit érintő észrevételeiről. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásához fűződő jog azt a minimális tartalmi követelményt állítja az adóigazgatási eljárásban hozott határozatot felülvizsgáló bírói döntés indokolásával szemben, hogy az eljárási törvény rendelkezéseinek megfelelően az határozat törvényességét érintő lényeges kérdéseit kellő mélységben vizsgálja meg, és ennek indokait döntésében részletesen mutassa be. Ennek megfelelően a Pp. 221. § és a Pp. 339/A. és 339/B. §§ bírói alkalmazása akkor van összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos szabállyal, ha az ítélet indokai- ból e minimális tartalmi követelmények kitűnnek. Ez az értelmezés áll összhangban azzal a korábban megfogalmazott alkotmányos igénnyel, hogy a közigazgatási határozat ellenőrzése során a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírálást nyerjenek [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.].
- [39] 3. Az alkotmányjogi panaszban előadott kifogás szerint a törvényszék nem vizsgálta meg, hogy becslési eljárás során alkalmazott vagyonszármazékos mérleg törvényes volt-e. Az Art. 108. § (1) bekezdése szerint a becslés olyan bizonyítási módszer, amely a törvényeknek megfelelő, a valós adó, illetve költségvetési támogatás alapját valószínűsíti. Az Art. 108. § (2) bekezdése értelmében az adóhatóságnak kell bizonyítania, hogy a becslés alapjául szolgáló adatok, tények, körülmények, valamint a becslés során alkalmazott módszerek az adó alapját valószínűsítik. Az Art. 109. § (1) bekezdése úgy rendel-

kezik, hogy ha az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásával nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az adóhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az adóhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a magánszemélynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége. Ennek megfelelően a kiválasztott becslési módszer, annak törvényessége döntően befolyásolja mind a becslés feltételeinek fennállása megállapíthatóságát, mind a vagyongyarapodási eljárás eredményeként valószínűsített adó alapját.

- [40] Az Alkotmánybíróság a törvényszéki ítélet indoklását értékelve arra a következtetésre jutott, hogy a törvényszék a felülvizsgálata során nem hagyta figyelmen kívül az indítványozó kereseti kérelmében előadott lényeges kérdések vizsgálatát. A törvényszék ítéletének indoklásában számot adott arról, hogy miért tartja az adóhatóság által a becslési eljárás során alkalmazott vagyonmérleget az Art. 109. § (1) és (3) bekezdéseire figyelemmel az adóalap valószínűsítésére alkalmas módszernek. A törvényszéki ítélet indoklást tartalmaz az Art. 109. § alkalmazásáról is, amely szerint „[...] az adóhatóság helytállóan alkalmazta az Art. 108. §, továbbá a 109. § rendelkezéseit figyelemmel arra, hogy az Art. 109. § (1) bekezdése alapján az adóhatóság eleget tett a bizonyítási kötelezettségének” (erről lásd: Budapest Környéki Törvényszék 6.K.26.852/2011/10. számú ítéletének 14. oldalát). A törvényszéki ítélet a kereseti kérelemhez csatolt adószakértői véleményt is értékelte, és erről az ítéleti indoklásában számot adott, amely szerint „[a]z adóhatóság becslése nyilvánvalóan készpénzes forgalomra vonatkozik, hiszen ha egy kiadás megállapításra kerül, és egyéb adat nincs e vonatkozásban, akkor az nyilván készpénzes kifizetést jelent. A módszer arra irányul, hogy a készpénzkészlet elegendő volt-e az ilyen módon felmerült kiadások finanszírozására. Ha egy kiadásnak nincs fedezete, akkor egyértelmű, hogy készpénzes kiadásról volt szó és készpénzes kifizetés történt. Ami a bankszámlán rendelkezésre áll, pénzeszköz nem lehet ilyen kiadásnak a fedezete, további pénzeszköznek kell léteznie” (erről lásd: Budapest Környéki Törvényszék 6.K.26.852/2011/10. számú ítéletének 15. oldalát). Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot követően arra az álláspontra jutott, hogy a törvényszék az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően alkalmazta a Pp. 221. §-át és a Pp. 339/A. és 339/B. §§-t, mert a kereseti kérelemben foglalt, és az ügy lényeges körülményeit érintő kérdéseket megvizsgálta, és vizsgálatának eredményéről számot adott.

- [41] Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettekre tekintettel az alkotmányjogi panaszt ebben a részében elutasította.

## VI.

- [42] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban hivatkozott az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének, az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésének sérelmére is, valamint az Alaptörvény I. cikk (1) és (3) bekezdéseire. Az indítványozó ezen alaptörvényi szabályok sérelmének okait az alkotmányjogi panaszában nem adta elő. Az Abtv. 27. § a) pontja úgy rendelkezik, hogy alkotmányjogi panasz kezdeményezésére olyan bírói döntéssel szemben van lehetőség, amely Alaptörvényben biztosított jogot sért. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése fogalmazza meg az indítvány határozottságának követelményét. Ugyanezen bekezdés b) pontja értelmében az indítvány többek között akkor határozott, ha tartalmazza, hogy a bírói döntés a panaszosnak mely Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Az alkotmányjogi panaszban megjelölt Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése azt rögzíti, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek, míg az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos szabály a jogszabályalkotással összefüggő jogkörökről rendelkezik. Az Alaptörvény I. cikk (1) és (3) bekezdései az alapjog-korlátozás szabályait tartalmazzák. Az Alaptörvény e rendelkezései azonban nem tekinthetők Alaptörvényben biztosított jognak, így konkrét alapjogsérelmet sem alapozhatnak meg [erről lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés]. Az indítványi kérelem határozottsága tekintetében az Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pontja úgy rendelkezik, hogy az alkotmányjogi panasz szükséges indoklást tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az alkotmányjogi panasz ebben a részében tehát nem felel meg sem az Abtv. 52. § (1) bekezdés b) pontjában, sem az Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt törvényi követelményeknek.
- [43] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban felhívta az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőség alkotmányos szabályát is. Az alkotmányjogi panasz azonban e körben érdemi indoklást nem tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pontja megköveteli az indítvány indoklását arra vonatkozóan, hogy a kifogásolt bírói döntés miért sérti az Alaptörvény megjelölt rendelkezését. Az alkotmányjogi panasz ebben a részében tehát nem felel meg a törvényi kívánalomnak.
- [44] Mindezen indokok miatt az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[45] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján, az ügy elvi jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2013. február 26.

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

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
előadó 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. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3061/2012.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2013. évi 35. számában.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 8/2013. (III. 1.) AB HATÁROZATA

### alkotmányos követelmény megállapításáról és alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 48. § (1) bekezdésének alkalmazásakor a terhelt érdekében kirendelt védőt a terhelti kihallgatás helyéről és időpontjáról igazolható módon, olyan időben értesítsék, hogy a kiren-

delt védőnek lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni és a terhelti kihallgatáson részt venni. Ilyen értesítés elmaradása esetén a terhelt vallomása bizonyítékként nem értékelhető.

2. Az Alkotmánybíróság a Győri Törvényszék 3.Bf.109/2012/6. számú ítélete alaptörvény-ellenessé nyilvánítása és megsemmisítése érdekében benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

I.

[1] Az indítványozó fogvatartott alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál, amelyben a Győri Törvényszék 3.Bf.109/2012/6. számú büntetőügyben hozott jogerős ítéletét (a továbbiakban: törvényszéki ítélet) kifogásolta.

[2] 1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bűnügyben a Soproni Városi Ügyészség az indítványozóval szemben a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 323. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés *b*) pontja szerint minősülő folytatólagosan, súlyos fenyegetéssel elkövetett zsarolás büntette miatt emelt vádat. Az első fokon eljáró Soproni Városi Bíróság a B.374/2010/8. számú ítéletében megállapított tényállás alapján az ügyben eljáró bíróságok az indítványozót a vádirati minősítéssel egyezően súlyos fenyegetéssel elkövetett zsarolás büntetében bűnösnek mondták ki. A megállapított tényállás lényege szerint az indítványozó 2004-ben ismerte meg a sértettet, aki rendszeres munkalehetőséget biztosított az indítványozónak, illetve később az indítványozó családtagjainak is. A sértett az indítványozót először a Nyugat-Dunántúlon található sportpálya gondnokaként foglalkoztatta, majd később a tulajdonában lévő lovardában is alkalmazta. A sértett 2007 szeptemberétől kezdődően már nem tudta tovább foglalkoztatni az indítványozót, azonban annak kérésére ezek után is kisebb pénzüsszegekkel támogatta. Az indítványozó a 2008-as évtől kezdődően a sértettet, annak családi együttélését, házasságát és egzisztenciáját veszélyeztető, folyamatos fenyegetéssel már arra kényszerítette, hogy heti rendszerességgel adjon át számára százezer forint nagyságrendű összegeket készpénzben. Az indítványozó azért, hogy a fenyegetések komolyságát alátámassza azt is közölte a sértettel, hogy fegyvert tart magánál és utalt arra, hogy a követelt pénz megszerzéséért bármire képes. Az indítványozó e zsarolási cselekményeket egészen az alkotmányjogi



panasz alapjául szolgáló büntetőeljárás megindulásáig, 2010 januárjának elejéig folytatta. A fenyegetések hatására a sértett összesen huszonkét millió forintot adott át az indítványozónak.

- [3] A Győri Törvényszék a városi bíróság ítéletével szemben előterjesztett, részben azonos irányú ügyészi és védelmi fellebbezések alapján, másodfokon járt el. A törvényszéki ítélet a városi bíróság által megállapított tényállást túlnyomó részben megalapozottnak találta, ezért újabb bizonyítást már nem vett fel. Mind az ügyészi, mind a védelmi fellebbezések egyaránt kifogásolták, hogy a nyomozást folytató rendőrség az indítványozó első terhelti kihallgatásának tervezett időpontjáról, valamint az indítványozó fogva tartásának helyéről elmulasztotta értesíteni az indítványozó részére kirendelt védőt. A nyomozást folytató Soproni Városi Rendőrkapitányság az indítványozót a nyomozás elrendelésekor bűnügyi őrizetbe vette, ezért a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 46. § b) pontjában és a Be. 48. § (1) bekezdésében foglalt kötelező rendelkezések alapján a fogva tartott indítványozó részére az őrizetbe vétellel egyidejűleg, 2010. január 5. napján védőt rendelt ki, azonban a védőt a terhelti kihallgatás tervezett időpontjáról igazolható módon nem értesítette. A fellebbezések szerint a kirendelt védő értesítésének elmaradása a Be. 43. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt terhelti jogot sértette, amely szerint a terhelt jogosult arra, hogy megfelelő időt és lehetőséget kapjon a védekezésre való felkészülésre. A másodfokon eljáró Győri Törvényszék a fellebbezéseket ebben a részükben is megvizsgálta, azonban a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján nem tudta egyértelműen megállapítani, hogy a nyomozó hatóság értesítette-e a kirendelt védőt az indítványozó első terhelti kihallgatásának pontos időpontjáról. (Erről lásd: törvényszéki ítélet indokolásának 5. oldalát). A törvényszék ugyanakkor azt az álláspontot foglalta el, hogy a kirendelt védő értesítésének elmaradása a terhelti kihallgatás tervezett időpontjáról nem jelenti a védekezéshez való jog lényeges korlátozását. Ennek okaként a törvényszéki ítélet indokolása azt tartalmazza, hogy a Be. kifejezetten nevesíti azokat az eljárási szabálysértéseket, amelyek a vallomás bizonyítékként történő értékelését kizárják. Ilyen jellegű eljárási szabálysértésként a jogalkotó kizárólag a Be. 117. § (2) bekezdésében foglalt, „Miranda formulaként” ismert figyelmeztetés elmulasztását nevesíti. Hivatkozással a Be. 117. § (2) bekezdés utolsó mondatában előírtakra, a törvényszéki ítélet kiemeli, hogy a figyelmeztetés garanciális jelentőségű, és amennyiben elmarad, avagy ami ezzel egyenértékű, ha a jegyzőkönyv nem tartalmazza, akkor a terhelt vallomását bizonyítékként nem lehet figyelembe venni, és a büntetőeljárásban a bizonyítékok értékelése során felhasználni. A büntetőeljárási törvény azonban

nem fűz ilyen jellegű jogkövetkezményt ahhoz, ha a kirendelt védő értesítése a terhelti kihallgatás tervezett helyéről és időpontjáról elmarad. A törvényszék megállapította, hogy az indítványozót a terhelti kihallgatásának kezdetekor a Be. 117. § (2) bekezdésében foglalt jogokra a nyomozó hatóság részletesen figyelmeztette, így többek között az indítványozó figyelmét felhívta arra is, hogy érdekében védőt rendeltek ki, aki azonban a gyanúsítottként történő kihallgatásán nem vesz részt. Az indítványozó a kirendelt védő személyét elfogadta, és a vallozmásmegtagadási jog ismeretében, önként döntött úgy, hogy mégis vallomást tesz. Az indítványozó a védelemhez fűződő jogosítványai ismeretében, önként döntött úgy, hogy vallomást tesz, ezért a törvényszéki ítélet azt állapította meg, hogy a védelemhez fűződő jogok nem sérültek olyan fokban, amely a szóban forgó vallomás bizonyítékként történő értékelésének kizárását megalapozná (erről lásd: törvényszéki ítélet indokolásának 6. oldalát). A törvényszéki ítélet tehát azt rögzítette, hogy kirendelt védő a terhelti kihallgatás tervezett helyéről és időpontjáról történő értesítésének elmaradása nem olyan súlyú eljárási jogkorlátozás, amely akár a városi bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését, akár a szóban forgó terhelti vallomásnak a bizonyítékok köréből történő kirekesztését indokolná.

- [4] 2. Az indítványozó a törvényszék ítéletével szemben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a törvényszéki ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Az alkotmányjogi panaszban előadott érvelés szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt védelemhez fűződő, és ezzel összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta, hogy a nyomozó hatóság a panaszos érdekében kirendelt védőt nem tájékoztatta az első terhelti kihallgatás tervezett időpontjáról. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvényben biztosított védelemhez fűződő jog egyfelől a terhelti védekezés egyes jogosítványait, másfelől pedig egy olyan személy közreműködéséhez való jogot jelent, aki mindazoknak az ismereteknek a birtokában van, amelyek a büntetőeljárásban a terhelti jogok hatékony érvényesítéséhez szükségesek. A védelemhez való jog megfelelő érvényesülése egyúttal a büntetőeljárás törvényességének is garanciája. A Be. 48. § (1) bekezdésének utolsó mondata úgy szól, hogy a fogva lévő terhelt érdekében kirendelt védőt a kirendelő határozatban tájékoztatni kell a terhelt fogva tartásának helyéről, valamint kihallgatásának tervezett helyéről és idejéről. Az indítványozó szerint a védelemhez fűződő jog jelen bűnügyben azért sérült, mert a nyomozó ható-

ság a Be. 48. § (1) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva nem tájékoztatta a panaszos érdekében kirendelt védőt a terhelti kihallgatás időpontjáról, így a kirendelt védőnek nem is lehetett tudomása a panaszossal szemben foganatosított eljárási cselekményről. Ebből következően a kirendelt védő nem gyakorolhatta a Be. 50. §-ában biztosított jogait, így a terhelti kihallgatáson nem jelenhetett meg, a panaszossal előzetesen nem tudta felvenni a kapcsolatot, illetve nem tudott számára felvilágosítást nyújtani a védekezés törvényes eszközeiről, illetve eljárási jogairól.

- [5] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadja, hogy a bűnügyben eljáró bíróságok a cselekmény tényállásának megállapítása során az alapjogok megsértésével beszerzett terhelti vallomást is értékelték. A törvényszéki ítélet az erre irányuló fellebbezések ellenére a bizonyítékok közül nem rekesztette ki az alkotmányjogi panaszban kifogásolt eljárási cselekményből származó vallomást. Az indítványozó szerint azonban a nyomozó hatóság törvénysértése a védelemhez fűződő jogot oly fokban csorbította, amely a terhelt eljárási jogainak lényeges korlátozását eredményezte, így a Be. 78. § (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a vallomást nem lehetett volna bizonyítékként értékelni. A panaszos előadásában a büntetőeljárásban beszerzett bizonyítékoknak „egyenként is és összességükben is alkalmasnak kell lenniük arra, hogy bűnösséget megállapító ítélet születhessen.” Érvélese szerint abból, hogy a bíróság a terhelt vallomását nem rekesztette ki a bizonyítékok köréből, a törvényszéki ítélet alaptörvény-ellenességére lehet következtetni.
- [6] Az indítványozó szerint tehát az alapjogok megsértésével beszerzett terhelti vallomás felhasználása a törvényszéki ítélet alaptörvény-ellenességét eredményezi, ezért az indítványozó a törvényszéki ítélet megsemmisítését kezdeményezte.

## II.

- [7] Az alkotmányjogi panasz elbírálása során irányadó jogszabályi rendelkezések
- [8] 1. Az Alaptörvény alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:

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

„XXVIII. cikk (3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a vé-

delemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.”

- [9] 2. A Be. vonatkozó rendelkezései:

„8. § Senki sem kötelezhető arra, hogy önmagát terheltő vallomást tegyen, és önmaga ellen bizonyítékot szolgáltatasson.”

„46. § A büntetőeljárásban védő részvétele kötelező, ha [...]

b) a terheltet fogva tartják,”

„48. § (1) A bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság védőt rendel ki, ha a védelem kötelező, és a terheltnek nincs meghatalmazott védője. A terheltet a kirendelést követően tájékoztatni kell a védő személyéről és elérhetőségéről. A 46. § b) pontja esetén a védőt legkésőbb a terhelt első kihallgatásáig ki kell rendelni. A kirendelő határozatban a védőt tájékoztatni kell a terhelt fogva tartásának helyéről, valamint kihallgatásának tervezett helyéről és idejéről.

(2) A bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság akkor is védőt rendel ki, ha a védelem nem kötelező, de a terhelt védő kirendelését azért kéri, mert a jövedelmi viszonyai miatt nem tud a védelméről gondoskodni.”

„78. § (4) Nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközökből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg.”

„117. § (1) A terhelt kihallgatása előtt meg kell állapítani a személyazonosságát, ennek érdekében meg kell kérdezni a terhelt nevét, születési nevét, korábbi nevét, születési idejét és helyét, anyja nevét, lakóhelyének és tartózkodási helyének lakcímét, a személyazonosító okmánya számát és az állampolgárságát. Ezekre a kérdésekre a terhelt akkor is köteles válaszolni, ha egyébként a vallomástételt megtagadja.

(2) A terheltet a kihallgatásának megkezdésekor figyelmeztetni kell arra, hogy nem köteles vallomást tenni, a vallomás tételét, illetve az egyes kérdésekre történő válaszadást a kihallgatás folyamán bármikor megtagadhatja, de bármikor dönthet úgy, hogy vallomást tesz, akkor is, ha korábban a vallomástételt megtagadta. Figyelmeztetni kell arra is, hogy amit mond, illetve rendelkezésre bocsát, bizonyítékként felhasználható. A figyelmeztetést, valamint a terheltnek a figyelmeztetésre adott válaszát jegyzőkönyvbe kell venni. A figyelmeztetés és a figyelmeztetésre adott válasz jegyzőkönyvezésének

elmaradása esetén a terhelt vallomása bizonyítási eszközként nem vehető figyelembe. ”

„179. § (3) A gyanúsítottat figyelmeztetni kell arra, hogy védőt választhat, illetőleg védő kirendelését kérheti. Ha az eljárásban védő részvétele kötelező, a gyanúsított figyelmét arra is fel kell hívni, hogy ha három napon belül nem hatalmaz meg védőt, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság rendel ki védőt. Ha a gyanúsított kijelenti, hogy nem kíván védőt megbízni, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság nyomban védőt rendel ki.

(4) A gyanúsított kihallgatásáról a nyomozó hatóság olyan időben köteles intézkedni, hogy a terhelt megfelelő időt és lehetőséget kapjon a védekezésre való felkészülésre [43. § (2) bek. c) pont].”

### III.

[10] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében foglaltak alapján mindenekelőtt abban a kérdésben döntött, hogy a törvényszéki ítélettel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv. alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó feltételrendszerének.

[11] 1. A befogadhatóság formai természetű feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott:

[12] 1.1. Az indítványozó teljesítette az Abtv. 51. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket, mert képviselőként a Vas Megyei Ügyvédi Kamara által nyilvántartott ügyvéd nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt, és az indítványozó csatolta a szabályos ügyvédi meghatalmazást.

[13] 1.2. Az indítványozó a kifogásolt törvényszéki ítéletet 2012. július 16. napján vette kézhez, míg az alkotmányjogi panaszt az ügyben eljáró első fokú bíróságnál 2012. szeptember 12-én terjesztette elő, így az alkotmányjogi panasz benyújtására az Abtv. 30. § (1) bekezdésében előírt hatvan napos határidőt az indítványozó megtartotta.

[14] 1.3. Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek is. Az alkotmányjogi panasz tartalmazza az Alkotmánybíróság Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja szerinti, illetve az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozást. Az indítványozó kifejezetten megjelöli az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében elismert védelemhez való jogot, és ezzel összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljárásról

fűződő jogának sérelmét, illetve egyúttal előadja az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének okait.

[15] Az Abtv. 52. § (1) bekezdés *f*) pontja szerint az indítvány – többek között – akkor minősül határozottnak, ha kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére. Az alkotmányjogi panasz határozott kérelmet tartalmaz, mert a panaszos a bűnügyben hozott törvényszéki ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozza.

[16] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen az Abtv. 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §§ szerinti tartalmi követelményeket. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés *a*) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és *b*) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A befogadhatóság tartalmi természetű feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

[17] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a, és az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti jogosultnak tekinthető, és figyelemmel arra, hogy a jelen alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló bűnügyben az indítványozó terheltként szerepel, így az egyedi ügyben való érintettsége kétség nélkül megállapítható.

[18] 2.2. Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panasz az ügy érdemében hozott bírósági döntés, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntéssel szemben terjeszthető elő, feltéve, hogy az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget kimerítette, mert az indítványozó az alkotmányjogi panaszt a fellebbezési lehetőségének kimerítését követően, a Győri Törvényszék másodfokú, jogerős ítéletével szemben terjesztette elő. Így az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 27. §-ában foglalt e követelménynek is.

[19] 2.3. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Bár e két befogadhatósági követelmény alterna-



tív jellegű, a jelen alkotmányjogi panasz mindkét feltételt teljesíti.

- [20] Egyfelől az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében biztosított védelemhez fűződő jog sérelmére azért hivatkozott, mert a nyomozó hatóság az érdekében kirendelt védőnek lehetőséget sem biztosított arra, hogy az első terhelti kihallgatáson jogait gyakorolja. A védelemhez fűződő alkotmányos alapjog az Alkotmánybíróság olvasatában egy olyan összetett jogként jelentkezik, amely elsősorban a büntetőeljárásban terheltként szereplő saját eljárási jogosítványában és a védő igénybevételéhez való jogban, másfelől magának a védőnek a jogállásában realizálódik [legutóbb megerősítve: 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 545, 576.]. A védelemhez fűződő jog alkotmányos tartalma alapján tehát ésszerű kétely fogalmazható meg a törvényszéki ítéletben kifejtett érvelés alaptörvényességével szemben, amely érdemi alkotmánybírósági vizsgálatot indokol.
- [21] Másfelől az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy a bűnügyi nyomozások során számos alkalommal fordul elő, hogy az éjjeli órákban bűnügyi őrizetbe vett és kihallgatott terhelt részére a kirendelt védőt a nyomozó hatóság telefax útján, úgy értesíti, hogy a védő nyilvánvalóan csak a következő munkanap reggeli óráiban, már a terhelti kihallgatás foganatosítását követően értesül az eljárási cselekményről. Az ilyen jellegű nyomozó hatósági mulasztások elszaporodottsága miatt a jelen alkotmányjogi panaszhoz szorosan kapcsolódó kérdést az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek értékelte. Az Alkotmánybíróság az érdemi eljárás során megválaszolandó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek elsősorban azt tekinti, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, ha a nyomozást folytató hatóság nem teremti meg annak lehetőségét, hogy a büntetőeljárásban kirendelt védő az eljárási törvényben foglalt jogait ténylegesen gyakorolhassa.
- [22] Mindezen szempontok alapján az Alkotmánybíróság 1. számú tanácsának 2013. január 14-ei tanácsülése az alkotmányjogi panaszt befogadásáról döntött, és az ügyben elrendelte az érdemi alkotmánybírósági vizsgálatot.

#### IV.

- [23] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a védelemhez fűződő jog sérelmére hivatkozott, így az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálja meg, hogy az Alkotmánybíróság a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány alapján milyen értelmet kölcsönözött a védelemhez való jognak, és ehhez képest az Alaptörvény szövege alapján felhasználhatók-e az alkotmánybírósági gyakorlatban korábban kimunkált alkotmányos elvek. Ezt követően az Alkot-

mánybíróság összefoglaló jelleggel áttekinti a védelemhez fűződő jog körében kialakított korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot, valamint felvázolja az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) rendszerében megjelenő fel-fogását. Az Alkotmánybíróság ezt követően bemutatja, hogy a védő igénybevételéhez fűződő jog és a védői jelenlét feltételei között milyen alkotmányos összefüggések állapíthatók meg, majd végül a védő alkotmányos büntetőeljárásban betöltött szerepéből kiindulva értékeli az alkotmányjogi panaszban előadott sérelmet.

- [24] 1. Az indítványozó a védelemhez való jog Alaptörvényt sértő korlátozásának tartja, hogy a bűnügyi nyomozást folytató rendőrhatóság az első terhelti kihallgatás időpontjáról és helyszínéről a terhelt kirendelt védőjét nem értesítette. Az indítványozó állítása szerint bár az első terhelti kihallgatása során eljáró nyomozók folyamatosan azzal hitegették, hogy a kirendelt ügyvédje bármelyik percben megérkezhet, az értesítés elmaradása miatt a kirendelt védőnek lehetősége sem volt részt venni a terhelt kihallgatásán, és így nem gyakorolhatta az eljárási törvényben foglalt jogait sem. Az indítványozói álláspont értelmében a nyomozó hatóság a védelem Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt alkotmányos alapjogához tartozó garanciális jelentőségű eljárási szabályt sértett, amikor nem teremtette meg a védő kihallgatási részvételéhez szükséges feltételeket. Az indítványozó következtetése értelmében ilyen okokból a terhelti vallomást a bíróság bizonyítási eljárása során nem lehetett volna bizonyítékként értékelni.
- [25] 2.1. A védelemhez fűződő jogot a korábban hatályban volt Alkotmány 57. § (3) bekezdése úgy fogalmazta meg, hogy „[a] büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.” A védelemhez való jog lényeges tartalmát tekintve a 2012. január elsejétől hatályos Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdése a korábban hatályban volt Alkotmány 57. § (3) bekezdésével azonosan rendelkezik, amikor azt írja elő, hogy „[a] büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.” Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozat megállapításaiból indult ki, amely úgy fogalmaz, hogy az „Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azo-

nos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. [...] Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak.” (Indokolás [40]–[41]) Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében biztosított védelemhez fűződő jog értelmezésekor irányadónak tekinti a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kimunkált alkotmányos tételeket.

- [26] 2.2. Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén kimondta, hogy a védelemhez fűződő jog az alkotmányos büntetőeljárás jog egyik olyan alapelve, amely a büntetőeljárás valamennyi szakaszában számtalan különböző részletszabályban érhető tetten. Az Alkotmánybíróság a 25/1991. AB határozatában ezt úgy fogalmazta meg, hogy „[a] védelemhez való jog alkotmányos büntetőeljárás alapelve az eljárás egész menetében számtalan részletszabályban ölt testet. A védelemhez való jog a büntetőeljárás alá vont személy azon jogaiban, illetve a hatóságok azon kötelezettségeiben realizálódik, amelyek biztosítják, hogy a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejtse, az igénnyel szembeni érveit felhozassa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit és indítványait előterjeszthesse, továbbá védő segítségét vehesse igénybe. A védelemhez való jog tartalmát képezik a védő azon eljárási jogosítványai, illetve a hatóságok azon kötelezettségei, amelyek részéről a védelem ellátását lehetővé teszik.” (ABH 1991, 414, 415.) A büntetőeljárásban a terheltnek joga van ahhoz, hogy saját magát megvédje, és ahhoz is, hogy ennek érdekében védőt vegyen igénybe. Sőt az eljárási törvényben meghatározott esetekben, jellemzően akkor, ha a gyanú szerinti bűncselekmény tárgyi súlya jelentősebb, vagy a terhelt az állami büntetőigényt érvényesítő hatóságokkal szemben jóval kiszolgáltatottabb helyzetben van, a terhelt döntésétől függetlenül védő vesz részt a büntetőeljárásban. A törvény ilyen kiszolgáltatott helyzetnek ismeri el, ha a terhelt hallássérült, siketvak, vak, beszédképtelen vagy kóros elmeállapotú, a magyar nyelvet nem ismeri, vagy nem képes személyesen védekezni, illetve ha a fogva tartják [Be. 46. § a)–f) pontok].
- [27] Éppen ezért a védelemhez való jog alkotmányos megítélése csakis a terhelt és a védő jogainak együttes szemlélete alapján lehetséges. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a védelemhez fűződő jog felőleli egyfelől a terhelt saját eljárási jogosítványait, másfelől pedig a védő jogállását, ugyanis a

védő a büntetőeljárás önálló perbeli személye, ezért jogai nem átruházott, hanem önálló eljárási jogosítványok, amelyek külön alkotmányos védelemben részesülnek (1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 684–686.). Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában a jogállami büntetőeljárás korlátozhatatlan minősége az eljárás tisztessége, amelynek egyik eleme az a követelmény, hogy a terhelt védelemhez való joga hatékony érvényesüljön. [17/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 175, 185.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 255.] A tisztességes eljárás követelményrendszerét az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 1.) AB határozatában fogalmazta meg, amelyben a védelemhez fűződő jog körében kifejtett álláspontja során utalt arra, hogy „[m]ind a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya [14. Cikk 3. b)], mind az Emberi Jogok Európai Egyezménye [6. Cikk 3. b)] (a kihirdetett magyar szövegekkel ellentétben) egyező szóhasználattal írják elő a bűncselekménnyel vádolt minden személy számára feltétlenül megadandó »minimális« jogok között, hogy az »legalább« »megfelelő idővel és lehetőséggel rendelkezzen védelme előkészítésére«, illetve »rendelkezzen a védelmének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel« (az egyezmények szövege szerint: »to have adequate time and facilities for the preparation of his defense«, illetve »à disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense«). Ezek az eszközök vagy lehetőségek pedig felölelik minden olyan »elemet«, amely a büntető felelősség alóli mentesülést vagy a büntetés csökkentését szolgálhatja, s amelyeket a hatáskörrel rendelkező hatóságok gyűjtöttek vagy gyűjthetnek össze. [Vö. Report of the Commission of 14 December 1981, *Jespers Case*, DR 27 (1982), p. 61, 72.]” Az Egyezmény a védő igénybeviteléhez fűződő jogot a 6. Cikk (3) bekezdés c) pontjában garantálja, amelynek értelmében minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van ahhoz, hogy az általa választott védő segítségével védekezhessen. Az Egyezmény ezen kívül arra is jogot biztosít, hogy ha jövedelmi viszonyai miatt a védő díjazását nem engedheti meg, és amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet.

- [28] 2.3.1. A védelemhez fűződő összetett jog tehát magában foglalja a védő igénybeviteléhez való jogot is, amelynek büntetőeljárás garanciáit jelenleg a Be. 5. § (3) és (4) bekezdései, valamint a Be. 44. § (1) és (2) bekezdései biztosítják, amelyek értelmében a terhelt védelmét az eljárás bármely szakaszában védő is elláthatja. Ennek megfelelően a terhelt egyéni alapjogához tartozik, hogy az állami büntetőigény érvényesítésével szemben történő védekezése során védőt vegyen igénybe. A büntetőeljárás

teljes egészében alkotmányosan elismert védelemhez fűződő jog ugyanakkor nem jelenti annak alkotmányos kötelezettségét, hogy az alapjog az egyes eljárási szakaszokban azonos tartalommal és egységes részletszabályokkal érvényesüljön. Az Alkotmánybíróság annak a büntetőeljárás szabályozásnak az alkotmányossági vizsgálata során, amely az eljárási cselekményeknél a védői jelenlét lehetőségéről rendelkezik, arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó különbözőképpen határozhatja meg a védelemhez való jog egyes részletszabályait a törvényes vád megalapozottságát szolgáló nyomozás, valamint a büntetőjogi felelősség kérdése felől döntő bírósági eljárásban. A Be. 164. § (2) bekezdése értelmében a büntetőeljárás nyomozási szakaszának célja a gyanú szerinti bűncselekmény rekonstruálása, az ehhez szükséges bizonyítási eszközök beszerzése, biztosítása, rögzítése és értékelése, a cselekmény elkövetőinek azonosítása, felkutatása, majd e bizonyítás eredményéhez képest elfogásuk és a megalapozott gyanú közlését követően a kihallgatásuk foganatosítása. Az ügyészi irányítás és felügyelet alatt álló bűnügyi nyomozás feladata a vádelőkészítés, vagyis az, hogy a Be. 28. §-a szerinti közbírói felelősséget gyakorló ügyész megalapozottan állást foglalhasson az állami büntetőigény fennállásáról, és annak érvényesíthetőségéről. Az ügyész a nyomozás során beszerzett adatok alapján dönt a vádemelésről, vagyis a terhelt büntetőjogi felelősségének bíróság útján történő érvényesítéséről. Ehhez képest a büntetőbírósági eljárás a törvényes vádban rögzített, meghatározott személy pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekményét értékeli és bírálja el [Be. 2. § (1) és (2) bekezdései, illetve a Be. 6. § (1) bekezdése]. Míg tehát a nyomozási szakasz szerepe az, hogy a bűncselekmény elkövetésének gyanújától a vádemeléshez megkívánt bizonyosság fokáig a cselekményt felderítése, addig a büntetőbírósági szakasz feladata a vádban foglalt cselekmény elbírálása. Éppen ezért a nyomozás feladatainak teljesíthetősége miatt a fegyverek egyenlőségének alkotmányos elve a büntetőeljárás nyomozási szakaszában csak korlátozásokkal érvényesülhet. A hatályos büntetőeljárás szabályainak rendszerében a nyomozás befejezését megelőzően a vád és a védelem az eljárási cselekményeknél történő jelenléti, kérdezési és indítványtételi, valamint az iratok megismeréséhez fűződő jogosítványai a bíróság előtti eljáráshoz képest csak korlátokkal érvényesülhetnek. Ennek megfelelően, amíg a kötelező védelem esetén a bírósági tárgyalás megtartásának egyik akadály a védő távolmaradása, addig a nyomozás során a Be. 184. § (1) és (2) bekezdései, illetve a Be. 185. § (1) bekezdése kimerítően határozza meg azokat a nyomozási cselekményeket, amelyeknél a védői jelenlét lehetősége biztosított. Így a nyomozás során a védő csak a védenca, illetve az általa tanúként kihallgatni indítványozott sze-

mély kihallgatásán, a szakértő meghallgatásán, a szemlén, a bizonyítási kísérleten és a felismerésre bemutatáson lehet jelen. A Be. 186. § (1) és (3) bekezdései a nyomozás során kizárólag azon eljárási cselekményekről készült iratok megismerésének lehetőségét biztosítják a védelem számára, amelyeknél egyúttal a védői jelenlétre lehetőség van. A védelemhez fűződő jog keretében elismert ezen részjogosítványok korlátozását a nyomozás befejezését követően a Be. 193. § (1) bekezdésében foglalt szabály oldja fel, amelynek értelmében a nyomozás befejezésekor a védő a beszerzett bizonyítékokat, a nyomozás összefűzött iratait annak mellékleteivel együtt megtekintheti, azokról másolatot kérhet, a nyomozás kiegészítését indítványozhatja, és egyéb észrevételeket tehet.

- [29] 2.3.2. A bírósági tárgyalás megtartásának tehát főszabály szerint egyik akadály a védő távolmaradása, feltéve, hogy a védő tárgyalási részvétele kötelező [Be. 281. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta védői részvétel és a tisztességes eljárás követelményrendszeréhez tartozó időszerezés érvényesítésének kapcsolatát. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy az időszerezés követelményének érvényesítése ugyan fontos szempont, de a bírósági eljárás során alkotmányos alapjogok korlátozását nem igazolhatja. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint „[a] védelem jogának korlátozásából eredő »időnyereség« nem tekinthető olyan számottevő értéknek, amely az alkotmányos jogok és követelmények megszorítását indokolhatná.” [20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 236–237.]
- [30] A büntetőeljárásban a bírósági tárgyaláshoz képest eltérő szerepet játszó nyomozás során azonban a védői jelenlét az egyes eljárási cselekményeknél még a védelem kötelező eseteiben is csak lehetőségként szabályozott. Ennek megfelelően önmagában a védő megjelenésének hiánya nem akadályozza a megalapozott gyanú közlését, a terhelt első és folytatólagos kihallgatásainak foganatosításait. A védői jelenlét kötelező előírása és a bírósági tárgyaláshoz hasonló szankcionálása ugyanis a bűnügyi nyomozások gyors és időszerű teljesítése ellen hathat. Figyelemmel azonban arra, hogy a nyomozás célja egy múltban történt, a hatóságok előtt ismeretlen cselekmény felderítése, és a bizonyítékok rögzítése, az idő tényező a bűnügyi nyomozások során kulcsszerepet játszik. A nyomozás feladatai annál nehezebben teljesíthetőek, minél több idő telik el a bűncselekmény elkövetésének időpontjától. Másként fogalmazva, annál nagyobb az esély a cselekmény valósághű rekonstruálására, az elkövető kétséget kizáró azonosítására, és az állam büntető igényének hatásos érvényesítésére, minél hamarabb rögzítik és elemzik a bizonyítékokat. A nyo-



mozások időszerű, a lehető legrövidebb időn belül történő teljesítésének követelményét ezen kívül számos más ok is igazolja, így például a bűncselekmény befejezésének, vagy újabb bűncselekmények elkövetésének megakadályozása, a bűncselekmény hátrányos következményeinek elhárítása, társas bűnelkövetés esetén a szökésben lévő büntársak gyors elfogása, a bűncselekmény sértetteinek vagy a tanúknak a védelme. Ennek megfelelően, amint arra az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már rámutatott, alkotmányosan igazolható, ezért nem jelenti a védelemhez való jog szükségtelen és aránytalan korlátozását, hogy a hatályos büntetőeljárás szabályai szerint a védő megjelenésének hiánya a kötelező védelem eseteiben sem akadály a terhelt kihallgatás foganatosításának. Ilyen következmények előírása ugyanis a nyomozás feladatainak időszerű teljesítését veszélyeztetnék (erről lásd: 209/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1926, 1942.).

- [31] 2.3.3. Ez a szabályozási módszer összhangban áll a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) által kiépített követelményrendszerrel is. A Bíróság a tisztességes eljárás egyezménybeli követelményének érvényesülését a bírósági szakaszt megelőző nyomozás során is megkívánja. A Bíróság abból a megfontolásból terjeszti ki az Egyezmény 6. Cikkében foglalt alapjogi jellegű elvárás alkalmazását a büntetőeljárás bírósági tárgyalás előtti szakaszára, mert értékelése szerint a büntetőeljárások kezdeti részében elkövetett jogsértés komoly hatást gyakorolhat a bíróság előtt folyó tárgyalás tisztességére is. Ennek megfelelően a Bíróság olvasatában a védő igénybevételenek jogát és lehetőségét már a büntetőeljárás kezdeti szakaszától kezdődően szükséges biztosítani (*Imbrioscia kontra Svájc*, 13972/88.; 1993. november 24.; § 36; legutóbb megerősítve: *Margus kontra Horvátország*, 4455/10.; 2012. november 13.; § 50.).
- [32] Ugyanakkor a Bíróság azt is elismeri, hogy a nyomozás során olyan versengő érdekek vannak jelen, amelyek a terhelt védő igénybevételehez fűződő jogának korlátozását megfelelően igazolhatják. A korlátozás jogszerűségének megítélésénél a Bíróság álláspontja szerint azt szükséges mérlegelni, hogy a korlátozásnak van-e igazolható oka, és ha igen, akkor az eljárás egészét értékelve megőrzi-e a tisztességesség egyezménybeli követelményét. (*John Murray kontra Egyesült Királyság*, 18731/91.; 1996. február 8.; § 63.; *Thomas John Brennan kontra Egyesült Királyság*, 39846/98.; 2001. október 16.; § 45.; legutóbb megerősítve: *Šebalj kontra Horvátország*, 4429/09.; 2009. június 28.; § 52.)
- [33] Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága az ötödik alkotmány kiegészítésben biztosított védelemhez való jog hatékony garantálását hasonló megfonto-

lásból terjesztette ki a bírósági tárgyalást megelőző vizsgálati, nyomozási szakaszra. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint egyfelől a bűnügy kezdeti szakasza olyan kritikus része az eljárásnak, ahol leginkább szükség van professzionális jogi tanácsra és segítségre. Éppen ezért a védő igénybevételehez való jog fogyatékos lenne, ha érvényesülését csak egy olyan szakasztól kezdve biztosítanák, amelyben a vallomástétel jelentősége csökken. Másfelől közvetlen az összefüggés a büntetői vizsgálatok kezdeti, kritikus szakaszaiban beszerzett információk és a tárgyalások végkimenetele között, ezért a nyomozás során foganatosított terhelti kihallgatások döntő hatásúak lehetnek. A nyomozás kezdeti szakaszában a bizonyítékok gyors és hatékony beszerzése, illetve a terhelt jogi segítség iránt jelentkező igénye között kényes az egyensúly, amelyet mindig a terhelt alkotmányos jogainak érvényesülése javára szükséges eldönteni [erről lásd: *Massiah v. United States* 377 U.S. 201 (1961); *Hamilton v. Alabama* 368 U.S. 52. (1964); *White v. Maryland* 373 U.S. 59. (1963)].

- [34] 2.4. A védői jelenlét lehetőségként történő szabályozásának ellensúlyozásaként a büntetőeljárás jog számos olyan garanciális rendelkezést tartalmaz, amely a védelem jogát igyekszik erősíteni. Ilyen törvényi rendelkezés, hogy a gyanúsított kihallgatásáról a nyomozó hatóság olyan időben köteles intézkedni, hogy a terhelt megfelelő időt és lehetőséget kapjon a védekezésre való felkészülésre [Be. 43. § (2) bekezdés c) pont és Be. 179. § (4) bekezdés]. A gyanúsítottat figyelmét szükséges felhívni arra, hogy védőt választhat, illetőleg védő kirendelését kérheti. Ha pedig az eljárásban védő részvétele kötelező, a gyanúsított figyelmét arra is fel kell hívni, hogy védő meghatalmazásának hiányában a bűnügyben eljáró hatóság rendel ki védőt. Az eljáró hatóság védőt rendel ki akkor is, ha a terhelt a védő kirendelését azért kéri, mert a jövendelmi viszonyai miatt nem tud védelméről gondoskodni. A fogva tartott terhelt részére a védőt legkésőbb a terhelt első kihallgatásáig szükséges kirendelni, és a kirendelő határozatban tájékoztatni kell a terhelt fogva tartásának helyéről, valamint kihallgatásának tervezett helyéről és idejéről [Be. 179. § (2) bekezdés és Be. 48. § (1) és (2) bekezdései]. A Be. szabályait a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló, legfőbb ügyéssel egyetértésben alkotott 23/2003. (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet (a továbbiakban: Rendelet) egészíti ki. A Rendelet 6. §-a értelmében a fogva lévő terhelt első kihallgatását megelőzően biztosítani kell, hogy védőt hatalmazhasson meg. A Rendelet 9. § (2) bekezdése pedig előírja, hogy a

védőt kellő időben, legkevesebb huszonnégy órával korábban, a hely és időpont megjelölésével szükséges értesíteni azokról az eljárási cselekményekről, amelyekben az eljárási törvény alapján jelen lehet.

- [35] Az alkotmányjogi panasszal kifogásolt nyomozásban a bűnügyi őrizetbe vett terhelt részére kirendelt védőnek a kihallgatás időpontjáról és helyszínéről történt igazolt értesítése elmaradt. Az Alkotmánybíróságnak így az egyedi ügygel összefüggésben azt a kérdést kellett megvizsgálnia, hogy egy ilyen jellegű mulasztás sérti-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében biztosított védelem jogát.

## V.

- [36] 1. Az indítványozó többek között azért jelentett be fellebbezést a Soproni Városi Bíróság elsőfokú ítéletével szemben, mert az első terhelti kihallgatásán a nyomozó hatóság nem biztosította az érdekében kirendelt védő jelenlétét. A nyomozást folytató Soproni Rendőrkapitányság az indítványozót 2010. január 5. napján 16 óra 30 perckor bűnügyi őrizetbe vette, és a Be. 46. § b) pontja alapján részére védőt rendelt ki. A nyomozó hatóság a terhelt kihallgatását ugyanaznap 21 óra 5 perckor a Soproni Rendőrkapitányság épületében megkezdte, azonban a terhelt érdekében kirendelt védőt a kihallgatás időpontjáról és helyszínéről igazolható módon nem értesítette. A védő így azért nem tudott jelen lenni a kihallgatáson, mert a Be. 48. § (1) bekezdésében foglalt kötelező rendelkezés ellenére nem értesítették annak időpontjáról és helyszínéről. Az indítványozó álláspontja szerint a mulasztás sérti a védelemhez fűződő jogot, és fellebbezésében ezért azt kifogásolta, hogy a városi bíróság annak ellenére értékelte bizonyítékként a terhelti vallomást, hogy azt a nyomozó hatóság az eljárási jogainak súlyos megsértésével szerezte be.

- [37] A fellebbezés ezen része tekintetében a törvényszéki ítélet arra mutatott rá, hogy a terhelt kihallgatásakor a Be. 117. § (2) bekezdésben foglalt, egyedül az úgynevezett „Miranda formulaként” ismert, vallomás megtagadásának jogáról szóló figyelmeztetésnek van garanciális jelentősége. A törvényszék értékelése szerint a nyomozó hatóság nem sértett lényeges eljárási szabályt, mert a terheltet „a Be. 117. § (2) bekezdésében foglaltakra – a Miranda szabályra – részletesen figyelmeztették, felhívták a figyelmét arra is, hogy számára védőt rendeltek ki, aki azonban a kihallgatáson nem vesz részt.” A törvényszék következtetése szerint nem lehet szó a védelemhez fűződő jogok olyan súlyos fokú megsértéséről, ami a vallomás bizonyítékként történő értékelését kizárná, mert „[a] védő kirendelését és annak személyét a gyanúsított elfogadta, és vallo-

más-megtagadási jog ismeretében, önként döntött ügy, hogy vallomást tesz.”

- [38] 2.1. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törvényszék idézett érvelése nincs összhangban az Alaptörvényben biztosított védelem jogából fakadó követelménnyel. Az Alkotmánybíróság álláspontja értelmében a terheltnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében elismert joga, hogy a bűnügyben eljáró hatóságok igazolható módon biztosítsák annak lehetőségét, hogy a terhelt kihallgatásán az érdekében kirendelt védő jelen lehessen, és a terhelttel a kapcsolatot felvehesse, valamint az eljárási törvényben biztosított egyéb jogait gyakorolhassa. A következőkben bemutatott indokok miatt e lehetőség biztosításának hiánya a terheltnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt védelemhez fűződő jogát sérti.

- [39] 2.2. Az Alkotmánybíróság a kérdés vizsgálatakor a terhelt helyzetéből, és erre tekintettel a védői jelenlét funkciójából indult ki. A büntetőeljárás bírósági szakaszában a tárgyalás szűk, kimerítő jelleggel meghatározott kivételektől eltekintve nyilvános, a döntés kihirdetése pedig mindig nyilvános. A tárgyalás nyilvánossága a tisztességes eljárás védelme alá tartozó garanciális szabály, amely az igazságszolgáltatás társadalmi ellenőrzését segíti [58/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 589, 292–293.; 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 236–237.]. Ezzel szemben a nyomozás főszabály szerint nem nyilvános. Ennek megfelelően a nyomozás során foganatosított terhelti kihallgatások sem nyilvánosak, azokon a nyomozó(k), a jegyzőkönyvvezető, és a terhelt vesz részt, illetőleg a védő részt vehet. A nyomozás során foganatosított kihallgatásoknak független résztvevői nincsenek. A nyilvánosság hiányának egyik következménye, hogy a kihallgatáson történtek később nehezebben ellenőrizhetők, rekonstruálhatók. A nyomozó hatóság a kihallgatásokat általában a nyomozó hatóság épületének hivatalos kihallgató helyiségében, illetve a fogva lévő terheltek estén a büntetés-végrehajtási intézet hivatalos helyiségében foganatosítja. A kihallgatások a nyomozást folytató nyomozók teljes irányítása alatt állnak, így ők jogosultak meghatározni annak helyszínét, időpontját, a terheltnek feltett kérdéseket, és e kérdések ütemezését, sorrendjét. Önmagában a kihallgatások környezete és körülményei sajátos pszichikai hatást gyakorolnak a terheltekre. Mindezekből megállapítható, hogy a nyomozó hatósági dominancia mellett, a terhelt számára idegen és izolált környezetben folytatott kihallgatások során a terhelt kiszolgáltatottá válhat. Kiszolgáltatottságát növeli, ha valamilyen testi vagy szellemi fogyatékosága, vagy az eljárási nyelv ismeretének hiánya miatt nem képes a nyomozást végző nyomozókkal megfelelően kommunikálni, illetve

ha a fogva tartása miatt a külvilágtól tartósan el van zárva. A Be. 46. §-a éppen ezért, ilyen esetekben kötelező jelleggel írja elő a védői közreműködést. Ezen kívül az életkori sajátosságokból adódóan kiszolgáltatottabb a fiatalok terhelte helyzete, a személyes védekezési lehetősége pedig fogyatékos annak a terheltnek, aki azért nem vesz, vagy nem vehet részt az eljárásban, mert a hatóságok előtt ismeretlen helyen, avagy külföldön tartózkodik. A kiemelt jelentőségű eljárásokban önmagában a bűncselekmény tárgyi súlya, és a bűncselekmény elkövetésének megállapítása esetén kiszabható büntetés nagysága fokozza a terhelt kiszolgáltatott helyzetét. Ennek megfelelően a Be. 450. §-a, a Be. 527. § (2) bekezdése és a Be. 554/D. §-a az ilyen típusú külön eljárásokban kötelező jelleggel írják elő a védői részvételt.

- [40] Ezek a körülmények magyarázzák, hogy a bírósági tárgyalás során tett vallomásokéhoz képest a nyomozás során beszerzett terhelti vallomások önkéntessége tekintetében miért merül fel jóval több alkalommal kétség. Olyan eljárási garanciák beépítésének hiányában, amelyek képesek megfelelően elensúlyozni a terhelt e kiszolgáltatott helyzetéből fakadó hátrányokat, a terhelti vallomások önkéntességét mindig kétely övezheti. A vallomások önkéntességéről abban az esetben lehet meggyőződni, ha a nyomozást folytató hatóságok igazolják, hogy a terheltet védő eljárási jogi garanciáknak érvényt szereztek.
- [41] Ezzel összhangban az amerikai Legfelsőbb Bíróság azt fogalmazta meg, hogy amikor a nyomozás egy olyan fázisba érkezik, amelynek célja már nem egy megoldatlan bűnügy feltárása, hanem a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható konkrét személy büntetőjogi felelősségre vonásának előkészítése, akkor az alkotmányos ellensúlyoknak azonnal működésbe kell lépniük [*Escobedo v. Illinois* 378 U.S. 478 (1964)].
- [42] 2.3. A hatályos magyar büntetőeljárás rendszere a gyanúsított kihallgatás megkezdésekor két kiemelten fontos, garanciálisnak minősülő rendelkezéssel ellensúlyozza a terhelt e kiszolgáltatott helyzetét. Egyfelől a Be. 8. §-a, illetve a Be. 117. § (2) bekezdése az önvádra kötelezés tilalmának klauzuláját, illetve a vallomás megtagadásának lehetőségére történő figyelmeztetést tartalmazza, amely szerint a kihallgatás megkezdését megelőzően a terheltet figyelmeztetni kell arra, hogy nem köteles vallomást tenni, a vallomás tételét, illetve az egyes kérdésekre történő válaszadást a kihallgatás folyamán bármikor megtagadhatja, de bármikor dönthet úgy, hogy vallomást tesz, akkor is, ha korábban a vallomástételt megtagadta. Ezen kívül a terhelt figyelmét arra is fel kell hívni, hogy amit mond, illetve rendelkezésre bocsát, bizonyítékként felhasználható. Másfelől a Be. 5. § (3) bekezdése és a Be. 179. § (3) beke-

dése alapján a törvény biztosítja a védő igénybevételéhez való jogot, amely szerint a kihallgatás kezdetekor a terhelt figyelmét szükséges felhívni arra, hogy védőt választhat, illetőleg védő kirendelését kérheti. A terheltet arról is szükséges tájékoztatni, hogy amennyiben az eljárásban védő részvétele kötelező, és védőt nem hatalmaz meg, úgy az eljáró hatóság a védelme ellátása érdekében védőt rendel ki. A Be. 48. § (1) bekezdése előírja, hogy ha a terhelt fogva tartják, akkor a védőt legkésőbb a terhelt első kihallgatásának időpontjáig ki kell rendelni, és szükséges tájékoztatni a terhelt fogva tartásának helyéről, illetve a kihallgatás tervezett időpontjáról és helyszínéről. Mindezekből megállapítható, hogy a terhelt kihallgatása során az önvádra kötelezés tilalmának büntetőeljárási alapelvből fakadó vallomás megtagadásának joga, és a védő igénybevételéhez való jog garantálja, hogy a terhelt vallomása szabad elhatározáson alapult és önkéntes volt. E terhelti jogok érvényesítésének hatósági igazolása pedig azt tanúsítja, hogy a terhelt kihallgatását a garanciális jelentőségű eljárási szabályok megtartásával foganatosították.

- [43] Az Alkotmánybíróság értékelése szerint mind a vallomás megtagadásának lehetőségére történő figyelmeztetés, mind a védő igénybevételéhez való jog hatékony érvényesítése olyan jelentős büntetőeljárási garanciák, amelyek az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésének védelmi körébe tartoznak. Éppen ezért a védői közreműködés hatékony biztosításának hiánya csakúgy, mint a vallomás megtagadásának lehetőségére történő figyelmeztetés elmaradása azzal a következménnyel jár, hogy a terhelti vallomás nem használható fel bizonyítékként. Ennek okai a következők.
- [44] A terhelti kihallgatásokon a védő személyes jelenléte biztosítja az eljárási szabályok megtartását. Ezért a védő jelenlétének legjelentősebb funkciója az, hogy képes garantálni a terhelti vallomás önkéntességét. A védő, amikor a terhelti kihallgatáson való részvételi jogát gyakorolja nem tesz mást, mint mind a szakmai és hivatásbeli, mind az eljárási törvényben foglalt kötelezettségeit teljesíti: védencével a kapcsolatot mihamarabb felveszi, jogairól és a védekezés törvényes eszközeiről felvilágosítja, a legjobb tudása és lelkiismerete szerint minden védekezési eszközt felhasznál érdekében, illetve a terheltet mentő és felelősségét enyhítő tények felderítését szorgalmazza [erről lásd: Be. 50. § (1) bekezdés a)–f) pontjait; és az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 16. § (2) bekezdését]. A védő ennek megfelelően a feladatainak teljesítése során létfontosságú, garanciális jelentőségű szerepet tölt be az alkotmányos büntetőeljárásban. Éppen ezért a védői részvétel hozzájárul ahhoz, hogy a terhelt által tett vallomás később, mindenféle kételyek nélkül használható fel a bírósági tárgyaláson.



[45] A védelemhez fűződő alkotmányos alapjog azt követeli meg a bűnügyekben eljáró hatóságoktól, hogy biztosítsák az alapjogban rejlő részjogosítványok hatékony érvényesülését. A védő igénybeviteléhez fűződő jog hatékony érvényesítéséről pedig kizárólag akkor lehet szó, ha a nyomozást folytató hatóság biztosította annak lehetőségét, hogy a védő ténylegesen részt vehessen a terhelti kihallgatáson. Az Alkotmánybíróság 209/B/2003. AB határozatával összhangban alkotmányosan igazolható korlátozása a védelem jogának, hogy a védő megjelenések hiánya nem akadályozza a terhelti kihallgatás foganatosításának. A védői jelenlét ilyen hiánya azonban csak abban az esetben egyeztethető össze védelemhez fűződő joggal, ha a nyomozást folytató hatóság képes igazolni, hogy kellő időben megtette mindazokat az intézkedéseket, amelyek alapján a védőnek lehetősége lett volna részt venni a kihallgatáson. Ellenkező értelmezés esetén ugyanis e jog tényleges gyakorolhatósága lehetetlenülne el, amely mind a terhelt védő igénybeviteléhez való jogát, mind a védő saját jogainak gyakorlását kiüresíti. Összeegyeztethetetlen ezért a védelemhez fűződő jog hatékony érvényesülésével, ha a terhelt érdekében kirendelt védő nem tud arról, hogy védencét pontosan hol, és mikor hallgatják ki, ebben az esetben ugyanis a kirendelt védőnek lehetősége sincs a kihallgatáson megjelenni, védenca ügyét megismerni, a kapcsolatot vele felvenni, illetve az eljárási törvényben meghatározott egyéb feladatait ellátni. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban a kihallgatást foganatosító rendőrség éppen az erre vonatkozó igazolt értesítést mulasztotta el, így a terhelt első kihallgatása nem felelt meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében rejlő eljárási garanciáknak.

[46] 2.4. Az Alkotmánybíróság jelen alkotmányjogi panasszal összefüggésben indított eljárása során észlelte, hogy a bűnügyi eljárások során számos esetben fordul elő, hogy a nyomozó hatóság az éjjeli órákban bűnügyi őrizetbe vett és kihallgatott terheltek részére a kirendelt védőt telefax útján, úgy értesíti, hogy a védő nyilvánvalóan csak a következő munkanap reggeli óráiban, már a terhelti kihallgatás foganatosítását követően értesül az eljárási cselekményről. Hasonló helyzet áll elő, ha a nyomozó hatóság hétvégén hallgatja ki a terheltet. Ilyen esetekben a kirendelt védő ugyan formálisan kap értesítést a kihallgatás tervezett időpontjáról és helyszínéről, azonban az értesítés módja és ideje miatt ténylegesen még sincsen lehetősége a kihallgatáson megjelenni és az eljárási törvényben meghatározott feladatait teljesíteni. Az Országos Rendőr-főkapitányság a rendőrség 23 területi nyomozó hatóságánál (a budapesti és a megyei rendőr-főkapitányságok, a Nemzeti Nyomozó Iroda, az Autópálya-rendőrség és a Repülőtéri Biztonsági Szolgálat)

2006 novemberében a védők kirendelésével összefüggő tapasztalatokat vizsgálta. A felmérés eredménye szerint országosan jóval több azoknak az ügyeknek a száma, amelyeknél a kirendelt védő nem jelenik meg védenca első kihallgatásán, mint amelyeknél jelen van. Tizennégy területi nyomozó hatóság esetében a fogva tartott terheltek első kihallgatásának átlagosan alig több mint ötödén volt jelen a terhelt érdekében kirendelt védő. Kilenc területi nyomozó hatóság esetében ez az arány átlagosan nem érte el a 60%-t. Ennek egyik oka, hogy a kirendelt védő olyan időpontban értesül a kihallgatásról, amikor már nincsen lehetősége azon részt venni. (Erről lásd: Rendészeti Szemle 2007/3. szám, 19–41. oldalait) A nyomozást végző hatóság ezekben az esetekben nem teremti meg annak feltételeit, hogy a terhelt védő igénybeviteléhez fűződő jog ténylegesen, hatékonyan érvényesüljön. Az Alkotmánybíróság a nyomozást folytató hatóságok ilyen jellegű intézkedéseinek vizsgálatát a jelen alkotmányjogi panasszal összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősítette. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a védelemhez fűződő joggal az sem fér össze, ha a védőt olyan időpontban tájékoztatják a kihallgatás helyszínéről és időpontjáról, hogy ténylegesen már nincs lehetősége azon részt venni, és az eljárási törvényben meghatározott feladatait ellátni. A nyomozó hatóság ilyen értesítéseket követően foganatosított terhelti kihallgatásai ebből következően nem egyeztethetők össze az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt védelemhez fűződő jog hatékony érvényesítésével.

[47] Összhangban áll ez az érvelés a törvényszéki ítéletben egyébként példaként hivatkozott „Miranda formula” alapjául szolgáló ügyben kifejtettekkel is. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság már egy korai döntésében megfogalmazta, hogy a civilizált nemzetek alkotmányos kultúrájának minőségét leginkább az mutatja, hogy milyen alkotmányos garanciákat alkalmaznak a büntető hatalmuk érvényesítését megelőző eljárásaik során [*Olmstead v. United States* 277 U.S. 438 (1928)]. A személyi szabadságától megfosztott terhelt kihallgatásának megítélésakor a Legfelsőbb Bíróság kiindulópontja az volt, hogy ilyen esetekben az önvádra kötelezés tilalmának érvényesülése fokozott veszélyben van. Ezt követően döntött úgy a bíróság, hogy a szabadságától megfosztott terhelt kihallgatásának mellőzhetetlen előfeltétele, és egyúttal érvényességi kelléke a következő figyelmeztetés: joga van hallgatni, minden amit mond a bíróságon felhasználható ellene, joga van arra, hogy kihallgatásán védő legyen jelen, és ha védőt a jövedelmi viszonyai miatt nem képes megengedni, akkor joga van arra, hogy a kihallgatását megelőzően védő kirendelését kérje. Amíg a vádló nem tudja bizonyítani, hogy a terhelt számára ezeket a lehetőségeket biztosították, addig a val-

lomás bizonyítékként nem használható fel. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság tehát ebben az ügyben mondta ki elvi jelentőséggel, hogy a terheltnek alkotmányos joga egyfelől az önvádra kötelezés tilalmára vonatkozó figyelmeztetés, másfelől pedig a védői jelenlét biztosítása [*Miranda v. Arizona* 384 U. S. 436 (1966)].

[48] 3.1. Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi jelentőséggel kimondta, hogy az „[e]lgyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje” {ABH 2011, 291, 321.; legutóbb megerősítve: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]}. A hazai alapjogvédelem minimumszintje tehát nem süllyedhet a vállalt nemzetközi jogi elvárások alá. Mindebből következően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésben elismert védelemhez fűződő jogból fakadó minimális elvárások meghatározásakor figyelemmel volt a vállalt nemzetközi és uniós jogi elvárásokra, különösképpen a Bíróság által kimunkált gyakorlatra.

[49] 3.2. Magyarország részes állama a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (a továbbiakban: Egyezségokmány), amelynek 14. és 15. Cikke tartalmazza a tisztességes eljárásra vonatkozó rendelkezéseket, míg a 14. Cikk (2)–(5) bekezdései határozzák meg azokat a büntetőeljárás garanciákat, amelyek a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személyekkel szemben folytatott eljárásban alkalmazni kell. Ezen belül a védelemhez és a védő igénybevételéhez fűződő jogot az Egyezségokmány 14. Cikk (3) bekezdésének *b)* és *d)* pontjai írják elő. Eszerint mindenki megfelelő idővel és lehetőséggel szükséges, hogy rendelkezék a védelme előkészítésére és az általa választott védővel való érintkezésre. Ezen kívül joga van arra, hogy az általa választott védő útján védekezhessék, és minden olyan esetben, ha az igazság érdekei ezt megkövetelik, hivatalból védőt rendeljenek ki számára, és pedig ingyenesen, amennyiben nem rendelkezik a védő díjazásához szükséges anyagi eszközökkel. Az Egyezségokmány ellenőrző mechanizmusának keretében az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2010. november 16. napján kelt, CCPR/C/HUN/CO/5. számon észrevételt fogalmazott meg Magyarország tekintetében. A védelemhez fűződő jog érvényesülésének vizsgálata során az észrevétel 13. pontja éppen arra hívja fel Magyarország figyelmét, hogy a jogi segítségnyújtás biztosítása még

mindig hiányos, és ajánlása szerint szükséges lenne megteremteni azokat a feltételeket, amelyek minden szabadságától megfosztott személynek garantálnák a tényleges jogi segítséget (erről lásd: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/466/91/PDF/G1046691.pdf?OpenElement>).

[50] 3.3. Az Alkotmánybíróság a 209/B/2003. AB határozatában a védő nyomozási közreműködését, valamint a nyomozásban a bizonyítási cselekmények rögzítését meghatározó büntetőeljárás szabályok alkotmányosságát ítélte meg. Az Alkotmánybíróság ennek során figyelembe vette az Európai Unió Bizottsága által a büntetőeljárásban terheltként szereplők eljárási jogaival összefüggésben bemutatott zöld könyv tanulságait és a Bizottság jogalkotási javaslatát. Az Alkotmánybíróság ekkor megállapította, hogy „[a] dokumentumok hangsúlyozzák, hogy a büntetőeljárás alá vont személyt védő minimális szabályok megfogalmazásának nem célja, hogy a tagállamok által már biztosított magasabb védelmi szintet csökkentsék. A törekvés az, hogy minden bűncselekménnyel gyanúsított, illetve megvádolt, a miatt letartóztatott személy számára az eljárás kezdetétől fogva nyújtsanak jogászai szakmai segítséget, illetve képviselőt; ez ingyenes legyen, amennyiben a gyanúsított/vádlottnak ehhez nincsenek megfelelő eszközei és a jogi segítség az igazságszolgáltatás érdekét szolgálja; a gyanúsított/vádlott szakmai védelme kötelező és visszavonhatatlan a büntető eljárás minden szakaszában és szintjén” (ABH 2008, 1926, 1942.). Időközben az Európai Unió Tanácsa 2009. november 30. napján a büntetőeljárásokban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó jogalkotási ütemtervről állásfoglalást adott ki. Az állásfoglalás meghatározza azt az uniós jogalkotási programot, amelynek célja, hogy biztosítsa az Egyezmény 6. Cikk (3) bekezdésében és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. Cikkében, illetve 47–48. Cikkeiben foglalt eljárási alapjogok teljes körű végrehajtását és tiszteletben tartását, illetve ezen előírások egységes alkalmazását. Ennek keretében az Európai Bizottság irányelvjavaslatot dolgozott ki a büntetőeljárás során ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról [Európai Bizottság Javaslat COM(2011) 326 végleges; 2011/0154 (COD)]. A dokumentum az Európai Unió működéséről szóló szerződés 82. cikk (2) bekezdésének felhatalmazása alapján a büntetőeljárás jogok minimumszabályai között fogalmazza meg, hogy valamennyi gyanúsított és vádlott számára a lehető legkorábban, a védelemhez való jog gyakorlását lehetővé tévő időben és módon biztosítani kell ügyvédi segítség igénybevételét. A javaslat értelmében legkésőbb a szabadságelvonáskor, de a szabadságelvonástól függetlenül is ügyvédi segítséget kell biztosítani valamennyi kihallgatás megkezdését megelőzően. E szabály alól a javaslat

kivételt nem enged. Az ügyvédi segítséget pedig oly módon szükséges biztosítani, hogy a vádlott hatékonyan érvényesíthesse a védelemhez való jogát. Ennek keretében az ügyvéd jogosult bármely kihallgatáson vagy meghallgatáson jelen lenni és védenével a kapcsolatot felvenni.

[51] 3.4. Az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában azt vizsgálta, hogy összhangban áll-e az Egyezmény 6. Cikk (3) bekezdés c) pontjában foglalt védelem jogával összefüggésben kialakított bírósági gyakorlattal az a büntető eljárásjogi szabály, amely tilalmazta a bűnügyi őrizetbe vett terhelt védővel történő kapcsolattartását a bűnügyi őrizet első negyvennyolc órája alatt, feltéve, hogy a terhelt kihallgatását nem foganatosítják. Az Alkotmánybíróság a Bíróság releváns döntéseinek, így különösképpen a *Salduz kontra Törökország* 2008. november 27. napján kelt határozatának értelmezése során arra a következtetésre jutott, hogy e büntetőeljárás szabály nem áll ellentétben a védelemhez fűződő jog Egyezményben elismert felfogásával (ABH 2011, 545, 579.).

[52] Az Alkotmánybíróság azonban ekkor még nem vizsgálta a Bíróságnak azzal a kérdéssel összefüggésben hozott döntéseit, hogy a nemzeti hatóságoknak pontos hogyan szükséges érvényt szerezniük azoknak a büntető eljárásjogi rendelkezéseknek, amelyek a védelem kirendelését kötelező jelleggel írják elő. A Bíróság elsőként az *Artico kontra Olaszország* ügyben határozta meg, hogy a nemzeti hatóságoknak a védelemhez fűződő jog érvényesítése körében milyen szerepet szükséges játszaniuk. A Bíróság ebben a döntésében kiemelte, hogy az Egyezmény 6. Cikk (3) bekezdés c) pontjában foglaltak a megfelelő védelemhez való jogot mind a személyes, mind a védő igénybevételével történő védekezéssel kapcsolatban garantálják. A védő igénybevételéhez fűződő jogot erősíti az egyezménybeli cikkely azon része is, amely előírja, hogy bizonyos esetekben a terhelteknek ingyenes jogi segítség igénybevételére van joguk. A Bíróság itt ismételten hangsúlyozta, hogy az Egyezmény célja nem az, hogy az emberi jogokat elméletben vagy csak látszat kedvéért biztosítsa, hanem az, hogy garanciaként szolgáljon e jogok gyakorlati és hatékony érvényesülése tekintetében. A Bíróság olvasatában különösképpen igaz ez a demokratikus társadalmakban megkülönböztetett szerepet játszó tisztességes eljárásához fűződő jog érvényesítésére. A Bíróság álláspontja értelmében az egyezménybeli szövegben megjelenő „jogi segítség” (*legal assistance*) semmiképpen sem azonos tartalmú a „kirendelés” (*nomination*) kifejezéssel. Éppen ilyen okból a bűnügyi hatóságok önmagában a védő kirendelésével még nem tekinthet teljesítettnek az Egyezményben biztosított jog érvényesítését. A hatóságoknak szükséges arról is meggyőződnieük,

hogy a kirendelt védőnek lehetősége van-e arra, hogy tényleges jogi segítséget nyújtson annak, akinek érdekében kirendelték. Kétségtelen, hogy a bűnügyi igazságszolgáltatásban eljáró hatóságok nem tehetők felelőssé a kirendelt ügyvéd hanyag magatartásáért vagy mulasztásaiért. Ugyanakkor a hatóságok felelősek azért, hogy lépéseket tegyenek a panaszos számára biztosított jogok a tényleges és hatékony érvényesítése érdekében (*Artico kontra Olaszország*, 6694/74.; 1980. május 13., § 33.; § 36.). A Bíróság e megállapításokat később több tucat döntésében formálta gyakorlattá, és legutóbb a *Huseyn és mások kontra Azerbajdzsán*, illetve a *Zdravko Stanev kontra Bulgária* ügyekben erősített meg (*Huseyn és mások kontra Azerbajdzsán*, 35485/05., 45553/05., 35680/05. és 36085/05.; 2011. július 26. § 180.; *Zdravko Stanev kontra Bulgária*, 32238/04; 2012. november 6.; §§ 35–41.). A Bíróság a hatékony jogi segítséggel összefüggésben azt is kimondta, hogy ezt a terhelti jogot a szabadságelvonástól kezdődően szükséges biztosítani, de a kihallgatás megkezdését megelőzően ez a jog már feltétlen érvényesítést kíván (*Salduz kontra Törökország*, 36391/02.; 2008. november 27.; § 52.; *Dayanan kontra Törökország*, 7377/03.; 2010. január 13.; § 32.). A Bíróság többek között azért állapított meg egyezményesértést a *Panovits kontra Ciprus* ügyben, mert a nyomozó hatóság a panaszos első kihallgatását a védő igénybevételéhez való jog biztosítása nélkül foganatosította, és ez a gyanúsított vallomása később végzetesen meghatározta a védekezés lehetőségeit, illetve a panaszos elítéléséhez jelentős bizonyítékként szolgált. A Bíróság elvi álláspontja szerint kényszerítő okok hiányában a védelemhez való jog korlátozásának minősül, ha a terhelt rendőrségi kihallgatásán nem vesz részt védő (*Panovits kontra Ciprus*, 4268/04.; 2008. december 11.; § 66. §§ 73–76.; megerősítve: *Adamkiewicz kontra Lengyelország*, 54729/00.; 2010. március 2.; § 88.).

[53] 3.5. Az alkotmányjogi panasszal érintett bűnügyben a nyomozást folytató Soproni Rendőrkapitányság nem tudta igazolni, hogy a fogva tartott terhelt érdekében kirendelt védőt a kihallgatás tervezett időpontjáról és helyszínéről értesítette volna. A rendőrség tehát nem teremtette meg annak lehetőségét, hogy a védő jelen lehessen annak a fogva tartott terheltnek a kihallgatásán, akinek érdekében kirendelték. A bűnügyben eljáró bíróságok pedig annak ellenére értékelték bizonyítékként az első terhelti kihallgatás foganatosítása során nyert terhelti vallomást, hogy észlelték és vizsgálták a rendőrség mulasztását. Az Egyezmény jogvédelmi mechanizmusával összefüggésben az Alkotmánybíróság a korábbi határozatára utalva arra emlékeztet, hogy „ha csak az első kihallgatás során nincs jelen



az ügyvéd, az is aggályos az Egyezmény 6. Cikk (3) bekezdés c) pontjának összefüggéseiben, de hogy meg is sértette-e, azt tulajdonképpen csak egy konkrét eljárás összes körülményei alapján lehet megállapítani, amelynek során meghatározó jelentősége van annak, hogy az ügyvéd nélkül tett nyilatkozatoknak mi a későbbi sorsa, a terhelt/vádlott később megerősítette vagy megtagadta-e, a nyilatkozatok milyen hatást gyakoroltak az illető büntető eljárásának végkimenetelére, történt-e az ügyvéd távollétében egyéb eljárási cselekmény. Jelentősége van a terhelt esetében, hogy laikus-e vagy jogászként eleve átlátja-e egy büntetőeljárás különböző szakaszainak jellemzőit” [166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 545, 578–579.]. Ebből következően az Egyezmény 6. Cikk (3) bekezdés c) pontjában rejlő jog sérelmének vizsgálatakor mindig szükséges figyelemmel lenni a kérdéses vallomásnak a büntetőeljárásban játszott szerepére.

[54] 4. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárásokban elsősorban alapjogvédelmi szerepe van, mert az Abtv. 26–27. §§ rendelkezései értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben biztosított alkotmányos alapjogoknak érvényt szerezzen. Az Abtv. 46. § (3) bekezdésében előírtakra figyelemmel az Alkotmánybíróság kötelessége, hogy a hatáskörei gyakorlása során megállapítsa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyek teljesítését és végrehajtását a jogalkalmazók a jogszabály alkalmazása során nem mellőzhetnek. E rendelkezéseknek megfelelően tehát az Alkotmánybíróság feladatához tartozik, hogy meghatározza az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt védelem jogából fakadó, az alkotmányos büntetőeljárás követelményeit, és kijelölje azokat az alkotmányos garanciákat és ellensúlyokat, amelyeket a bűnyűgyben eljáró hatóságoknak mind a nyomozás, mind a bírósági eljárás során feltételek nélkül tiszteletben kell tartaniuk.

[55] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a védő igénybevételéhez fűződő jog hatékony elősegítése, így a védőnek a nyomozási cselekményekről kellő időben és módon történő értesítése az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt védelemhez fűződő jog oltalma alatt álló, és feltétlen érvényesítést kívánó büntetőeljárás garancia. Az Alkotmánybíróság ezért arra következtetésre jutott, hogy a Be. 48. § (1) bekezdése alkalmazásakor az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőeljárásban a terhelt érdekében kirendelt védőt a terhelt kihallgatás helyéről és időpontjáról igazolható módon, olyan időben értesítsék, hogy a kirendelt védőnek lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni

és a terhelti kihallgatáson részt venni. Az ilyen jellegű értesítés elmaradása esetén a terhelt vallomása a büntetőeljárás későbbi szakaszaiban bizonyítási eszközként nem értékelhető és nem vehető figyelembe. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény meghatározásakor figyelemmel volt arra, hogy a 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek megfelelően a jelen ügyben megállapított alkotmányos követelmény következetes érvényesítését a bírói döntések alkotmányossági vizsgálatakor végső soron az Alkotmánybíróság garantálja.

[56] 5. Az Alkotmánybíróság ezek után azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panaszban kifogásolt törvényszéki ítélet és az annak alapjául szolgáló városi bírósági döntés alaptörvény-ellenességét eredményezheti-e az, hogy az eljárási garancia mellőzésével beszerzett terhelti vallomást az eljáró bíróság a bizonyítási eljárásban felhasználta. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy a panaszban kifogásolt terhelti vallomáson alapul-e az elítélés. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések vizsgálata során megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló büntetőügyben nem a kifogásolt terhelti vallomás alapozta meg az elítélést, és a vallomás nem befolyásolta érdemben az alkotmányjogi panaszban kifogásolt törvényszéki ítéletet. (Erről lásd: Soproni Városi Bíróság ítéletének 13. odalát) Ennek megfelelően a védelem jogának helyrehozhatatlan sérelme, és így a törvényszéki ítélet alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság ilyen okokból az alkotmányos követelmény megállapítása mellett a törvényszéki ítélet alaptörvény-ellenessé nyilvánítása és megsemmisítése érdekében benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasította.

[57] Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására, és az ügy jelentőségére tekintettel az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2013. február 26.

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

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
előadó 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. Salamon László* s. k.,  
alkotmánybíró

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

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

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

Alkotmánybíróági ügyszám: IV/3411/2012.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2013. évi 35. számában.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 9/2013. (III. 6.) AB HATÁROZATA

**az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény egyes rendelkezéseire vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról és bírói kezdeményezés elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 6. § (2) bekezdése második mondatának, 35. § (2) bekezdése *f*) pontjának, 100. § (3) bekezdésének, 136. § (1) bekezdése második mondatának, valamint 143. § (1) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként kötelezett személy a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárásban gyakorolhassa az adózót megillető azon jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a helytállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját és összecszerúségét vitathassa.

2. Az 1. pontban meghatározott alkotmányos követelményt a Debreceni Törvényszék előtt 9.K.30.175/2007. és 9.K.30.216/2007. számon folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell.

3. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 35. § (2) bekezdése *f*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetve a Debreceni Törvényszék előtt 9.K.30.175/2007. és 9.K.30.216/2007. számon folyamatban levő ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

#### I.

[1] 1. A Debreceni Törvényszék (az indítvány benyújtásakor: Hajdú-Bihar Megyei Bíróság) bírójának az előtte 9.K.30.175/2007. és 9.K.30.216/2007. számon folyamatban levő ügyekben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján az eljárás felfüggesztése mellett egyedi normakontrollt eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz 2007. szeptember 3-án érkezett indítványában az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 35. § (2) bekezdésének *f*) pontja alkotmányellenességének megállapítását, valamint azt kérte, hogy ez a rendelkezés az indítványozó bíróság előtt 9.K.30.175/2007. és 9.K.30.216/2007. szám alatt folyamatban levő ügyekben ne legyen alkalmazható.

[2] 2. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló egyik perben (a 9.K.30.175/2007. számú ügyben) irányadó tényállás szerint a felperest az elsőfokú adóhatóság által hozott – majd a fellebbezés folytán eljárt másodfokú adóhatóság által helybenhagyott – határozat 4 059 000 Ft adótartozás megfizetésére kötelezte. A felperes magánszemély kötelezésére azért került sor, mert 1990. december 20-tól 2001. október 31-ig egy olyan betéti társaság belfogója volt, amellyel szemben – a felszámolási eljárás időszaka alatt lefolytatott, az 1998-tól 2003-ig tartó időszakot érintő –adóellenőrzés eredményeként megállapított adótartozás behajthatatlan volt. Az adóhatóság megállapította, hogy a betéti társaságnak, amelynek felszámolását a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 2003. január 2-án rendelte el, a megszüntetés és a cégjegyzékből történő törlés időpontjában, 2004. szeptember 27-én felosztható vagyona nem volt, a fenti összegű adótartozás pedig a felperes tagsági jogviszonyának fennállása alatt keletkezett. A felszámolási eljárás idején végzett adóellenőrzés során – az Art. akkor hatályos 14. § (3) bekezdése, jelenleg a 14. § (4) bekezdése alapján – a betéti társaságot a felszámoló képviselte, a felperest, mint

- volt beltagot az ügyfél státuszából eredő jogok nem illették meg. Az első- és másodfokú adóhatóság határozatának indokolása szerint, mivel a betéti társaság tartozása végrehajtható okiraton (határozaton) alapult és az a felszámolási eljárás alatt nem térült meg, a felperes tagsági jogviszonya alatt keletkezett tartozásért – az Art. 35. § (2) bekezdése *f*) pontjába foglalt mögöttes felelősségi szabály alapján – köteles helyt állni. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára iránt indított perben eljáró elsőfokú bíróság a felperes keresetét alaposnak találta, és az alperes (a másodfokú adóhatóság) határozatát az első fokon eljáró adóhatóság határozatára is kiterjedően hatályon kívül helyezte, továbbá az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint „méltánytalan és jogellenes helyzetet teremtene az, ha a felperes soha, semmilyen fórum előtt nem vitathatná az egyébként jogalapjában valóban őt terhelő kötelezettség összegszerűségét, az erre vonatkozó hatósági megállapításokat semmikor sem tehetné vitássá.” Ítéletében megállapította, hogy a betéti társaság volt beltagja az eljárás során úgy gyakorolhatja az adózót az Art. szerint megillető jogokat, hogy a konkrét esetben a betéti társaság terhére általános forgalmi adónemben megállapított adókülönbötetet, annak összegszerűségét vitathatja. Az alperesi felülvizsgálati kérelem alapján meghozott kúriai végzés – új eljárásra és új határozat meghozatalára kötelezéssel – hatályon kívül helyezte az elsőfokú bíróság ítéletét. A kúriai jogértelmezés szerint az ügyre vonatkozó anyagi és eljárási szabályok nem biztosítják az Art. 6. § (2) bekezdése alapján adózónak nem minősülő, az adó megfizetésére kötelezett személynek azt a jogot, hogy az adózó ellen indult eljárásokban félként eljárjon, vagy az adózóval szemben hozott jogerős határozatot utóbb vitássá tegye. A mögöttes felelőst is megilletik az adózó számára biztosított egyes jogok [hivatkozhat az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti feltételek hiányára: az elévülésre, a követelés behajthatatlanságára, a mögöttes felelősség hiányára, vitathatja annak tartalmát, terjedelmét], de ezek nem terjednek ki az adótartozás jogcímenek és összegszerűségének a megkérdőjelezésére.
- [3] Az új eljárás során – felperesi indítvány alapján – előterjesztett egyedi normakontroll kérelmében az indítványozó a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmére hivatkozott. Álláspontja szerint az Art. 35. § (2) bekezdésének *f*) pontja akkor lenne összeegyeztethető az Alkotmány hivatkozott rendelkezésével, ha az lehetővé tenné, hogy az adó megfizetésére kötelezett személy a vele szembeni eljárás során vitathassa az adótartozás összegszerűségét. Rámutatott arra is, hogy a felszámolás kezdő időpontjától a gazdasági társaságot képviselő fel-
- számolóknak nem fűződik jogi érdeke ahhoz, hogy az adóellenőrzés megállapításait cáfolja.
- [4] 3. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló másik perben (a 9.K.30.216/2007. számú ügyben) irányadó tényállás szerint a felperest az elsőfokú adóhatóság által hozott – majd a fellebbezés folytán eljárt másodfokú adóhatóság által helybenhagyott – határozat 16 933 531 Ft adótartozás megfizetésére kötelezte. A felperes magánszemély kötelezésére ebben az esetben is azért került sor, mert (1999. január 27-től 2002. október 29-ig) egy olyan, szintén a felszámolási eljárást követően a cégbíróság által a cégjegyzékből törölt – betéti társaság beltagja volt, amellyel szemben – ugyancsak a felszámolási eljárás időszaka alatt lefolytatott – adóellenőrzés eredményeként megállapított adótartozás behajthatatlan volt. A felperes ebben az ügyben is a tagsági jogviszonya alatt keletkezett tartozásért – az Art. 35. § (2) bekezdése *f*) pontjába foglalt mögöttes felelősségi szabály alapján – köteles helyt állni.
- [5] Az indítványozó – hivatkozva a fent ismertetett kúriai értelmezési gyakorlatra – a másik ügyben előterjesztett egyedi normakontroll kérelmében foglaltakkal megegyezően az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmére hivatkozott. Ebben az ügyben is az az álláspontja, hogy az Art. 35. § (2) bekezdésének *f*) pontja akkor lenne összeegyeztethető az Alkotmány hivatkozott rendelkezésével, ha az lehetővé tenné, hogy az adó megfizetésére kötelezett személy a vele szembeni eljárás során vitathassa az adótartozás összegszerűségét.
- [6] 4. Az indítványozó indítványaiban az Alkotmány rendelkezésére hivatkozott, azonban az 2011. december 31-én hatályát veszítette, és helyébe 2012. január 1-jei hatállyal Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) lépett. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-ára és 52. § (1) bekezdés *d*) pontjára tekintettel felhívta az indítványozót, hogy egészítse ki indítványait azzal, hogy a bírói kezdeményezésekkel érintett jogszabály az Alaptörvény mely rendelkezéseit sérti és miért.
- [7] 5. Az indítvány-kiegészítési felhívásokra adott azonos tartalmú válaszaiban az eljárás kezdeményezője kifejtette, hogy – az eredeti indítványában kifejtett indokok miatt – az Art. 35. § (2) bekezdésének *f*) pontja ellentétes Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7) bekezdésével, amely szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”.
- [8] 6. Az indítványozó bíró az Art. támadott rendelkezésével összefüggésben az alkalmazási tilalom ki-



mondását nem kezdeményezte, de az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően úgy értelmezte, hogy a bírói kezdeményezés magában foglalja az alkalmazási tilalom kimondása iránti kérelmet is [21/2005. (VI. 2.) AB határozat, ABH 2005, 239, 242.; 36/2006. (IX. 7.) AB határozat, ABH 2006, 473.; 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [7]].

- [9] 7. A tartalmilag (és szinte teljes egészében szövegszerűen is) egymással megegyező bírói kezdeményezéseket – azok tárgyi összefüggése folytán – az Alkotmánybíróság az Abtv. 58. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 32. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

## II.

- [10] Az Alkotmánybíróság az eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

- [11] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [12] 2. Az Art. vonatkozó szabályai:

„6. § (2) Nem minősül adózónak a kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy [35. § (2) bek.]. A kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy is gyakorolhatja a törvény szerint az adózót megillető jogokat.”

„35. § (2) Ha az adózó az esedékes adót nem fizette meg és azt tőle nem lehet behajtani, az adó megfizetésére határozattal kötelezhető:

[...]

*f)* a gazdasági társaság, a közös név alatt működő polgári jogi társaság adótartozásáért a rájuk vonatkozó szabályok szerint a helytállni köteles tag, vezető tisztségviselő, illetve szervezet, a jogi személy felelősségvállalásával működő vállalkozó esetében a felelősségvállaló, továbbá az a személy, amely (aki) a vállalkozás kötelezettségeiért törvény alapján felel,”

„100. § (3) Az adózónak joga van az ellenőrzés során keletkezett iratokba betekinteni, a megállapításokkal kapcsolatban felvilágosítást kérni, azokra észrevételt tenni, bizonyítási indítványokat előter-

jeszteni, a jegyzőkönyvet megismerni, és a jegyzőkönyv átadását, kézbesítését követő 15 napon belül észrevételt tenni.”

„136. § (1) Az adózó az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezés joga megilleti azt is, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.”

„143. § (1) Az adóhatóság másodfokú jogerős határozatát – a fizetési könnyítés engedélyezése tárgyában hozott, illetőleg az elsőfokú határozat megsemmisítését elrendelő határozat kivételével – a bíróság az adózó kérelmére jogszabálysértés esetén megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi, és ha szükséges, az adóhatóságot új eljárás lefolytatására utasítja. Az adóhatóság másodfokú végzésével szemben nincs helye bírósági felülvizsgálatnak.”

## III.

- [13] Az indítványok az alábbiak szerint nem megalapozottak.

[14] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezések nem „ítélt dologra” irányulnak-e. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatnak.

[15] Az Alkotmánybíróság a 2/2013. (I. 23.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta az örökösök mögöttes felelősségi kötelezettségéről szóló, az Art. 35. § (2) bekezdése a) pontjába foglalt szabály és a jogállamiság-klauzulából eredő követelmények, továbbá a jogorvoslathoz való jog viszonyát. Bár a bírói kezdeményezések ugyancsak az Art.-be foglalt, az adó megfizetésére vonatkozó egyik rendelkezésnek a jogorvoslathoz való jog szempontjából történő felülvizsgálatát kérik, de az indítványok a mögöttes felelősségi konstrukció egy másik elemére, a gazdasági társaságok adótartozásáért helyt állni köteles tag felelősségét szabályozó normára vonatkoznak. Ebből következően az Alkotmánybíróság az ügyben nem állapított meg „ítélt dolgot”, ugyanakkor irányadónak tekintette az Abh.-ba foglalt megállapításokat.

- [16] 2. Az Abh. rendelkező részének 1. pontja előírta, hogy „[a]z adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 35. § (2) bekezdésének, valamint a 131. § (1) és (3) bekezdéseinek, továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 157. §-ának és 251. § (1) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adó megfizetésére örökös-ként kötelezett személy a vele szemben indult eljárásban hozott külön határozat ellen jogorvoslattal élhessen, és ennek keretében vitathassa az Art. 35. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek fennállását is”.
- [17] Az adótartozásért fennálló mögöttes örökös felelősség vizsgálata körében az Abh. foglalkozott a jogorvoslathoz való jog – jelen ügyben is releváns – terjedelmével (korlátozottságával). Az Abh.-ban elbírált alkotmányjogi panasz benyújtói is – többek között – azt sérelmezték, hogy az alapkötelezettség jogalapját és összepszerúségét nem tudják vitatni az adóhatósági és azt követő bírósági eljárásban (csak az örökös mivoltukat és a fizetési kötelezettségük arányát vitathatják).
- [18] A kúriai jogértelmezési gyakorlatot magába foglaló vizsgálat alapján arra a következtetésre jutott a testület, hogy az Art. 35. §-ára alapozott eljárásokban a vonatkozó szabályok szerint valóban csak egy korlátozott terjedelmű jogorvoslati lehetőség nyílik meg, mert ez a szabály feltételezi, hogy az eredeti kötelezettel szemben lefolytattak egy olyan közigazgatási vagy közigazgatási és bírósági eljárást, amelyben az eljárás során mindvégig vitatható volt a kötelezettség jogcíme és összepszerúsége is. Az Alkotmánybíróság szerint az Art. mögöttes felelősségi konstrukciója két feltétel együttes teljesülése esetén áll összhangban az Alaptörvénybe foglalt jogorvoslathoz való joggal. Egyrészt a szabályozás olyan megfizetésre kötelezést tehet lehetővé, amely eredetileg nem a megfizetésre kötelezettekkel szemben keletkezett, de a kapcsolatuk jellegéből adódóan megfizetésre kötelezésüknek ésszerű indoka van, másrészt a kötelezés előfeltétele jogerős közigazgatási vagy bírói döntés, amely olyan eljárásban keletkezett, ahol az eredetileg kötelezett személy élt, vagy élhetett volna jogorvoslati joggal (Indokolás [42]).
- [19] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az Abh. tárgyául szolgáló alkotmányjogi panaszra okot adó eljárásban ilyen, az eredetileg kötelezett személy alapkötelezettségét megállapító hatósági határozat vagy bírói döntés nem született, ezért az Art. 35. § (2) bekezdése nem lett volna alkalmazható. Ezért – figyelemmel arra is, hogy a kúriai gyakorlat alapján az indítványozók jogsérelme nem következne be, mivel az Art. 35. § (2) bekezdése alkalmazhatóságának egyértelmű és elengedhetetlen feltétele egy, az ezt megelőző közigazgatási vagy peres eljárás eredményeként keletkezett jogerős és végrehajtható hatósági vagy bírói döntés – nem látta megalapozottnak a támadott normák, köztük az Art. 35. § (2) bekezdésének megsemmisítésére és a konkrét ügyben alkalmazásuk tilalmának kimondására vonatkozó kérelmet. Rámutatott arra is a testület, hogy a jogalkalmazó szerv számára létezik azonban erre a helyzetre egy törvényes és az Alaptörvénynek is megfelelő megoldás. „Az Art. 131. § (1) és (3) bekezdései éppen az ilyen tényállások megoldását teszik lehetővé oly módon, hogy azok az örökösök, akik olyan hagyatékot örökölnek, amelynek része olyan adótartozás is, amelyet jogerősen nem lehetett megállapítani az adózó halála miatt, vagyis az adózó örökgyó adófizetési kötelezettsége és ennek terjedelme érdemben nem lett elbírálva, ne gazdagodjanak indokolatlanul emiatt. Az adózó halála esetén, tehát ha az adókötelezettség az adózó halála miatt szűnik meg, az adóhatóság az örököst soron kívüli eljárásban, külön határozattal kötelezi a tartozás megfizetésére. A határozattal szemben az örökösök teljes körű és valódi jogorvoslattal élhetnek az eljárás közigazgatási szakaszában és a másodfokon hozott közigazgatási döntést keresettel támadhatják a bíróság előtt.” {Indokolás [50]}.
- [20] 3. A fent kifejtettek alapján a bírói kezdeményezések annak vizsgálat teszik szükségessé, hogy az Art. 35. § (2) bekezdésének *f*) pontjába foglalt mögöttes felelősségi szabály alapján történő marasztalás előfeltétele-e jogerős közigazgatási vagy bírói döntés, amely olyan eljárásban keletkezett, ahol az eredetileg kötelezett személy élt vagy élhetett volna az adótartozás jogalapjának és összepszerúségének vitatására is kiterjedő jogorvoslati jogával. Az alkotmányossági kérdés megválaszolásakor az Alkotmánybíróság először az Art. 35. § (2) bekezdésének *f*) pontjába foglalt, a gazdasági társaság adótartozásért helyt állni köteles tag mögöttes felelősségi konstrukcióját megalapozó jogszabályokat, majd a támadott norma rendesbírósági értelmezési gyakorlatát tekintette át (III. 4–5. pontok). Ezt követően azt vizsgálta meg az Alkotmánybíróság, hogy a jogorvoslathoz való jog gyakorlása szempontjából eredetileg kötelezett személynek minősül-e az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként kötelezett személy a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárásban (III. 6–9. pontok).
- [21] 4. A mögöttes felelősség egy másik személy valamely vagyoni kötelezettségének a teljesítéséért való másodlagos, közvetett helytállási kötelezettség. A mögöttes felelősség mindig feltételez egy elsődlegesen felelős személyt (az Abh. terminológiájában: eredetileg kötelezett személyt) is. Ilyen esetben két különböző jogállású kötelezetttről: a főkötelezetttről

és a járulékos kötelezettről van szó. Létrejöttét tekintve a mögöttes felelősség alapulhat szerződésen, vagyis a helytállási kötelezettség elvállalásán (például szerződéses sortartó kezesség) és alapulhat törvény rendelkezésén is. Amikor a jogalkotó mögöttes felelősséget kíván megállapítani, ezt nem csak a kezesség jogintézményének az alkalmazásával teheti, hanem *sui generis* módon is. Erre példa a jogosulatlan autópálya használatért fizetendő pótdíjfizetési kötelezettség (lásd például a 617/B/2005. AB határozatot, ABH 2008, 2277, 2284.) vagy a társasági jogban a közkereseti és betéti társaság tagjainak mögöttes felelőssége. Ez – a jelen ügyben releváns – mögöttes felelősségi konstrukció a gazdasági társaság vagyona által nem fedezett tartozásokért való felelősséget jelenti, amelyet a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságoknál, vagyis a közkereseti társaság és a betéti társaság esetében a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 68. § (2) bekezdése, 88. § (1) bekezdése, 97. § (1) bekezdése, illetve 108. § (1) bekezdése szabályoz. Ezzel megegyező rendelkezéseket tartalmazott a bírói kezdeményezések alapjául szolgáló pereket megelőző adóhatósági eljárásban hozott, adómegfizetésre kötelező határozatok alapjául szolgáló, a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény 56. § (1) bekezdése, 81. § (1) bekezdése, 90. § (1) bekezdése és 101. § (1) bekezdése. Tipikus és a bírói kezdeményezések alapjául szolgáló perekben is irányadó esetekben a gazdasági társaság mögöttes felelősként helytállni köteles tagja vagyonaival azokért a tagsági jogviszonya alatt keletkezett tartozásokért felel, amelyeket a gazdasági társaság vagyona nem fedez, és amelyeket a felszámolási eljárásban szabályszerűen bejelentettek, de igazolhatóan nem térültek meg.

- [22] 5. A támadott norma kúriai értelmezési gyakorlatának vizsgálata alapján a következő állapítható meg. A támadott norma rendesbírói értelmezése kielégíti az Abh. azon követelményét, miszerint az Art. 35. § (2) bekezdése alkalmazhatóságának egyértelmű és elengedhetetlen feltétele egy, az ezt megelőző közigazgatási vagy peres eljárás eredményeként keletkezett, jogerős és végrehajtható hatósági vagy bírói döntés (Abh., Indokolás [39]). Ez az Art. 35. § (2) bekezdése *f*) pontjának alkalmazásában az adózó gazdasági társaság vonatkozásában behajthatatlan adótartozást megállapító jogerős döntést feltételez.
- [23] Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a pénzügyi jogviszonyra és ebből eredő jogviták elbírálására vonatkozó anyagi és eljárási szabályok nem adnak lehetőséget arra, hogy az adó megfizetésére kötelezett személy az adózó ellen indult eljárásokban félként eljárjon, vagy az adózóval szemben hozott jogerős határozatot utóbb vitássá tehesse. Az adófizetésre kötelezettel szemben az adófi-

zetésre kötelező határozat meghozatala nem vezethet arra, hogy újra megnyíljanak azok a jogvédelmi eszközök, amelyeket az adózó a közte és az adóhatóság közötti jogvitában korábban már érvényesített, vagy amelyekkel bármely okból nem élt.

- [24] Az Art. adózót meghatározó 6. §-ában a (2) bekezdés kifejezetten visszautal a 35. § (2) bekezdésére, amikor akként rendelkezik, hogy nem minősül adózónak a kizárólag adó megfizetésére kötelezett személy; azonban gyakorolhatja a törvény szerint az adózót megillető jogokat. Az adó megfizetésére kötelezett igénybe veheti a jogorvoslati eszközöket, és ennek keretében vitathatja a kötelezését is, de a vele szemben hozott határozat ellen irányuló fellebbezés, felügyeleti intézkedés iránti kérelem vagy kereset benyújtása során már nem vitathatja az adóhatóság által az adózó terhére jogerősen előírt tartozás jogcímét, a végrehajtható okirat szerinti összegszerűségét. (vö. EBH 2007. 1655, KGD 2011. 151., BH 2011. 236.).
- [25] Az adó megfizetéséért helytállási kötelezettséggel rendelkező gazdasági társasági tag az őt megillető jogorvoslati eljárás keretében tehát nem vitathatja az adózó gazdasági társaság terhére jogerősen előírt adókülönbözet jogszerűségét (jogalapját ésösszességűségét), mint ahogy nem gyakorolhatja az adózót megillető önellenőrzési, beszámítási jogot sem. A kizárólag az Art.-n alapuló bírói magyarázat alapján e jogokkal, továbbá az Art. 100. § (3) bekezdésében szabályozott, az adózót megillető jogosultságokkal (iratbetekintés, felvilágosítás-kérés, észrevétel és bizonyítási indítvány tétele) azért nem élhet az adó megfizetésére kötelezett személy, mint az adózó, mivel vonatkozásában az adóigazgatási eljárás első szakaszának minősülő ellenőrzési eljárás hiányzik. A mögöttes felelős csak az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti feltételek hiányára hivatkozhat: az elévülésre, a követelés behajthatatlanságára, a mögöttes felelősség hiányára, továbbá vitathatja annak tartalmát, terjedelmét.
- [26] 6. A 22/2012. (V. 11.) AB határozat szerint: „[a]z előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyá-



- sát kell indokolni.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41]]. Mivel az Alkotmány 57. § (5) bekezdése tartalmilag megegyezik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével, ezért az Alkotmánybíróság – a támadott szabálynak az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatakor – a jelen határozat alapjaként elfogadta a korábbi gyakorlatában tett megállapításokat. Ennek megfelelően a jelen ügyben is irányadó az Alaptörvény indítványozó által felhívott rendelkezésének autonóm értelmezési követelménye, amely szerint az Alkotmánybíróságot valamely alaptörvényi fogalom értelmezése során nem kötik a jogági fogalom-meghatározások vagy az adott fogalomhoz tapadó, azt értelmező rendesbírósági gyakorlat sem.
- [27] 7. Az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is valamely személy jogát, jogos érdekét érintő bírósági, hatósági és más közigazgatási döntések ellen teszi lehetővé a jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói (1129/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 604, 605.) vagy a tulajdonosi (1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.) döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így a katonai előjárói [485/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 611, 613.; 578/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 590, 591.; 57/1993. (X. 25.) AB határozat, ABH 1993, 349, 351.] döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni [37/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 413, 424.].
- [28] A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.]. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e [részletesen például 1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 502.]. Azaz [a]z alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.]. Így alkotmányjogi értelemben, a jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is [legutóbb összefoglalóan a 114/2010 (VI. 30.) AB határozatban, ABH 2010, 579, 585–586.]. Abban is egyértelmű a gyakorlat, hogy a jogorvoslathoz való jogból mint alapjogból az adott hatósági, illetve bírósági döntés ellen biztosított rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele következik (1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 690, 691.).
- [29] 8. A fentiek alapján arra a kérdésre kellett válaszolni, hogy a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárásban, az adózó gazdasági társaság adótartozása tárgyában hozott döntés lehet-e olyan, az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként kötelezett személy jogát vagy jogos érdekét érintő érdemi határozat, amely ellen a jogorvoslathoz való jogot biztosítani kell.
- [30] Szemben az Abh.-val elbírált esettel a támadott norma szerinti ügyekben az eredetileg kötelezett személye már az alapkötelezettség (adótartozás) keletkezésekor is kettős, mivel annak teljesítéséért (megfizetéséért) a gazdasági társaság mögöttes felelősként helytállni köteles tagja vagyonaival mindazokért a tagsági jogviszonya alatt keletkezett tartozásokért felel, amelyeket a gazdasági társaság vagyona nem fedez. További lényeges különbség, hogy az Art. 14. § (4) bekezdése alapján a felszámolás során végzett adóellenőrzések esetében már a felszámolás kezdő időpontjától az eredeti kötelezettnek nem minősülő felszámoló gyakorolja az adózót (az érintett gazdasági társaságot) megillető jogokat. Ennek keretében kell értékelni azt is, hogy eltérően az Abh.-ban elbírált esettől, amikor az örökható az alapeljárásban az Alaptörvény II. cikkébe foglalt emberi méltósághoz való jog részét képező önrendelkezési jog, valamint a jogorvoslathoz való jog alapján eldönthette, vitatja-e, és ha igen, milyen mértékben az őt érintő kötelezettséget, addig a felszámoló a felszámolási eljárás során a mögöttes helytállásra kötelezett személlyel szemben gyakran ellenérdekű pozíciót foglal el. Különösen így van ez azokban a gyakori esetekben, amikor a felszámoló úgy ítéli meg, hogy az adós gazdasági társaság vagyona még a felszámolási költségek fedezetére sem lesz elegendő, ezért a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 63/B. §-a szerinti egyszerűsített felszámolási eljárást kezdeményez.
- [31] Bár a felszámoló jogosult az adótartozás megállapításáról szóló közigazgatási határozat ellen fellebbezni, illetve annak bírósági felülvizsgálatát kérni, ha azonban úgy véli, hogy a követelések behajthatatlanok és saját díjkövetelésének a megtérülése

sem biztosított, az ilyen eljárások indítása és lefolytatása nem áll érdekében – szemben a mögöttes kötelezettséggel. A felszámoló feladata a hitelezők, köztük az adóhatóság jogos követeléseinek minél nagyobb arányú kielégítése. A hitelezői igények forrása a gazdasági társaság vagyona, illetve a gazdasági társaság tartozásaiért korlátlanul felelős tag vagyona. A felszámoló szempontjából gyakorlatilag mindegy, hogy a követelések milyen forrásból térülnek meg: a bírói kezdeményezések alapjául szolgáló pereket megelőző adóhatósági eljárásokban a gazdasági társaságok adótartozás megfizetésére kötelező határozatok – fellebbezés hiányában – már első fokon jogerőre emelkedtek, és annak a körülménynek, hogy a felszámoló milyen okból nem élt a jogorvoslati eszközökkel, a fent ismertetett kúriai gyakorlat szerint sincs jelentősége.

- [32] Ezekben az esetekben a mögöttes felelősséget az váltja ki (az azáltal válik érvényesíthetővé), a gazdasági társaság helytállni köteles tagja pedig azáltal válik eredetileg kötelezetté, hogy a gazdasági társaság felszámolása alatt végzett adóellenőrzés eredményeként hozott, utólagos adómegállapítás tárgyában kiadott jogerős hatósági vagy bírósági határozat olyan adótartozást állapít meg, amely a gazdasági társaság helytállni köteles tagja tagsági jogviszonya alatt jött létre és behajthatatlan a gazdasági társaság vagyonából. Mivel a mögöttes felelősség beállta a gazdasági társaság helytállni köteles tagjának vagyoni viszonyaira jelentős hatással van, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének oltalma alatt álló tulajdonhoz való jogát nagymértékben érinti, ezért rá nézve a gazdasági társaság felszámolása alatt indult adóellenőrzési eljárásban hozott határozat olyan alkotmányjogi értelemben vett érdemi döntésnek minősülhet, amely ellen számára biztosítani kell az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogot. Ezekben az eljárásokban a mögöttes felelős is az Art. 6. § (2) bekezdése második mondata szerinti adózónak minősül, így gyakorolhatja azokat a jogokat, amelyek lehetővé teszik az adótartozás jogalapjának és összecszerülésének vitatását.

- [33] 9. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a törvényhozó az egyes adó- és járulék törvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXI. törvény 120. §-ával új rendelkezést iktatott az Art. felügyeleti intézkedésről szóló rendelkezései közé. Az Art. 141/A. § (1) bekezdése alapján a „felszámolási eljárás időtartama alatt hozott, utólagos adómegállapítás tárgyában kiadott első- illetve másodfokú határozattal szemben felügyeleti intézkedés iránti kérelmet terjeszthet elő az a személy is, akit [amelyet] az adóhatóság a felszámolással megszűnt adózó adótartozásának megfizetésére kötelezett.” Mivel a felügyeleti intézkedés iránti kérelem benyújtásának értelemszerű előfeltétele a felszámolással megszűnt

gazdasági társaság adótartozásának megállapításáról szóló határozatról való tudomásszerzés, ezért az Art. 141/A § (4) bekezdése az adóhatóság számára előírja, hogy – a 35. § (2) bekezdése alapján meghozott határozat közlésével egyidejűleg – az adó megfizetésére kötelezettel közölje a felszámolási eljárás időtartama alatt hozott, utólagos adómegállapítás tárgyában kiadott első- illetve másodfokú határozatot, valamint az utólagos adóellenőrzés megállapításairól felvett jegyzőkönyvet.

- [34] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jogorvoslati jog érvényesülése szempontjából az Art. 141/A. §-a szerinti felügyeleti intézkedés csak feltételes és korlátozott jogvédelmi eszköz az adó megfizetésére kötelezett mögöttes felelős személy számára. A jogorvoslati jog alanyi jogi karakteréből következően az alapjog jogosultjának elhatározásán múlik, hogy az Alaptörvényből következő jogorvoslati eszközt igénybe veszi-e, és ha igen, milyen mértékben. Ezzel szemben az Art. egyes esetekben kizárja, illetve a felügyeleti intézkedésre jogosult mérlegelésére bízta az eljárás lefolytatását. Az Art. 141. § (5) bekezdése alapján a felügyeleti intézkedés jogosultja a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha az ügyben eljáró adóhatóság döntését a bíróság már felülvizsgálta, illetve a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatja, ha a bírósági felülvizsgálatot az adózó kezdeményezte. Mivel ezekben a hatósági, illetve bírósági eljárásokban nem járhat el ügyfélként, illetve félként a mögöttes felelős személy, így ezekben az esetekben a helytállási kötelezettségét kiváltó határozatokkal szemben semmilyen jogvédelmi eszközt nem vehet igénybe. Ezen túlmenően a felügyeleti intézkedés nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti rendes, hanem olyan rendkívüli jogorvoslati eszköz, amellyel szemben a bírósági felülvizsgálat lehetőségét nem biztosította a törvényhozó.

- [35] 10. Az Alkotmánybíróság már a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában megállapította, hogy „[h]a a vizsgált jogszabálynak van [egy vagy több] olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az Alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek nem megfelelő értelmezése is lehetséges, vagy előfordul. [...] Az Alkotmánybíróság elkerüli a jogszabály illetve jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot e nélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság

azoknak az értelmezéseknek a körét határozza meg általában az alkotmányos követelményekkel, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.” (ABH 1993, 267.).

[36] Tekintettel arra, hogy a bírói kezdeményezésekkel támadott normából nem következik minden más következtetést kizáró módon a jogorvoslathoz való alapjog kizárása, ezért az Alkotmánybíróság az Art. 35. § (2) bekezdése *f*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetve Debreceni Törvényszék előtt 9.K.30.175/2007. és 9.K.30.216/2007. számon folyamatban levő ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványt elutasította. A norma megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezések elutasítása mellett az Alkotmánybíróság, a jogorvoslathoz való jog és a jogállamiság részét képező jogbiztonság maradéktalan érvényesülését biztosító egységes adóhatósági és rendesbírószági gyakorlat kialakítása érdekében, élve az Abtv. 46. § (3) bekezdésével foglalt felhatalmazással, alkotmányos követelményként határozta meg, hogy milyen feltételekkel marad az Alaptörvény keretein belül az adó megfizetésére gazdasági társaság helyállni köteles tagjaként kötelezett személy mögöttes felelősségét adott esetben kiváltó, a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárás. Ennek megfelelően az adó megfizetésére gazdasági társaság helyállni köteles tagjaként kötelezett személynek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárásban gyakorolhassa az adózót megillető azon, az Art. 6. § (2) bekezdése második mondata, 100. § (3) bekezdése, 136. § (1) bekezdése második mondata, valamint 143. § (1) bekezdése szerinti azon jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a helyállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját és összecszerűségét vitathassa.

[37] Az Abtv. 39. § (3) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között maga ál-

lapítja meg.” Az Abtv.-be foglalt felhatalmazás alapján az Alkotmánybíróság elrendelte, hogy jelen határozata rendelkező részének 1. pontjában megállapított alkotmányos követelményt a Debreceni Törvényszék előtt 9.K.30.175/2007. és 9.K.30.216/2007. számon folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell.

[38] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2013. március 5.

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

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István 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.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/844/2012.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2013. évi 38. számában.





# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3068/2013. (III. 14.) AB HATÁROZATA

### jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára, valamint nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30/B. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenessége és nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) – az Alkotmánybírósághoz 2012. december 4-én érkezett indítványában – kezdeményezte az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30/B. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az Étv. kifogásolt 30/B. § (4) bekezdése arról rendelkezik, hogy az összevont telepítési eljárás első szakaszában a telepítési hatásvizsgálati szakaszban az építésügyi hatóság a kérelem elutasítása esetén határozatot hoz, a kérelem teljesítése esetén azonban önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzés formájában adja ki a telepítési engedélyt, mely csak az integrált építési engedély megadásáról szóló határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslati kérelemben támadható.
- [3] Az indítványozó álláspontja szerint a telepítési engedély végzés formájában történő kiadása sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, ellentétes a XXI. cikk (1) bekezdésével és a XXIV. cikk (1) be-

kezdésével, és ütközik a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikk 9. pontjának rendelkezésébe.

- [4] 3. Az indítványozó kifogásolta, hogy az Étv. 30/B. §-a az összevont telepítési eljárásra vonatkozóan nem határozza meg egyértelműen, hogy az összevont telepítési eljárás keretében mely, külön jogszabályok szerinti eljárások vonhatók össze. Úgy véli, hogy a jogalkalmazó számára nem egyértelmű, hogy a környezeti hatásvizsgálat során mely esetekben kell az Étv., a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) vagy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit alkalmazni, ezért sérül a jobbiztonság követelménye.
- [5] Az összevont telepítési eljárásban egybefoglalt eljárások közül különösen aggályosnak tartja az indítványozó – a környezetre gyakorolt jelentős hatásuk miatt – a környezeti hatásvizsgálat és egységes környezethasználati engedélyezési eljárás-köteles tevékenységekkel kapcsolatban ezt az eljárást. Az indítványozó utalt a 28/1994. (V. 20.) AB határozatra, továbbá kifejtette, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító intézményvédelmi garanciák elért védelmi szintjét a hatályos jogszabályok összességükben határozzák meg. A környezetvédelemmel kapcsolatos legalapvetőbb rendelkezéseket – az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU (2011. december 13.) Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv, valamint a környezet-szennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 2008/1/EK (2008. január 15.) Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv rendelkezéseire is figyelemmel – a Kvt. tartalmazza.
- [6] A Kvt. 66. §-ában meghatározott – az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító alapvető jelentőségű – rendelkezéshez képest az indítványban kifogásolt szabály – az engedély végzés formájában történő kiadásával – visszalépést jelent. Hivatkozott az indítványozó a Ket. 71. § (1) bekez-

désére is, amely szerint a hatóságnak az ügy érdemében határozatot kell hoznia. Állítása szerint ezzel összhangban van a Kvt. 71. § (1) bekezdése, amely szintén arról rendelkezik, hogy a környezetvédelmi hatóság a környezetvédelmi engedélyről, az egységes környezethasználati engedélyről és az egybefoglalt környezethasználati engedélyről határozatot hoz.

- [7] Véleménye szerint a környezetvédelmi engedély tartalmi súlya is jelentős, mert abban a hatóság a környezethasználat módjával összefüggő, konstitutív feltételeket is megállapít. Álláspontja szerint jogerős környezetvédelmi engedély hiányában a létesítési engedély bizonytalan környezetvédelmi feltételekre épül, ezzel az összevont telepítési eljárás folyamatának alapvető célja meghiúsulhat, és a beruházó számára jelentős költség- és időtöbbletet jelenthet, ezért sérti a kérelmező beruházónak a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát. Utalt arra is, hogy a Ket. az ügydöntő határozathoz – a 72. § (1) bekezdésében és a 98. § (1) bekezdésében – olyan eljárási garanciákat kapcsol, amelyek a jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog és a környezetvédelmi engedély esetében az egészséges környezethez való jog szempontjából alapvetően lényegesek.
- [8] Álláspontja szerint az Étv. 30/B. § (4) bekezdése a Kvt. és a Ket. idézett szabályaival ellentétesen rendelkezik, amikor lehetővé teszi a garanciák tekintetében megengedőbb végzés formájában történő engedélykiadást. Úgy vélte, hogy az elért védelmi szinttől való visszalépés miatt sérül az Alaptörvényben megállapított egészséges környezethez való jog.
- [9] Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy az Egyezmény rendelkezése szerint a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni a hatósági döntés szövegét, valamint az alapját képező fő okokat és megfontolásokat. Véleménye szerint a kifogásolt szabályban megállapított végzés a döntés alapját képező fő okok és megfontolások nyilvánosság számára történő megismerhetőségét nem biztosítja, ezért a rendelkezés nemzetközi szerződésbe is ütközik.

## II.

- [10] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A ható-

ságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

- [11] 2. Az Egyezmény vonatkozó pontja:

„6. cikk 9. Valamennyi fél biztosítja a hatósági döntés meghozatala után a nyilvánosság megfelelő eljárások szerinti, haladéktalan tájékoztatását. Minden Fél a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi a döntés szövegét, valamint az alapját képező fő okokat és megfontolásokat.”

- [12] 3. Az Étv. kifogásolt rendelkezése:

„30/B. § (4) A telepítési hatásvizsgálati szakaszban az építésügyi hatóság döntése  
 a) a kérelem elutasítása esetén határozat,  
 b) a kérelem teljesítése esetén önálló jogorvoslatilag meg nem támadható végzés formájában kiadott telepítési engedély, mely csak az integrált építési engedély megadásáról szóló határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslati kérelemben támadható.”

## III.

- [13] Az indítvány nem megalapozott.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) és f) pontja alapján, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése, valamint a 32. § (2) bekezdése alapján a jogszabályi rendelkezés utólagos vizsgálatára és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítvány benyújtására jogosult.

- [15] Az indítvány tartalmát tekintve megfelel az Abtv. 24. § (2) bekezdésében és az 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak.

- [16] 2. Az Alkotmánybíróság az eljárás során áttekintette az összevont telepítési eljárásra vonatkozó hatályos jogi szabályozást.

- [17] A vitatott rendelkezést a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CLVII. törvény 38. §-a állapította meg, és az 2013. január 1. napjával lépett hatályba.

- [18] A törvény az összevont telepítési eljárást új, sajátos jogintézményként vezette be. A törvény indokolása szerint az összevont telepítési eljárás bevezetése a beruházások megvalósítását segíti elő. „Lehetőséget biztosít arra, hogy egy fejlesztési szándék megvalósíthatósága tekintetében, még mielőtt nagyobb időbeli és pénzbeli ráfordításra kerülne sor, tisztázódhasson, hogy az adott helyen az a beruházás

megvalósítható-e, és ha igen, milyen feltételekkel. Alkalmas arra is, hogy a jelenleg külön-külön lefolytatandó hatósági eljárásokat (környezetvédelmi, földvédelmi, erdővédelmi és régészeti stb.) egy eljárásba foglalja, ezzel a beruházás megvalósíthatóságának ideje lerövidül, megvalósítása időben és pénzben (megtérülésben) tervezhetőbbé válik.”

- [19] Az Étv. 30/B. § (1) bekezdése szerint az építési beruházás megvalósítása érdekében kormányrendeletben meghatározott esetekben és módon összevont telepítési eljárás lefolytatása kezdeményezhető. A (2) bekezdés szerint az összevont telepítési eljárás két szakaszból áll: a telepítési hatásvizsgálati szakaszból és az integrált építési engedélyezési szakaszból. A (3) bekezdés arról rendelkezik, hogy az összevont telepítési eljárást építésügyi hatósági szolgáltatás előzi meg. Az indítványozó a (4) bekezdés azon rendelkezését vitatja, mely szerint a hatóság a telepítési hatásvizsgálati szakaszban a kérelem teljesítése esetén önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzés formájában adja ki a telepítési engedélyt, mely csak az integrált építési engedély megadásáról szóló határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslati kérelemben támadható.
- [20] Az Étv. 30/B. § (6) bekezdése szerint az összevont telepítési eljárást kormányrendeletben kijelölt építésügyi hatóság folytatja le.
- [21] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként megvizsgálta, hogy az indítványozó által állított értelmezési probléma, valamint az indítványban megjelölt törvények ellentéte a kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban fennáll-e és ha igen, az az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelméhez vezet-e.
- [22] 3.1. Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította – és ma is irányadónak tekinti –, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. „A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” (ABH 1992, 59, 65.). A jogbiztonság megköveteli, hogy „a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.].
- [23] Az 1160/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „a jogalkalmazás általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása. Ennek során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak problémamegoldó, alkotó jellege elmosódott, az értelmezési művelet más korábbi jogszabályértelmezésekre támaszkodva rutin-

ná vált. [...] Ha egy jogszabály tényállása túl részletes, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. [...] A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.” (ABH 1993, 607, 608.) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenesség csak az a jogszabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható, csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.].

- [24] A 35/1991. (VI. 20.) AB határozatában az azonos szintű jogszabályok közötti valós vagy vélt kollízióval kapcsolatosan elvi éllel mutatott rá az Alkotmánybíróság arra, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet. [...] Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magában véve még nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának. [...] Az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet.” (ABH 1991, 175, 176.).
- [25] 3.2. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásban a kifogásolt rendelkezés szövegének vizsgálata alapján azt állapította meg, hogy a normaszöveg egyértelmű, az a jogalkalmazók számára nem értelmezhetetlen. Az Étv. 30/B. § (1) bekezdése jogértelmezéssel megállapítható világos normatartalmat takar, nevezetesen a telepítési hatásvizsgálati szakaszban az építésügyi hatóság a kérelem elutasítása esetén határozatot hoz, a kérelem teljesítése esetén pedig – önálló jogorvoslattal meg nem támadható – végzés formájában kiadott telepítési engedélyt ad ki, amely az integrált építési engedély megadásáról szóló határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslati kérelemben támadható.

- [26] 3.3. Az indítványozó szerint nem egyértelmű, hogy mely eljárások vonhatók össze, és hogy a környezetvédelmi hatóság melyik jogszabály alapján jár el.



- [27] Az összevont telepítési eljárás esetköreit az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) VI. fejezete tartalmazza.
- [28] A Korm. r. 29. §-a rendelkezik arról, hogy az építető az építési beruházás megvalósításához szükséges követelmények tisztázásához mely eljárások, vagy azok egy részének lefolytatásához kérelmezheti az összevont telepítési eljárást.
- [29] Az esetkörök konkrét megállapításához a környezetvédelem vonatkozásában a Korm. rendelet 29. § (1) bekezdés c) pontja további utalást tartalmaz a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Khvr.) rendelkezéseire.
- [30] A Korm. r. 29. § (2) bekezdése azt is felsorolja, hogy mely eljárások vonhatók össze a telepítési hatásvizsgálati szakaszban (a továbbiakban: THSZ) és mely eljárások az integrált építési engedélyezési szakaszban (a továbbiakban: IÉSZ).
- [31] Kétségtelen, hogy az összevont telepítési eljárás esetköreinek pontos meghatározása csak több jogszabályi rendelkezés összevetésével állapítható meg, amely a jogalkalmazók számára nem egyszerű feladat. Ez azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem okozhat olyan értelmezési nehézséget, kiszámíthatatlanságot, amely e tekintetben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét vetné fel.
- [32] Ehhez kapcsolódóan megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó az új összevont telepítési eljárás szabályozásánál az Étv. 30/B. § (3) bekezdésében – az ügyfelek, beruházók munkájának segítése céljából – arról is rendelkezett, hogy az összevont telepítési eljárást építésügyi hatósági szolgáltatás előzi meg. A Korm. r. 30. § (1) bekezdése szerint az építető az összevont telepítési eljárás lefolytatása iránti kérelem benyújtása előtt hatósági szolgáltatás iránti kérelmet terjeszthet elő az összevont telepítési eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező építésügyi hatósághoz. Ebben az építető az eljáró hatóságtól, és – annak útján – az érintett szakhatóságoktól tájékoztatást kérhet többek közt arról, hogy van-e a tevékenységnek jelentős hatása a környezetre, ettől függően milyen további környezetvédelmi engedélyezési eljárások lefolytatására kerüljön sor, és azoknak mi a tartalma. Kérheti továbbá annak vizsgálatát, hogy az elektronikus gyűjtőtárhelyen gyűjtött kérelmének, dokumentumainak tartalma, mellékletei és a rendelkezésre álló előzetes szakhatósági állásfoglalások megfelelnek-e a THSZ lefolytatásához, szükséges-e további melléklet becsatolása vagy szakhatósági közreműködés.
- [33] 3.4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt is, hogy a kifogásolt rendelkezés ellentétben áll-e a Ket. 71. § (1) bekezdésével, mely szerint a hatóságnak határozatot kell hozni, valamint a Kvt.-vel, amely szintén a 71. § (1) bekezdésében arról rendelkezik, hogy a környezetvédelmi hatóság a környezetvédelmi engedélyről és az egységes környezethasználati engedélyről határozatot hoz.
- [34] Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság szintén úgy látja, hogy a vonatkozó jogszabályok egyértelműek abban a tekintetben, hogy mikor kell, és mely hatóságoknak az Étv. kifogásolt rendelkezése alapján eljárni és mikor kell a környezetvédelmi hatóságnak a – Ket. rendelkezéseivel összhangban álló – Kvt. 71. § (1) bekezdése szerint határozatot hozni.
- [35] Az építetők a beruházáshoz szükséges hatósági engedélyek többségét önálló, külön eljárásban is megszerezhetik. Ekkor – a környezethasználat tekintetében – a környezetvédelmi hatóság a Kvt. szabályai szerint – az indítványozó által is hivatkozott – határozati formában adja ki például a környezetvédelmi engedélyt és az egységes környezethasználati engedélyt. Ha a beruházó él az új összevont telepítési eljárás megindításának lehetőségével, kérelmében meg kell jelölnie, hogy mely eljárások lefolytatását kéri. Ha már külön eljárásban a jogerős hatósági engedélyek bármelyikét megszerezte, az az összevont telepítési eljárásban – az engedély hatálya alatt – felhasználható.
- [36] Ha a beruházó az összevont telepítési eljárás lefolytatását kéri, akkor az eljárásban az ügydöntő építésügyi hatóság mellett – az önálló engedélyezési eljárásokat lefolytató hatóságok a 29. § (3) bekezdésében meghatározottak szerint – ügydöntő szakhatóságként vagy (a jogszabályban meghatározott esetekben) megalapozó szakhatóságként vesznek részt.
- [37] A szakhatóságokat az ügydöntő építésügyi hatóság keresi meg és szerzi be állásfoglalásukat.
- [38] A Ket. 44. § (1) bekezdése alapján a szakhatóságok olyan szakkérdésben adnak ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörükbe tartozik.
- [39] Az új, összevont telepítési eljárásban – feltéve, ha a beruházó a vonatkozó eljárás lefolytatását az összevont eljárásban kéri – a környezetvédelmi hatóság is szakhatóságként jár el. Ilyenkor a környezetvédelmi hatóság a döntését szakhatósági állásfoglalás formájában adja ki.
- [40] A szakhatósági állásfoglalás tartalmára – a Ket. 44. § (6) bekezdése alapján – a határozat tartalmára vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy az állásfoglalás tartalmazza a szakhatóság megnevezését és a szakhatóság ügyintézőjének nevét, a rendelkező rész tartalmazza a szakhatósági hozzájárulást, az egyedi szakhatósági előírást, feltevést, vagy a hozzájárulás megtagadását. A Ket. szabályai szerint a szakhatóság állásfoglalása ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, az a határozat, illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogor-

- voslat keretében támadható meg. A szakhatóság állásfoglalását az ügydöntő hatóság nem változtathatja meg, attól nem térhet el.
- [41] Az Étv. 30/B. § (4) bekezdése egyértelműen az építésügyi hatóságra vonatkozó előírás, abban a jogalkotó az építésügyi hatóság (és nem a szakhatóságok) döntésének formájáról rendelkezik.
- [42] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Étv. 30/B. § (4) bekezdése és a megjelölt törvényi rendelkezések között ellentét nem áll fenn, normavilágossággal kapcsolatos probléma, ellentmondás nincs, ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét nem állapította meg, és erre tekintettel az indítványt e vonatkozásban elutasította.
- [43] 4. Az Étv. 30/B. § (4) bekezdésének az egészséges környezethez való jog sérelmét felvető indítványrésszel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [44] 4.1. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”
- [45] Az indítványozó is hivatkozott az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság a következőkre mutatott rá: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. [...] Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadóak az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági döntésekben is.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41]]
- [46] Az Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők. „Az egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Az érvényesítés egyik eszköze az épített környezet védelme.” [27/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 129, 133.] „A környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne.” [28/1994. (V. 20.) AB határozat, 1994, 134, 141.]
- [47] 4.2. Az indítványozó a vitatott szabály alaptörvény-ellenességét – a rendelkezésnek – a Kvt. 66. §-ával kapcsolatos ellentétére, valamint arra alapította, hogy a telepítési engedély végzés formájában történő kiadása visszalépést jelent az elért védelmi szinttől, mert nem fűződnek hozzá azok a garanciális szabályok, amelyeket a Ket. a határozati formához fűz.
- [48] Az indítványozó által hivatkozott Kvt. 66. §-a a környezethasználat megkezdéséről rendelkezik a következők szerint:
- „66. § (1) A környezethasználat – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel –
- a) a környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén – a b) pontban foglaltak kivételével – a tevékenységre a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély,
- b) az egységes környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozó esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott egységes környezethasználati engedély,
- c) a környezetvédelmi felülvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi működési engedély,
- d) az a)–c) pont hatálya alá nem tartozó – az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott – esetekben a környezethasználó kérelmére a környezetvédelmi hatóság által kiadott egybefoglalt környezethasználati engedély,
- e) az a)–d) pont hatálya alá nem tartozó – külön jogszabályban meghatározott – esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatóságként való közreműködése esetén szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével más hatóság által kiadott határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.
- (2) Az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott esetekben a környezethasználat a környezethasználó által a környezetvédelmi hatóság részére adott bejelentést követően kezdhető meg, illetve folytatható.
- [...]
- (5) Ha az (1) bekezdés a) és b) pontjának hatálya alá tartozó környezethasználatához más jogszabály által meghatározott létesítési, illetve működési engedélyezési eljárás is szükséges, az engedély akkor adható meg, ha a környezethasználó környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedéllyel rendelkezik. A létesítési (építési), illetve működési (használatbavételi) engedély a környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedélyben foglaltaktól nem térhet el.”

- [49] Az építésügyi hatóság az összevont telepítési eljárás első, hatásvizsgálati szakaszában – a vitatott rendelkezés alapján végzés formájában – kiadott telepítési engedélyben a Korm.r. 33. § (3) bekezdésében foglaltak szerint a helyszíni szemle és az eljárás során feltárt tények és nyilatkozatok, továbbá a szakhatóságok állásfoglalása alapján megállapítja a tervezett beruházás telepítési feltételeit és követelményeit, az építési engedély megadásának telepítési kereteit, a tervezett tevékenység folytatásának környezetvédelmi feltételeit, továbbá a településrendezési eszköz módosítása esetén a településrendezési eszközzel kapcsolatos megállapításait, és jóváhagyásának szakmai feltételeit. A Korm. r. 34. § (6) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a telepítési engedély az összevont eljárások fajtáitól függően egyben elvi építési engedély, telekalakítási engedély, termőföld végleges más célú hasznosításának engedélye, az erdő területi igénybevételenek engedélye, régészeti feltárási engedély, környezetvédelmi engedély vagy egységes környezethasználati engedély és a településrendezési eszközzel kapcsolatos vélemény.
- [50] A Korm. r. 34. §-a fontos garanciális rendelkezéseket tartalmaz, kimondja, hogy a telepítési engedély a környezethasználat megkezdésére, építési tevékenység végzésére nem jogosít, és nem mentesíti az építetőt a környezethasználat és az építési beruházás megvalósításához, az építési tevékenység megkezdéséhez a jogszabály szerint szükséges más hatósági engedélyek vagy hozzájárulások megszerzésének kötelezettsége alól. Azt is kimondja, hogy a környezethasználatot és a kérelmezett tevékenységet a telepítési engedélyben meghatározott időn belül és csak a jogerős integrált építési engedély birtokában szabad megkezdeni és folytatni.
- [51] A Korm. r. 33. §-a a telepítési engedély tárgyában hozott döntés rendelkező részének – a Ket. 72. § (2) bekezdésében foglaltakon kívüli – további kötelező elemekkel történő bővítését írja elő.
- [52] Így a végzésnek tartalmaznia kell az Építésügyi hatósági engedélyezési eljárást Támogató elektronikus Dokumentációs Rendszer (a továbbiakban: ÉTDR) ügy- és iratazonosítóját, a tervezett építési beruházás és a beruházásra vonatkozó teljesítmény és kibocsátási adatokat, valamint a technológia rövid leírását, a tervezett építmény rendeltetését, az ismert és vizsgált önálló rendeltetési egységek számát és rendeltetésük megjelölését, a döntéssel érintett valamennyi telek címét és helyrajzi számát, az eljáró hatóság döntését, az engedély feltételeit, az eljáró hatóságnak a 29. § (1) bekezdésében felsorolt, a kérelem tárgyát képező kiváltott eljárásokban az ügydöntő szakhatóságok állásfoglalása alapján hozott döntését, az építési beruházás megvalósításának jogszabályban és az ügydöntő szakhatóságok állásfoglalásában előírt feltételeit, az engedély hatályát, meghosszabbításának módját és feltételeit, a megalapozó szakhatóságok állásfoglalását és kikötéseit. A döntésnek tartalmaznia kell továbbá tájékoztatást többek közt arról, hogy a telepítési engedély a környezethasználat megkezdésére, építési tevékenység végzésére nem jogosít, a környezethasználatot és a kérelmezett tevékenységet csak a jogerős integrált építési engedély birtokában szabad megkezdeni és folytatni. Tájékoztatást kell adni arról is, hogy az ügyfél az engedélyezés tárgyát képező dokumentációba mikor, hol és milyen módon tekinthet be.
- [53] A vonatkozó jogszabályok összevetése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott rendelkezés nem ütközik az indítványozó által megjelölt Kvt. rendelkezésébe. Nem jelent visszalépést az elért védelmi szinttől, mert a telepítési engedély nem ad felhatalmazást a környezethasználatra. A telepítési engedély a beruházás megkezdésére nem jogosít, annak elindításához a jogerős integrált építési engedély szükséges. Az sem tekinthető az elért védelmi szinttől való visszalépésnek, hogy egy eljárásban kerül sor a különböző engedélyek kiadására. A szakhatóságok a hatáskörükbe tartozó ügyre vonatkozó ágazati jogszabályokban foglalt előírások és követelmények betartásával hozzák meg döntésüket, olyan szakkérdésben adnak ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörükbe tartozik. A szakhatóság állásfoglalása az ügydöntő hatóság számára kötelező, attól nem térhet el, a jogszabályban előírt szakhatósági állásfoglalás nélkül nem dönthet.
- [54] Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság az Étv. 30/B. § (4) bekezdése rendelkezésének az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésébe ütközését az indítványozó által felvetettek tekintetében nem állapította meg, ezért az indítványt elutasította.
- [55] 5. Nem találta megalapozottnak az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapítására irányuló kérelmet sem.
- [56] Az Alaptörvény e rendelkezése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részleghajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok a törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.
- [57] A jogintézményhez kapcsolódóan megállapított építésügyi hatósági szolgáltatás nyújtása, a rövid határidők, a párhuzamosan, egy időben folyó eljárások, az integrált építési engedélyt megalapozó előkészítő hatásvizsgálati szakaszban hozott – a beruházás megvalósításával kapcsolatos követelmények előzetes tisztázását szolgáló – döntés a beruházó érdekét szolgálja. A Korm. r. a telepítési engedély tartalmára vonatkozóan lényeges garanciális előírásokat tartalmaz. Azt is figyelembe kell venni, hogy az összevont telepítési eljárás a beruházók számára egy lehetőség. Mindezek következtében az Alkotmánybíróság az Étv. 30/B. § (4) bekezdésé-



nek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközését nem állapította meg, és az indítványt e kérdésben is elutasította.

- [58] 6. Az indítványozó a sérelmezett jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését is állította.
- [59] Az Egyezménynek – az indítványozó által felhívott – 6. cikk 9. pontja értelmében a Szerződéshez csatlakozó Szerződő Felek biztosítják a hatósági döntés meghozatala után a nyilvánosság megfelelő eljárások szerinti, haladéktalan tájékoztatását a környezeti ügyekben. Minden Fél a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi a döntés szövegét, valamint az alapját képező fő okokat és megfontolásokat.
- [60] Az indítványozó szerint a döntés végzés formában történő kiadása a döntés alapját képező fő okok és megfontolások nyilvánosság számára való hozzáférhetőségét nem biztosítja.
- [61] Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Étv. 30/B. § (4) bekezdésének a telepítési hatásvizsgálati szakaszban – a kérelemnek helyt adó – döntés formájáról rendelkező szabálya az Egyezmény 6. cikk 9. pontjával ellentétes rendelkezést nem tartalmaz. Annak tartalmából sem vonható le olyan következtetés, amely a felhívott rendelkezés sérelmét jelentené. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Korm. r. a tájékoztatással kapcsolatban jelentős garanciális szabályokat fogalmaz meg. A Korm. r. 34. §-a tételesen felsorolja, hogy a telepítési engedélyről szóló, iratazonosítóval ellátott végzést kivel kell közölni. Így ügyféli minőségben, az érintettek körének feltüntetése mellett kell közölni
- az építetővel vagy meghatalmazottjával,
  - az építési tevékenységgel érintett telek építmény, épületrész tulajdonosával,
  - azzal, akit az építési hatóság az eljárásba ügyfélként bevont,
  - az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, Espoóban (Finnország), 1991. február 26. napján aláírt egyezmény szerinti nemzetközi eljárás esetén, a hatásviselő féllal.
- [62] Tájékoztatásul közölni kell a végzést:
- azzal, akinek az építési tevékenységgel érintett telekre, építményre vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték és ügyféli jogállással nem rendelkeznek,
  - a települési önkormányzat polgármesterével.
  - azzal a hatósággal, amely az ügyben szakhatósági állásfoglalást adott ki,
  - az eljáró ingatlanügyi hatósággal, ha az engedély egyben telekalakítási engedély,
  - a Magyar Nemzeti Múzeummal, ha az engedély egyben régészeti feltárási engedély is.

- [63] Ezen kívül a Korm. r. 35. § (13) bekezdése szerint az összevont telepítési eljárás második szakaszának végén hozott jogerős döntést követően az építési hatóság haladéktalanul tájékoztatást ad az ÉTDR mindenki által látható felületén a jogerős engedély tárgyáról és típusáról, továbbá jogerőre emelkedésére tekintet nélkül a Ket. szabályai szerint nyilvánosan közzéteszi azt az integrált építési engedély tárgyában hozott határozatot a telepítési engedély tárgyában hozott végzéssel együtt, valamint a felüggesztés tárgyában hozott végzést és a szakhatósági állásfoglalást, amit az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem tárgyában olyan eljárásban hozott, amelyben a szakhatóságként eljáró környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség a tevékenység következtében várható környezeti hatások jelentőségét vizsgálta.
- [64] Az ismertetett rendelkezések, valamint a végzés tartalmára vonatkozó részletes előírások kellő garanciát jelentenek a döntés alapját képező okok és megfontolások nyilvánosság számára hozzáférhetőségének a biztosítására.
- [65] Mindezek következtében az Étv. 30/B. § (4) bekezdésének az Egyezmény 6. cikk 9. pontjába ütközése nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2013. március 5.

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

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István 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.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3635/2012.



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3069/2013. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 0100-1.Vh.500.013/2007/24., 0100-1.Vh.500.014/2007/27. és 0100-1.Vh.500.174/2007/47-I. számú végzései alaptörvény-ellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 0100-1.Vh.500.013/2007/24., 0100-1.Vh.500.014/2007/27., és 0100-1.Vh.500.174/2007/47-I. számú végzései megsemmisítését.
- [2] Álláspontja szerint a fenti, végrehajtási ügyekben született végzések ellentétesek az Alaptörvény több rendelkezésével, így a B) cikk (1) bekezdésével, az R) cikkével, a XXVIII. cikk (7) bekezdésével, valamint a Q) cikk (3) bekezdésével.
- [3] Az indítványozó előadja, hogy adósként perköltség megfizetésére volt kötelezett, és a jogosultak a teljesítési határidő lejárta előtt már 15 nappal benyújtották a végrehajtási lapokat, anélkül, hogy a követelést megkísérelték volna az indítványozó-adóssal szemben azonnali beszédési megbízással (inkasszóval) érvényesíteni.
- [4] Az indítványozó szerint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek (a továbbiakban: Vht.) a végrehajtási lap kiállításakor (2007. március 9-én) hatályos 6. § (1) bekezdése értelmében a pénzforgalmi úton érvényesíthető pénzkövetelést azonnali beszédési megbízással kell behajtani; bírósági végrehajtásnak akkor van helye, ha az azonnali beszédési megbízás nem vezetett eredményre. Ezzel szemben a bíróság az inkasszóról nem kért

igazolást, hanem kibocsátotta a végrehajtási lapokat, az indítványozó szerint törvény-, és alaptörvény-ellenesen. Az indítványozó ezért a Vht. 212. § alapján a végrehajtási lap visszavonását kérte.

- [5] A bíróság a végrehajtási lap visszavonása iránti kérelmeket elutasította, (tartalmukban azonos) végzéseiben arra hivatkozott, hogy a 2007. március 9-én hatályos jogszabályok értelmében jogi személy adósok ellen (több feltétel együttes fennforgása esetén) valóban kötelező volt azonnali beszédési megbízás útján megkísérelni a követelés behajtását, azonban magánszemélyek esetén nem, és az adott ügyekben az indítványozó-adós ellen mint magánszemély ellen indult a végrehajtási eljárás. Erre tekintettel az eljáró bíróság nem látta indokát a végrehajtási lap visszavonásának.
- [6] Az indítványozó fellebbezett a végzések ellen, a fellebbezését a bíróság azonban hivatalból elutasította, mivel az indítványozó a bíróság hiánypótlásra felhívó végzése ellenére sem róttá le a fellebbezési illetéket. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [7] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Abtv. 56. § (3) bekezdése értelmében a befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [8] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem befogadható, mert az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott tartalmi követelményeknek nem felel meg: az indítványozó nem merítette ki a rendelkezésre álló jogorvoslatokat, ami az alkotmányjogi panasz benyújtásának előfeltétele. Az indítványozó fellebbezett a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 0100-1.Vh.500.013/2007/24., 0100-1.Vh.500.014/2007/27., és 0100-1.Vh.500.174/2007/47-I. számú, végrehajtási lap visszavonása iránti kérelmeket elutasító végzései

ellen, azonban a fellebbezési illetéket annak ellenére sem róttá le, hogy

– az eljáró bíróság a következményekre történt figyelmeztetés mellett hiánypótlásra hívta fel,  
– mint ügyvédnek tudnia kellett, hogy a fellebbezési illeték megfizetésének elmulasztása a fellebbezés hivatalbóli elutasítását vonja maga után.

- [9] Az indítványozó tehát látszólag ugyan kimerítette a rendelkezésre álló jogorvoslatokat, fellebbezett a kifogásolt végzések ellen, ténylegesen azonban – mivel fellebbezése hiányos volt – nem.
- [10] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság Ügyrendje 30. § (2) bekezdés e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2013. február 25.

*Dr. Holló András s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3523/2012.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3070/2013. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 140. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése alapján – a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 140. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Kttv. 140. § (3) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza „(3) Éjszakai pótlékra az jogosult, aki a

munkaidő beosztása alapján 22.00 és 6.00 óra között végez munkát. A pótlék mértéke óránként az illetményalap 0,45%-a. Abban az esetben, ha a munkaidő-beosztás részben esik 22.00 és 6.00 óra közé, az éjszakai pótlék időarányosan jár.”

- [3] Az indítványban kifejtett álláspont szerint ez a szabályozás hátrányos megkülönböztetést tartalmaz a kormánytisztviselőkkel szemben, ugyanis az éjszakai pótlék mértéke lényegesen alacsonyabb, meg sem közelíti a velük összehasonlítható jogi helyzetben lévő, munkaviszonyban álló munkavállalókat éjszakai munkavégzés esetén a Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 142. §-a alapján megillető bérpótlék mértékét.
- [4] Az indítványozónak – a kialakult alkotmánybírói gyakorlat elemzése alapján – kifejtett álláspontja szerint az ilyen, összehasonlítható jogi helyzetben lévő jogalanyok között alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetés sérti az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdését. A strasbourgi bíróság gyakorlatából arra a következtetésre jut, hogy a vitatott szabályozás felveti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikkének sérelmét is.
- [5] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak a panasz befogadásáról döntené jogosult tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [6] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [7] A panasz befogadásának ez a feltétele hiányzik.
- [8] Az Alkotmánybíróság számos határozatában állást foglalt abban a kérdésben, hogy megállapítható-e a megkülönböztetés alkotmányellenessége amiatt, mert a Munka törvénykönyve és a közszolgálati jogviszonyokat szabályozó törvények eltérően szabályoznak egyes munkajogi intézményeket.
- [9] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-a alapján valamely jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az összehasonlítható jogosultak, vagy kötelezettek, azaz azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között tesz alkotmányos indok nélkül megkülönböztetést [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.]. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában nem tekintette azonos szabályozási körbe tartozónak a különböző foglalkoztatási viszonyokat szabályozó törvények hatálya alá tartozó jogalanyokat. Határozataiban kimondta: önmagában az, hogy a különböző foglalkoztatási jogviszonyokat szabályozó törvények egyes munkajogi intézményeket eltérően szabályoznak, nem jelent alkotmányellenes diszkriminációt. A közszolgálatban álló tisztviselők és a Munka törvénykönyvének hatálya alatt álló munkavállalók nem tekint-



- hetők azonos szabályozási körbe tartozó, összehasonlítható jogi helyzetben lévő jogalanyoknak, így a közszolgálati jogviszonyuk eltérő szabályozása miatt az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség sérelme nem állapítható meg [pl. 44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574, 575.; 198/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 668, 669.; 170/B/2004. AB határozat, ABH 2008, 2067, 2068–2071.; 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49].
- [10] Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 70/A. §-ának tartalma megegyezett az Alaptörvény XV. cikke (2) bekezdésével, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-a alapján kimunkált gyakorlatát az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján, a jogegyenlőség sérelmére hivatkozó indítványok elbírálása során is irányadónak tekinti [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat indokolás [165–166]].
- [11] Ennek alapján megállapítható, hogy a panasz nem tekinthető alapvető alkotmányjogi problémát tartalmazó indítványnak, mivel olyan alkotmányossági kérdést vet fel, amelyről az Alkotmánybíróság már állást foglalt, a panasz érdemi elbírálásától az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatától eltérő, más eredmény nem várható.
- [12] Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2013. február 25.

*Dr. Holló András s. k.,*  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

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

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3191/2012.

• • •

## **AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3071/2013. (III. 14.) AB VÉGZÉSE**

### **alkotmányjogi panasz visszautasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 14. § (1)–(2) bekezdései alaptör-

vény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### **I n d o k o l á s**

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdésére kifejezetten hivatkozva 2012. augusztus 3-án alkotmányjogi panaszt nyújtott be az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 14. § (1)–(2) bekezdéseivel szemben, azok alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését kérve. A támadott rendelkezések kötelezővé teszik az ügyvédi kamarai tagság iránti felvételi eljárás felfüggesztését, amennyiben a kérelmező ellen közzvádra üldözendő szándékos bűncselekmény miatt indult eljárás, mindaddig, amíg a büntetőeljárás jogerősen le nem zárul. Az indítványozó ismerteti ügyének részleteit, utalva arra, hogy az ellene folyó büntetőeljárást felfüggesztették egy polgári eljárás – az édesapja és annak élettársa közötti házastársi vagyonszövetség megosztása iránt immár 10 éve folyó per – jogerős befejezéséig. Az indítványozó érvelése szerint a jogállami jogbiztonságot, a foglalkozás szabad megválasztásának jogát, az ártatlanság védelmét sértik a rendelkezések, mert ellehetetlenítik az ügyvédi kamarába való felvételt abban az esetben, ha valaki ellen szándékos közzvádra üldözendő bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás. Az indítványozó rámutat, hogy az ügyvédi kamarából való kizárás, mint jogkövetkezmény csak jogerős elítéléshez fűződhet, ehhez képest a felvétel „késleltetéséhez” akár már a nyomozati eljárás is elegendő. Azt is sérelmezi az indítványozó – saját ügyére utalással – hogy a felvételi eljárás felfüggesztése határozatlan ideig tart, mivel a büntetőeljárás lezárására – különösen is, hogy ügyében azt egy már 10 éve tartó polgári eljárástól tették függővé – nincsen törvényi határidő.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz nem fogadható be, mert nem felel meg sem az Abtv. 30. § (1) bekezdésében, sem az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek.
- [3] Az indítvány az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében elkésett, mivel azt csak az alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabály hatályba lépésétől számított 180 napon belül lehet benyújtani. Az Ütv. 14. § (1) bekezdése annak 1998. július 1-jei hatálybalépésétől változatlan, (2) bekezdésének hatályos szövege pedig 2009. október 1-je óta van hatályban, ehhez képest a 2012. augusztus 3-án benyújtott alkotmányjogi panasz nyilvánvalóan elkésett.
- [4] Az indítvány az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek sem tesz eleget. Az Ütv. 14. § (1)–(2) bekezdését az indítványozó tekintetében a

Budapesti Ügyvédi Kamara 2011.Eln.470/9/5. számú határozata alkalmazta, amikor az indítványozó felvételi kérelmét elutasította, a támadott jogszabály így nem közvetlenül, hanem a hatósági jogkörben eljáró kamara döntésével hatályosult. Közvetlen hatályosulás hiányában az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasz nem kezdeményezhető.

- [5] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ütv. 14. § (1)–(2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdése alapján visszautasította.

Budapest, 2013. február 25.

*Dr. Holló András s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3297/2012.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3072/2013. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.I.20.457/2011/9. számú ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az egyedi ügy felperese (a továbbiakban: indítványozó) jognyilatkozat pótlása iránt indított keresetet a Zalaegerszegi Városi Bíróságon az alperes ellen. A Zala Megyei Bíróság 1991-ben, a felek házastársi vagyonszétválásának megszüntetésére irányuló perben az indítványozó tulajdonába adta a közös vagyonú ingatlan, az indítványozót pedig 552 000 Ft értékkiegymelés megfizetésére kötelezte. Az indítványozó postán adta fel a megítélt összeget, ám azt az alperes visszaküldte. 2007-ben a Zalaegerszegi Körzeti Földhivatal az indítványozó ki-

zárólagos tulajdonjogát bejegyezte az ingatlanra nézve, azon indokolással, hogy az értékkiegymelés megfizetésének igazolása a beszámítással figyelembe vételre került. E határozatot a Zala Megyei Földhivatal megváltoztatta; döntését a Zala Megyei Bíróság helyben hagyta, a Zala Megyei Bíróság ítéletét pedig a Legfelsőbb Bíróság hatályában fenntartotta. Az indítványozó 2004. április 20-án beszámítási nyilatkozatot tett, majd keresettel fordult a Zalaegerszegi Városi Bírósághoz, és annak megállapítását kérte, hogy nyilatkozatával az 552 000 Ft alperesi követelést beszámítással teljesítette. Erre tekintettel tulajdonjogának az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéshez az alperes hozzájáruló nyilatkozatának pótlását is kérte arra hivatkozással, hogy e nyilatkozat megtagadása joggal való visszaélést valósít meg. A Zalaegerszegi Városi Bíróság ítéletében megállapította, hogy nem valósult meg joggal való visszaélés, ugyanis az indítványozót az 552 000 Ft-on túl 1 287 552 Ft késedelmi kamat is terheli, melybe csak a saját maga által megjelölt 587 200 Ft gyermektartásdíj-követelés számítható be. Az ítéletet a Zala Megyei Bíróság helyben hagyta, ezen ítéletet pedig a Kúria mint felülvizsgáló bíróság hatályában fenntartotta.

- [2] Az indítványozó 2012. december 20-án alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Panaszában a Kúria Pfv.I.20.457/2011/9. számú ítéletének megsemmisítését kéri. Álláspontja szerint a Kúria felülvizsgáló döntése sérti az Alaptörvény, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) egyes rendelkezéseit. Érvelése szerint az első- és másodfokú bíróság, valamint a Kúria egyaránt figyelmen kívül hagyta 2009. november 20-án kelt részletes elszámolását, amelyet keresetmódosítás céljából nyújtott be 2009. november 25-én a Zalaegerszegi Városi Bíróságnak. Ezáltal sérült az Alaptörvény XV. cikk (1), és XXVIII. cikk (1) bekezdése, valamint az Egyezmény 6., illetve 14. cikke. Az indítványozó emellett előadta, hogy az elsőfokú bíróság által alkalmazott, és a másodfokú bíróság, valamint a Kúria által helyben hagyott számítás a törvényi előírások figyelmen kívül hagyásával keletkezett, ezért a bíróságok megsértették az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését, valamint 28. cikkét. Végül az indítványozó kifejtette, hogy álláspontja szerint a bíróságok megsértették az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését és az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének (a továbbiakban: Kiegészítő Jegyzőkönyv) 1. cikkét, amiért nem vették figyelembe, hogy az alperes a házasság felbontását követően a telket sajátjaként használta, és elmulasztotta a gyermekek nevére bejegyeztetni, így az közös tulajdonban maradt, mert a vagyonszétválásból kimaradt, az egyedi ügy alperese pedig nem szá-

molt el az indítványozó felé annak őt illető részével.

- [3] 2. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 52. § (1) bekezdés e) pontja előírja, hogy az indítványnak tartalmaznia kell indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [4] A jelen ügyben az indítvány indokolása kizárólag a bizonyítékok értékelését, illetve a bíróságok jogértelmezését kifogásolja. A támadott ítélet indokolásából világosan kiderül, hogy az eljáró bíróságok álláspontja szerint, a bizonyítékok mérlegelése alapján kétségbe vonható, terhelte-e tartásdíj-tartozás az egyedi ügy alperesét, valamint, hogy mennyi ennek összege. Az indítványozó a bizonyítékok számára kedvezőtlen értékelésén kívül nem jelöl meg egyéb indokot arra nézve, a bíróságok ezen eljárása miért ellentétes az Alaptörvénnyel. A bírói döntések e vonatkozásban való felülvizsgálata azonban nem az Alkotmánybíróság hatásköre.
- [5] Az Abtv. 32. §-a szerint a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárást csak az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja, valamint a bírósági eljárás felfüggesztése mellett –, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Emellett az Alkotmánybíróság bármely eljárása során hivatalból vizsgálja az érintett jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését. E rendelkezések alapján megállapítható, hogy az indítványozó az Egyezmény és a Kiegészítő Jegyzőkönyv vonatkozásában nem rendelkezik indítványozói jogosultsággal.
- [6] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a panasz befogadását az Abtv. 56. § (3) bekezdése alapján visszautasítja.

Budapest, 2013. február 26.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3572/2012.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3073/2013. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 71. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz befogadását visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be, melyben az Abtv. 71. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, amely szakasz a Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában meghatározott indítványozó által előterjesztett utólagos normakontroll, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránti indítványok alapján indult eljárások megszűnéséről rendelkezik. Az indítványozó az Abtv. 71. §-ának megsemmisítésével együtt kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az indítvány mellékletében felsorolt 82 darab, eljárást megszüntető AB végzést is, vagyis kérte, hogy az Abtv. 71. §-ának megsemmisítése folytán továbbra is folytatódjanak a 2011. december 31-éig folyamatban volt ügyek. Indítványában hivatkozott arra, hogy az Abtv. 71. §-a sérti az Alaptörvény II. cikke szerinti emberi méltósághoz való jogot; az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti azon jogot, miszerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”; az Alaptörvény XXVIII. cikke szerinti azon jogokat, miszerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”; „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”; A Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) (a továbbiakban:



Aár.) 5. cikkét, mely szerint: „Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.”; és az Aár. 6. cikkét, mely szerint: „A feladat- és hatáskört a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szerint gyakorló szerv jogutódja a feladat- és hatáskört az Alaptörvény alapján gyakorló szerv.” Hivatkozott továbbá az Alaptörvény Nemzeti hitvallásának, R) cikkének és I. cikkének sérelmére is.

[2] 2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz nem befogadható, mivel egyrészt nem felel meg annak az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételnek, mely szerint szükséges, hogy a panasz tárgyául szolgáló kérdés (probléma) alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető legyen; másrészt, ezzel összefüggésben, az indítvány nem tartalmaz értékelhető indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pont]; végül az indítvány egyes indítványi elemek vonatkozásában nem tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1) bekezdés b) pont].

[3] Az Abtv. 71. §-ának alaptörvény-ellenessé nyilvánítását az Alaptörvény Nemzeti hitvallása, R) cikke, valamint I. cikke vonatkozásában az Alkotmánybíróság azért utasította vissza, mivel e rendelkezések nem tartalmazzák alanyi jogot, melynek sérelmére hivatkozással az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti „közvetlen”, normakontrollon alapuló alkotmányjogi panasz révén az Alkotmánybíróság eljárása kezdeményezhető. Az Alaptörvénynek az emberi méltóság sérthetlenségét deklaráló II. cikke vonatkozásában az indítványozó nem hozott fel értékelhető indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; nincs értékelhető alkotmányjogi összefüggés az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkei vonatkozásában sem, melyek a hatósági, illetve a bírósági eljárásra (a közigazgatási hatóságok, illetve a bíróságok mikénti eljárásához való alanyi alkotmányos jogra) vonatkoznak, az Alkotmánybíróság ugyanis (amelynek eljárására az indítványozó által támadott Abtv. 71. § irányadó) sem nem közigazgatási hatóság, sem nem bíróság; végül nincs értékelhető érdemi, az indítványozó által felhozott alkotmányjogi összefüggés a vélelmezett jogsérelem és az Aár. 5. és 6. cikkei között sem. Mindezek következtében nem teljesül az a feltétel, miszerint az alkotmányjogi panasz tárgyául szolgáló kérdés (probléma) alapvető alkotmányjogi jelentőségű kell, hogy legyen.

[4] 3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 71. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz befogadását – az Abtv. 64. § d) pontja és az Alkotmánybíróság Ügyrendje 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2013. február 26.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2492/2012.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3074/2013. (III. 14.) AB HATÁROZATA

### bírói kezdeményezések elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény 13. § (2)–(3) bekezdésébe foglalt – „kivéve, ha a kijelölt szerv vezetője vagy a kormány megbízott az érintett személy foglalkoztatásához nem járul hozzá” – szövegrész és a (6) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt a bírói kezdeményezést, amely az Alaptörvény II. cikkének, valamint XII. cikk (1)–(2) bekezdésében és XV. cikk (1)–(2) bekezdésében foglalt rendelkezések sérelmére hivatkozással kezdeményezte a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény 13. § (2)–(3) bekezdésébe foglalt – „kivéve, ha a kijelölt szerv vezetője vagy a kormány megbízott az érintett személy foglalkoztatásához nem járul hozzá” –

szövegrész és a (6) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását.

## I n d o k o l á s

### I.

- [1] A Budapest Környéki Munkaügyi Bíróság eljáró tanácsa – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján – öt indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben az előtte folyamatban lévő I.M.124/2012/8., 1.M.116/2012/5., 1.M.115/2012/6., 1.M.123/2012/9., 1.M.112/2012/7. számú perekben alkalmazandó jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását, és e rendelkezések alkalmazásának kizárását kezdeményezte. Tekintettel arra, hogy az eljárást kezdeményező bíróság mind az öt ügyben ugyanazon jogszabály ugyanazon rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát ugyanazon alaptörvényi rendelkezésekre hivatkozással indítványozta, az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 58. § (2) bekezdése alapján – az ügyeket egyesítette.
- [2] Az indítványban kifejtett álláspont szerint a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: MÖK tv.) 13. § (2)–(3) bekezdésébe foglalt – „kivéve, ha a kijelölt szerv vezetője vagy a kormány megbízott az érintett személy foglalkoztatásához nem járult hozzá” – szövegrész és a (6) bekezdés alaptörvény-ellenes. A MÖK tv. rendelkezései alapján 2012. január 1-jétől a megyei és fővárosi önkormányzati intézmények fenntartói irányítását állami intézményfenntartók vették át. A törvény 13. § (1) bekezdésébe foglalt általános szabály szerint az intézményeket átvevő állami intézményfenntartó szervek foglalkoztatotti állományába kerültek a megyei önkormányzati hivataloknál az intézmények működtetését, irányítását végző köztisztviselők. Köztisztviselői jogviszonyuk kormánytisztviselői jogviszonnyá alakult át. Ez alól az általános szabály alól teremtettek kivételt az indítványozó által vitatott rendelkezések. Abban az esetben, ha az átvevő – egészségügyi intézmények esetén az átvevő intézményfenntartó szerv vezetője, más intézmények tekintetében a kormány megbízott – az érintett személy foglalkoztatásához nem járult hozzá, az érintett közszolgálati jogviszonya az átadás időpontjában a törvényerejénél fogva megszűnt. A jogviszony megszűnéséről a köztisztviselőt értesíteni kellett.
- [3] A bírói kezdeményezések alapjául szolgáló perekben a munkáltató 2011. december 30-án kelt 282/2011. sz. intézkedésében arról tájékoztatta az

érintett köztisztviselőket, hogy a megyei kormányhivatal kormány megbízottja a foglalkoztatásához nem járult hozzá, ezért közszolgálati jogviszonyuk 2011. december 31. napján megszűnt.

- [4] A perbeli esetekben annak elbírálása során, hogy a munkáltató 2011. december 30-án kelt – a felperest közszolgálati jogviszonyának megszűnéséről tájékoztató – intézkedése jogszerű volt-e, a bíróságnak olyan jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmaznia, amelyek a bíróság megítélése szerint az Alaptörvény rendelkezéseivel ellentétesek.
- [5] A bírói kezdeményezésben kifejtett álláspont szerint a sérelmezett rendelkezések – céljukat és hatásukat tekintve – hasonlóságot mutatnak azzal a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjtjv.) 8. § (1) bekezdésébe foglalt szabályozással, amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB határozatában megállapította. A vitatott szabályok is lehetőséget adnak arra, hogy a munkáltató indoklás nélkül, önkényesen szüntethesse meg a köztisztviselők közszolgálati jogviszonyát.
- [6] Az Alkotmánybíróság eljárását indítványozó bíróság ezért, ezen AB határozat indoklásában kifejtett alkotmányossági érvekre hivatkozással kezdeményezi a vitatott szabályok alaptörvény-ellenességének megállapítását. A bírói kezdeményezésben kifejtett álláspont szerint a vitatott szabályozás sérti az Alaptörvény II. cikkébe foglalt emberi méltósághoz való jogot, a XII. cikk (1)–(2) bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a XV. cikkben szabályozott jogegyenlőség követelményét, a XXIII. cikk (8) bekezdése által biztosított közhivatal-viseléshez való jogot, valamint kiüresíti a XXVIII. cikk (1) bekezdése által garantált jogot a bírósághoz való forduláshoz.

### II.

- [7] Az indítvány elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályok alapján hozta meg döntését:
- [8] 1. Az Alaptörvénynek az indítványozó által felhívott rendelkezései:

„II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

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

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

„XXIII. cikk (8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[9] 2. MÖK tv.-nek az indítvány által érintett szabályai: „13. § (1) A (2)–(3) bekezdésben meghatározott szervek foglalkoztatotti állományába kerülnek a megyei önkormányzati hivataloknál és gazdasági ellátó szervezeteinél a fenntartott intézmények működtetését, irányítását végző köztisztviselők, közalkalmazottak és munkavállalók (a továbbiakban: foglalkoztatottak).

(2) Az egészségügyi intézmények működtetését, irányítását ellátó foglalkoztatottak a kijelölt szerv állományába, az egyéb megyei intézmények működtetését, irányítását, valamint az átvett intézményekkel és az intézmények feladataival összefüggésben szakmai feladatokat ellátó foglalkoztatottak a Kormány által rendeletben kijelölt szerv állományába kerülnek át, kivéve, ha a kijelölt szerv vezetője vagy a kormány megbízott az érintett személy foglalkoztatásához nem járul hozzá. Az át nem vett foglalkoztatottak álláshelyei a kijelölt szerv és a Kormány által rendeletben kijelölt szerv állományába kerülnek át.

(3) A megyei önkormányzatok hivatalaiból és gazdasági ellátó szervezeteiből az átvett egészségügyi intézmények fenntartásával összefüggésben funkcionális feladatokat ellátó köztisztviselők és munkavállalók a kijelölt szerv, az egyéb átvett intézmények ezen feladatokat ellátó köztisztviselői és munkavállalói a Kormány által rendeletben kijelölt szerv állományába kerülnek, kivéve, ha a kijelölt szerv vezetője vagy a kormány megbízott az érintett személy foglalkoztatásához nem járul hozzá. Az át

nem vett foglalkoztatottak álláshelyei a kijelölt szerv és a Kormány által rendeletben kijelölt szerv állományába kerülnek át.

[...]

(6) A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.v.) 6/C. § (1) bekezdésében foglaltaktól eltérően nem alakul át a köztisztviselő jogviszonya, ha az átvevő munkáltató e törvény rendelkezései alapján az átadással érintett köztisztviselő foglalkoztatásához nem járul hozzá. Ebben az esetben a közszolgálati jogviszony a törvény erejénél fogva az átadás időpontjában megszűnik. A jogviszony megszűnéséről a köztisztviselőt az átadás napjával írásban értesíteni kell. A jogviszony megszűnése esetén a köztisztviselő számára a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 19. § alkalmazásával megállapított végkielégítést kell megfizetni.”

### III.

[10] Az indítvány nem megalapozott.

[11] 1. Az Alkotmánybíróság két határozatában is állást foglalt azoknak a törvényi rendelkezéseknek az alkotmányosságáról, amelyek arra adtak lehetőséget, hogy a munkáltató a közszolgálati jogviszonyt indokolás nélkül egyoldalúan megszüntesse. A 8/2011. (II. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh 1.) a Kjt.v.-nek a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésére módot adó 8. § (1) bekezdésébe foglalt szabály alkotmányosságát vizsgálta (ABH 2011, 49–87.), a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 17. § (1) bekezdésének, a köztisztviselők indokolás nélküli felmentésének alkotmányosságáról döntött (ABH 2011, 181–200.). Az Alkotmánybíróság e határozataiban alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette azokat a törvényi rendelkezéseket, amelyek a közszolgálatban álló tisztviselők törvényi feltételek és indokolás nélküli felmentésére adtak lehetőséget. Az Alkotmánybíróság e határozataiban úgy ítélte meg, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója számára biztosított minden törvényi korlátozás nélküli szabad döntési jogkör alkotmányellenesen korlátozza az Alkotmány 70. § (6) bekezdésébe, 70/B. § (1) bekezdésébe, 54. §-ába, valamint 57. §-ának (1) bekezdésébe foglalt alapvető jogokat és sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

[12] A jelen eljárást kezdeményező bíróság úgy ítélte meg: „[...] a sérelmezett jogszabályi rendelkezések – céljukat és hatásukat tekintve – a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény (Kjt.v.) 8. § (1) bekezdésében foglaltakkal hasonlóságot mutatnak. Azáltal ugyanis, hogy a közszolgálati jogviszony



- kormánytisztviselői jogviszonyra – a Kjtvt. 6/C. § alapján – történő átalakulása esetére felhatalmazták a munkáltatót (illetőleg a kormány megbízottat) arra, hogy az érintett személy foglalkoztatásához ne járuljon hozzá, amely döntését nem kell megindokolnia, és amely döntésének törvényi következménye az érintett köztisztviselő közszolgálati jogviszonyának a megszűnése; a munkáltatói jogkör gyakorlóját az indokolás nélküli felmentés lehetőségével lényegében azonos helyzetbe hozta a jogalkotó.” Erre tekintettel az indítványozó az Abh1. indokolásában foglalt alkotmánybírói megállapításokra hivatkozással indítványozza a vitatott szabályok alaptörvény-ellenességének megállapítását.
- [13] 2. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a MÖK tv. vitatott szabályaiban szabályozott jogi helyzet azonos-e azzal a jogi helyzettel, amelyet az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben és az Abh2.-ben elbírált.
- [14] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a MÖK tv. támadott rendelkezései és a Kjtvt. 8. § (1) bekezdésébe, valamint a Ktv. 17. § (1) bekezdésébe foglalt, az Alkotmánybíróság által elbírált rendelkezések között a hasonlóság csak annyiban áll fenn, hogy az átvevő szerv vezetőjének, illetőleg a kormány megbízottnak nincs indokolási kötelezettsége. Nem kötelesek indokolni azt a döntésüket, amelyben az érintett köztisztviselő kormánytisztviselőként való foglalkoztatásához nem járulnak hozzá. Ez a hasonlóság azonban nem eredményezi azt, hogy a szabályok alkotmányossági megítélése is azonos. A Kjtvt. a közigazgatási szervek jogállásának, feladat- és hatáskörének, a munkaköröknek a változatlansága mellett alakította át a kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szervezetben dolgozó köztisztviselők jogállását kormánytisztviselői jogállássá. A Kjtvt. 8. §-ának és a Ktv. 17. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét azért állapította meg az Alkotmánybíróság, mert annak alapján a munkáltató törvényi korlátozás nélkül, egyoldalúan, diszkrecionális jogkörben, szubjektív megítélése alapján – akár önkényesen is – hatékony jogorvoslat lehetősége nélkül dönthetett a kormánytisztviselői, köztisztviselői jogviszony megszüntetéséről.
- [15] A jelen ügyben vitatott szabályok alkotmányossága önmagukban nem, csak a MÖK tv. rendszerében, a törvény rendeltetésével és más szabályaival összefüggésben vizsgálható. A MÖK tv.-nek a köztisztviselői jogviszony kormánytisztviselői jogviszonyra alakítására vonatkozó szabályai a megyei önkormányzatok konszolidációjához, megyei önkormányzatok által fenntartott intézmények jogállásának megváltoztatásához kapcsolódnak. A MÖK tv. szabályozta azt az átadás-átvételi folyamatot, amelynek során megyei intézmények vagyona a megyei önkormányzatok tulajdonából az állam tulajdonába került, és irányításuk az önkormányzatok hatásköréből államigazgatási szervek hatáskörébe került át. Az egészségügyi intézmények átvételének lebonyolítása a megyei önkormányzat egészségügyi intézményei és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményei átvételének részletes szabályairól szóló 372/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (a továbbiakban: GYEMSZI) feladata volt. A többi megyei önkormányzati intézmény állami tulajdonba és fenntartásba vétele a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet alapján a megyei kormány megbízott és az általa vezetett bizottság, illetőleg a megyei intézményfenntartó központok feladatkörébe tartozott.
- [16] A tulajdonjog és a fenntartói jogok átszállása egy az önkormányzat és az átvevő szerv vezetője, illetőleg a kormány megbízott átadás-átvételi megállapodásán alapult, amelyek tartalmi követelményeit és előkészítésének, illetőleg végrehajtásának rendjét a MÖK tv. és a végrehajtására alkotott – fent hivatkozott – kormányrendeletek szabályozták.
- [17] Ennek az átadás-átvételi eljárásnak a részét képezte a megyei önkormányzat hivatalában, illetőleg gazdasági ellátó szervezetében dolgozó foglalkoztatottak (köztisztviselők, közalkalmazottak, munkavállalók) átadása is. A MÖK tv. támadott 13. § (2)–(3) bekezdése a megyei önkormányzat hivatalában, illetőleg gazdasági ellátó szerveiben az intézmények irányításával, fenntartásával összefüggő szakmai és funkcionális feladatokat ellátó köztisztviselőkre és munkavállalókra vonatkozott. Olyan foglalkoztatottakat érintett, akiknek munkaköre – az intézmények átadásával – a megyei önkormányzat hivatalában, illetőleg gazdasági ellátó szervezetében megszűnt. A jövőbeni munkáltató – az egészségügyi intézmények tekintetében az átvevő szerv vezetője, a többi intézmény esetében a kormány megbízott – döntött arról, hogy az intézményfenntartói feladatok ellátása, feladatellátás folyamatossága és hatékonysága kiknek a foglalkoztatását teszi szükségessé az új fenntartó szervezetében.
- [18] A MÖK tv. támadott szabályai alapján a közszolgálati jogviszony megszüntetésére nagy ellátó rendszerek átszervezése kapcsán, az Országgyűlés döntése alapján, törvény meghatározott feltételek mellett kerülhetett sor. A köztisztviselő nem volt kitéve a munkáltató olyan mértékű önkényes és szubjektív megítélésének, mint az Abh1.-ben és az Abh2.-ben elbírált szabályok alapján.

[19] Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a MÖK tv. vitatott rendelkezései az Abh1.-ben, illetőleg az Abh2.-ben elbírált jogi helyzetétől lényegesen eltérő jogi megoldás alkotmányossági megítélését kívánják meg az Alkotmánybíróságtól.

[20] 3. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak elsősorban azt kellett vizsgálnia, hogy a MÖK tv. támadott szabályai sértik-e az Alaptörvény XXIII. cikkének (8) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben az Alkotmány 70. § (6) bekezdése alapján kialakult gyakorlatát összegezve értelmezte a közhivatal viseléséhez való jogot.

[21] Az Abh 1.-ben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. „Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok. [...]

Az Alkotmány 70. § (6) bekezdése állampolgári alapjogként szabályozza a közhivatal viseléséhez való jogot.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. E határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.].

Alkotmányos tartalmát tekintve ez az alapjog azt jelenti, hogy a törvényhozó minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel köteles biztosítani a közhivatalhoz való hozzáférés lehetőségét, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető [52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401–402.].

A közhivatal viseléséhez való jog védelme elsősorban arra terjed ki, hogy az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből, valamely állampolgár, vagy az állampolgárok egy csoportja számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a közhivatal viseléséhez való jog alapján senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok betöltéséhez [962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.].

A közhivatal viseléséhez való jog az alkotmányos védelem körébe vonja a meglévő köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyokat is azzal,

hogy nem csupán a közhivatal elnyerését, hanem a közhivatal viselését részesíti védelemben. A közhivatal viseléséhez való jogból folyó alkotmányos védelem, nem jelenti a közhivatal viselőjének felmenthetetlenségét. Ilyen felmentési okok magából az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezésből is levezethetők. A közhivatal viseléséhez való jog nem nyújt védelmet a közszolgálati jogviszonynak a közhivatallal összefüggő okból (pl.: a közhivatal megszűnése, tartalmának átalakulása a közigazgatási szerv megszüntetése, átszervezése következtében stb.), valamint a közhivatalt betöltő tisztviselő személyében rejlő okok (pl.: a tisztviselő rátermettségének, képzettségének, szakmai tudásának hiánya, a feladat ellátására való alkalmatlansága) miatt történő megszüntetésével szemben. Az Alkotmány keretei között a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik a felmentési okok szabályozásában, ez a döntési szabadsága azonban – amint arra az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott – nem terjed odáig, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkört adjon a közhivatalt betöltő tisztviselő felmentésére. [...]

Az államnak a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy a közhivatal viselőjének védelmet nyújtson a munkáltatói jogkör gyakorlójának a felmentésére irányuló önkényes döntésével szemben. A törvényhozó kötelessége olyan garanciális szabályok megalkotása, amelyek biztosítékot nyújtanak arra, hogy a köz szolgálatában álló tisztviselőket törvényes indokok nélkül, önkényesen ne lehessen hivataluktól megfosztani” (ABH 2011, 49, 77–79.).

[22] Az Alaptörvény XXIII. cikkének (8) bekezdése az Alkotmány 70. § (6) bekezdésével azonos módon határozza meg a magyar állampolgároknak azt a jogát, hogy rátermettségüknek, képzettségüknek és szakmai tudásuknak megfelelően közhivatalt viseljenek. Így az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70. § (6) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban kialakított gyakorlatát az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésébe foglalt alapjog értelmezésével kapcsolatosan a továbbiakban is irányadónak tekinti.

[23] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a MÖK tv. vitatott szabályai alapján a közhivatallal összefüggő okból került sor a közszolgálati jogviszony megszüntetésére. E törvény alapján a köztisztviselői jogviszonyok a megyei intézményrendszer átszervezésének részeként szűntek meg. A MÖK tv. alapján véve nem keletkezett új közszolgálati jogviszony megszüntetési jogcímet, ugyanis a Ktv.-nek a megyei intézmények átadás átvételekor hatályos 17. § (1) bekezdése c) pontja lehetőséget adott a köztisztviselői jogviszony felmentéssel való megszüntetésére, ha a köztisztviselő munkaköre az átszervezés következtében feleslegessé vált. A Ktv. e szabálya abban az esetben tette lehetővé a köz-

- tisztviselő felmentését, ha a köztisztviselő munkaköre valamely konkrét közigazgatási szervnek a munkáltató vagy a közvetlen irányító szerv döntésén alapuló átszervezése vezetett a köztisztviselő munkakörének megszűnéséhez. A MÖK tv. által szabályozott vitatott esetekben a közszolgálati jogviszony megszűnésének alapja az Országgyűlésnek egy egész intézményrendszer átszervezésére kiterjedő döntése. A MÖK tv. 13. § (6) bekezdése alapján a törvény erejénél fogva szűnik meg annak a köztisztviselőnek a közszolgálati jogviszonya, akinek munkaköre – a megyei intézmények átadása következtében – a megyei önkormányzat hivatalában megszűnik, és akinek munkájára az átvevő közigazgatási szerv vezetője, a kormány megbízott nem tart igényt. Törvény erejénél fogva szűnik meg a közszolgálati jogviszony a törvényben meghatározott a közhivatal átalakulásával összefüggő indokok alapján.
- [24] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az intézményfenntartói hatáskörök ilyen mértékű átrendezése során nem tekinthető a közhivatal viseléshez való jog alaptörvény-ellenes korlátozásának az, ha a törvényhozó úgy rendelkezik, hogy megszűnik a közszolgálati jogviszonya annak a köztisztviselőnek, akinek a munkaköre az intézmény átadásával megszűnt és munkájára az új fenntartó szervezetében nincs szükség.
- [25] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezésben vitatott törvényi szabályok alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésébe foglal alapjog sérelme alapján nem állapítható meg.
- [26] 4. Az indítványban kifejtett álláspont szerint a vitatott szabályozás sérti az érintett köztisztviselőknek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott jogát is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével azonos módon szabályozza, így az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének az Abh1.-ben követett értelmezését a jelen ügyben is irányadónak tekinti.
- [27] Az Alkotmánybíróság a közszolgálati jogviszony munkáltató által történő egyoldalú indokolás nélküli megszüntetésével összefüggésben az Abh1.-ben a következőket állapította meg: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a törvényi garanciák hiánya miatt – a határozatlan idejű kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentéssel való megszüntetése esetén a munkáltató esetleges önkényes döntésével szemben nem nyújt hatékony jogvédelmet az sem, hogy a tisztviselő a munkáltatói döntést bíróság előtt támadhatja meg. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait vagy kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a hatékony bírói jogvédelem követelményét, nevezetesen azt, hogy a jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítani, hogy a perbe vitt jogok a bíróság által érdemben elbírállhatók legyenek. Ezt a követelményt a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálatával összefüggésben fogalmazta meg az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatának rendelkező részében:
- »2. A közigazgatási határozatok törvényessége bírói ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírállhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.«
- E határozatában az Alkotmánybíróság nyomatékkal mutatott rá arra, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő, az Alkotmány által megkövetelt hatékony bírói jogvédelem attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. A határozat indokolásában rámutatott arra, hogy »[a]zok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírállja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírállásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.« (ABH 1997, 263, 272.) Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből fakadó ezen követelmények irányadók a Kjt. vitatott szabálya alapján keletkező közszolgálati jogvitákra nézve is. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott általános bírói jogvédelmi garanciákat az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése is megköveteli. Az Emberi Jogok Európai Bírósága, amely az utóbbi időkben folytatott gyakorlatában fokozatosan kiterjesztette a 6. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatóságát a köztisztviselők közszolgálati jogvitáira is [Frydlender v. Franciaország no. 30979/96 2000. június 27.; Vilho Eskelinen és társai v. Finnország no. 63235/00 2007. április 19.; Lordan Lordanov és társai v. Bulgária no. 23530/02 2009. július 2.] a bírósághoz fordulás jogának elemét képező fair eljárásból eredő követelménynek tekinti a



hatékony bírói felülvizsgálat követelményét. Nem tekinti hatékonynak a bírói jogvédelmet akkor, ha eljárási vagy anyagi jogi akadálya van annak, hogy a bíróság önálló, érdemi vizsgálatot végezzen, a felek jogairól érdemben döntsön. [*Delcourt v. Belgium* 1970. január 17. *Series A no. 11.*; *Barbera, Messegué és Jabardo v. Spanyolország* 1988. december 6. *Series A. no 285-C*]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó azzal, hogy nem szabályozta a munkáltatói felmentés törvényi feltételeit, és lehetőséget adott a döntés indokolásának mellőzésére, aránytalanul korlátozta a kormánytisztviselőt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján megillető bírói jogvédelemhez való jogot.” (ABH 2011, 49, 80–81.)

[28] A jelen ügyben a bírói jogvédelemnek az Abh1.-ben megállapított hiánya nem állapítható meg. A MÖK tv. határoz meg olyan, törvényi feltételeket, amelyek alapján a közszolgálati jogviszony megszűnésének jogszerűsége a bíróság által vizsgálható.

[29] Tekintettel arra, hogy a vitatott rendelkezések csak azokra a foglalkoztatottakra vonatkoznak, akiknek munkakörét a megyei intézmények átadás, átvétel érintette, a bíróság vizsgálhatja, hogy a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyának megszűnése összefüggésben áll-e a megyei intézményrendszer átadás, átvételével. Így vizsgálható, hogy olyan köztisztviselők közszolgálati jogviszonya szűnt-e meg a vitatott szabályok alapján, akik a megyei önkormányzat hivatalában az átadott intézmények fenntartói irányítása körébe tartozó szakmai vagy funkcionális feladatokat láttak el, az átadó és az átvevő közigazgatási szervek személyi döntéseik során betartották-e az irányadó jogszabályi előírásokat. Az Abh.1.-ben elbírált szabályoktól eltérően az indokolási kötelezettség előírásának hiánya, ebben az esetben nem üresíti ki a bírósághoz fordulás jogát, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vitatott szabályok alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján sem állapítható meg.

[30] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott bírói jogvédelemhez való jog érvényre juttatása alkotmányos követelményként támasztja a bírósággal szemben, hogy a közszolgálati jogviszony megszűnésének jogszerűségi vizsgálata során ezeknek a törvényben szabályozott feltételeknek a meglétét érdemben vizsgálja.

[31] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény 13. § (2)–(3) bekezdésébe foglalt – „kivéve, ha a kijelölt szerv vezetője vagy a kormány megbízott az érintett személy foglalkoztatásához nem járul hozzá” – szövegrész és a 13. § (6) bekezdése alap-

törvény-ellenessége az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdése miatt nem állapítható meg, ezért az indítványt elutasította.

[32] 5. Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező bíróság hivatkozik még indítványában az Alaptörvény II. cikkének, valamint XII. cikk (1)–(2) bekezdésében és XV. cikk (1)–(2) bekezdésében foglalt rendelkezések sérelmére is. E tekintetben az indítvány nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 52. § (1) bekezdés e) pontjába foglalt azon követelménynek, mely szerint az indítványban indokolni kell, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az indítvány nem tartalmaz egyértelmű indokolást arra nézve, hogy a vitatott szabályok miért ellentétesek az Alaptörvény II. cikkének, valamint XII. cikk (1)–(2) bekezdésében és XV. cikk (1)–(2) bekezdésében foglalt szabályokkal. Ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben az indítványt az Ügyrend 64. §-a alapján visszautasította.

Budapest, 2013. március 4.

*Dr. Holló András s. k.,*  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

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

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/3255/2012.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3075/2013. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 51. § (1) bekezdése első és második mondata, valamint a 87/D. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és

megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] 1. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz 2012. december 27-én benyújtott indítványában – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdésére hivatkozva – a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvénynek (a továbbiakban: Gyftv.) – az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXIX. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) módosított – 51. § (1) bekezdése első és második mondata, valamint 87/D. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és a kihirdetés időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte.
- [3] Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az új rendelkezések értelmében, mindazon fekvőbeteg-gyógyintézetnek, melyekben a jogszabály hatálybalépésének időpontjában intézeti gyógyszer-tár működik, 2014. január 1. napjától kell megfelelniük a módosított törvényi követelményeknek, azaz az intézeti gyógyszer-tárak működtetését kizárólag maga a fekvőbeteg gyógyintézet láthatja el.
- [4] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését, a XII. cikk (1) bekezdését, a XIII. cikk (1) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdését, valamint az I. cikk (3) bekezdését.
- [5] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja az alkotmányjogi panasz be-

fogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

- [6] Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdésére hivatkozva kérte az alaptörvény-ellenesség megállapítását. E rendelkezés kivételesen teszi lehetővé az Alkotmánybíróság eljárását, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslat lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [7] Ezeknek a tartalmi feltételeknek az indítvány nem felel meg.
- [8] Az indítványozó tekintetében – amelyre az indítvány is utal – az esetleges alkotmányjogi sérelem még nem következett be, a kifogásolt rendelkezések nem hatályosultak, azok az indítványozó konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, az alkotmányjogi panasz benyújtásáig nem érintették.
- [9] Fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdése c) pontja alapján – az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2013. március 4.

*Dr. Holló András s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3811/2012.



Az Alkotmánybíróság Határozatai az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: [www.mkab.hu](http://www.mkab.hu)

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára  
layout: [www.estercom.hu](http://www.estercom.hu)

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., [www.mhk.hu](http://www.mhk.hu)

Felelős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető igazgató

HU ISSN 2062–9273