

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

1/2013. (I. 7.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság,
jogbiztonság*

*Alaptörvény IX. cikk – véleménynyilvánítás
szabadsága*

*Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – diszkrimináció
tilalma*

Alaptörvény XXIII. cikk – választójog

A köztársasági elnök Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 6. cikk (4) bekezdése alapján, az Országgyűlés által 2012. november 26-i ülésnapján elfogadott T/8405. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Törvény) egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól, kifogásolva a Törvénynek a központi névjegyzék tárgykörébe tartozó rendelkezéseit, valamint a választási kampány tárgykörébe tartozó több rendelkezést is. A véleménynyilvánítás szabadságával és a sajtószabadsággal ellentétesnek tartotta a korlátozást, amely csak a közszolgálati médiaszolgáltatóknak engedi politikai reklám közzétételét, valamint, hogy a Törvény még a közszolgálati médiaszolgáltatók számára is megtiltja a politikai reklám közzétételét a szavazást megelőző negyvennyolc órában. Úgyszintén kifogásolta, hogy a Törvény megtiltja a kampányidőszak utolsó hat napján a választásokkal kapcsolatos közvéleménykutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát. A köztársasági elnök kifejtette továbbá, hogy álláspontja szerint ellentét van Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (a továbbiakban: Ár.) és a Törvény egy rendelkezése között, ezért az utóbbi ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével. A köztársasági elnök kifejezetten kérte, hogy a rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjának alkotmánybírósági vizsgálata terjedjen ki az azokkal szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezésekre is.

Az ügy előadó bírója Stumpf István volt.

Bár a köztársasági elnök indítványában kifejezetten csak a választójog korlátozása arányosságának vizsgálatát kérte, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a szabályozás szükségességének vizsgálata is megkerülhetetlen.

Az AB egyrészt megállapította, hogy az Alaptör-

vény rendelkezéseire képest a Törvény a központi névjegyzékbe való választópolgári felvételre vonatkozó szabálya az alapvető jogként garantált választójog gyakorlását egy törvényi többletfeltételtől teszi függővé.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott arra, hogy a választópolgárok aktív közreműködésével történő regisztrációhoz hasonló külföldi példák ismeretesek, azonban egy jogintézmény alkotmányosságának megítélése egy másik országban az adott állam alkotmánya, a szabályozás jogrendszerbe illeszkedése, továbbá történeti és politikai háttér függvényében eltérő lehet, így a testület nem tekintette meghatározónak önmagában valamely külföldi ország példáját az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata kérdésében.

A testület hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére, valamint a Velencei Bizottság „Code of Good Practice in Electoral Matters” című dokumentumára is. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának iránymutató jellegű, a Grúz Munkáspárt Grúzia elleni ügyében 2008. október 8-án hozott ítéletével összefüggésében a testület megállapította, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot korlátozza, amely korlátozás csak legitim cél elérése érdekében indokolt. A határozat megállapította továbbá, hogy működő választói névjegyzék mellett, az aktív regisztráció bevezetésének ilyen kellő súlyú legitim indoka nem állapítható meg.

A 22/2012. (V. 11.) AB határozatában már kifejtett alapvető tételekre¹ hivatkozással megállapította, hogy a választójoggal rendelkezők döntő többsége esetében az Alaptörvény XXIII. cikke az Alkotmány 70. §-ával a jelen ügyben eldöntendő alkotmányjogi kérdések szempontjából tartalmilag azonosan szabályozza a választójogot, ezért a korábbi határozataiban foglalt jogértelmezését a jelen ügyben is irányadó.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvénybe ütközőnek minősítette a Törvény központi névjegyzékre vonatkozó rendelkezését, mivel a választójog gyakorlásának biztosítását szolgáló központi névjegyzék nem tartalmazza az összes olyan választópolgár adatait, akiknek választójoga a nyilvántartásból megállapítható, hanem csak azokat, akiket kérelmükre

felvettek a központi névjegyzékbe. Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy a Törvény az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon korlátozza a választójogot azáltal, hogy általánosságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti a választójog gyakorlását, jóllehet e kérelem előterjesztése a választójog gyakorlásához nem minden választópolgár esetében feltétlenül szükséges. A választójog gyakorlásának korábban kialakult részjogosultságaiból indokolatlanul visszavenni nem lehet, azok korlátozására csak az Alaptörvénnyel összhangban, az I. cikk (3) bekezdésnek megfelelően kerülhet sor. A testület megállapította azt is, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok esetében a kérelemnek a lakcím szerinti jegyzőnél történő előterjesztése a választójog aránytalan korlátozásának minősül, így a vonatkozó rendelkezés alaptörvényellenes.

Indokolatlan továbbá a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárokhoz képest a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok esetében a személyes regisztráció lehetőségének törvényi kizárása, mint ahogyan az a korlátozás is, hogy a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára nem biztosított a személyes regisztráció lehetősége. A Törvény tehát az összehasonlítható személyi körbe tartozó, Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárokat hátrányosan megkülönböztette a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem személyes benyújtásának kizárásával.

Továbbá, az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítélte a politikai reklámok médiaszolgáltatásokban történő közzétételének választási kampányban való tiltását is. A választói akarat zavartalan kinyilvánításának célja érdekében súlyosan aránytalan a korlátozás, amely a politikai reklám közzétételének széleskörű tiltásában manifesztálódik, különösen akkor, amikor egyébként a törvényhozó jelentős mértékben leépíti a kampánytevékenységek korlátait. Elvi élel kimondta a testület azt is, hogy a vonatkozó törvényi rendelkezés nem szolgálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulását, sőt, azzal ellentétes eredményre vezethet.

A vizsgált szabályozás indokául ráadásul nem szolgálhat a kampány költségeinek csökkentése sem. A közszolgálati médiaszolgáltatónak a politikai reklám közzétételét a szavazást megelőző 48 órában tilalmazó rendelkezése vonatkozásában a taláros testület arra a megállapításra jutott, hogy a médiaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel a törvényhozónak e körben akkor is lehetősége van

bizonyos többletkötelezettségek megállapítására, ha egyébként a kampánytevékenységet általában nem korlátozza. Ez esetben azonban különös figyelemmel kell lenni a korlátozás arányosságára. Önmagában tehát nem aránytalan korlátozás, ha a médiaszolgáltatásban a politikai reklámok közzétételére a választást megelőző 48 órán belül egyáltalán nem kerülhet sor, a korlátozást a választói akarat befolyásmentes kinyilvánításának célja indokolhatja. Tekintettel azonban arra, hogy az Alkotmánybíróság a politikai reklámok közzétételére vonatkozó legfontosabb szabályt alaptörvény-ellenesnek minősítette, szoros tartalmi összefüggés alapján a Törvény vizsgált rendelkezése is alaptörvény-ellenes.

A filmszínházakban, kampányidőszakban történő politikai hirdetés közzétételével kapcsolatos indítványozói aggályok tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a filmszínházak esetében még azok a speciális indokok sem állnak fenn, amelyek a médiaszolgáltatások esetében sajátos korlátozást tartalmazó előírásokat tehetnek szükségessé, ezért megállapította, hogy a hivatkozott tilalmazó rendelkezés is alaptörvény-ellenes.

A kampányidőszak utolsó hat napján a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye nyilvánosságra hozatalának tilalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alkotmányosan nem indokolható a véleménynyilvánítási- és sajtószabadságnak a kampánycsend általi, a választójog védelme és a demokratikus jogállamiság követelménye alapján szükségesnek ítéltető és arányos mértékű korlátozásánál súlyosabb korlátozása. A Törvényben szereplő hat napig tartó tilalom nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát.

Azon indítványozói kifogás vonatkozásában pedig, amely szerint a Törvény egy rendelkezése Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseiben foglaltaktól eltérően szabályozza a névjegyzékbe vételt, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az indítvány benyújtását követően meghozott, 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában 2012. november 9-ei hatállyal megsemmisítette az Ár. vonatkozó rendelkezését, ezért már nyilvánvalóan nem állapítható meg a Törvény Ár.-be ütközése, amelyre tekintettel a Törvény vonatkozó, a megsemmisített Ár. rendelkezésre utaló rendelkezését, mint alkalmazhatatlant a jogbiztonság elvére tekintettel alaptörvény-ellenesnek ítélte.

Kovács Péter párhuzamos indokolásában fontosnak tartotta az előzetes regisztrációra vonatkozó szabályoknak az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) gyakorlatával történő részle-

tes összevetését.² Párhuzamos véleményében a Bíróság tesztjét az előzetes regisztráció vonatkozásában elvégezte és megállapította, hogy bár a meghirdetett cél olyan, ami az Emberi Jogok Európai Egyezményével és a Bíróság gyakorlatával összeegyeztethető, ugyanakkor a megoldás ütközik azzal a kritériummal, hogy egy esetleges korlátozás nem lehet sem önkényes, sem aránytalan, valamint a szabályozás alkalmas arra, hogy a választójogot lényegétől és ténylegességétől megfossza.

Balsai István különvéleményében nem értett egyet a többségi határozatnak a központi névjegyzékbe vételre vonatkozó részével. Álláspontja szerint a választójogból kizáró okok zárt alaptörvénybeli követelményét az eljárásjogi természetű regisztrációs kérelem jogintézménye azért nem sértheti, mert a kettő között nincs közvetlen összefüggés. A regisztrációs kérelem általános és egységes alkalmazásának szükségét egyfelől e politikai jog gyakorlására feljogosítottak körének bővülése, a magyar politikai közösség fogalmának tényleges változása, másfelől a köteleességek teljesítése és a szabadságjogok felelősségteljes gyakorlása tekintetében megfogalmazott új alkotmányos értékek védelme, valamint az európai migrációs folyamat megfelelően igazolja.

Dienes-Oehm Egon különvéleményében nem értett egyet maradéktalanul a többségi határozatnak a központi névjegyzékre és az előzetes regisztrációra vonatkozó részeivel sem. Kifejtette, hogy a köztársasági elnök előzetes normakontroll iránti indítványában kifejezetten nem igényelte a választójog gyakorlásának feltételeként meghatározott központi névjegyzékbe való kérelemre történő felvétel szükségességének vizsgálatát, mivel azt az Alaptörvény részét képező Ár. 23. cikk (3)-(5) bekezdései tartalmazzák. Aggályosnak tartotta, hogy a vonatkozó rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására olyan időpontban került sor, amikor az alkotmányozó hatalom még nem dönthetett arról, hogy a választójog gyakorlásának kérelemre történő regisztrációhoz kötését változatlanul fenn kívánja-e tartani. Kifejtette továbbá, hogy a választási regisztráció nem jelenti a választásra jogosultság korlátozását, így alkotmányellenes sem lehet. A választás tisztaságának biztosítása, a választójoggal való visszaélés megelőzése már kellő indok arra, hogy a jogalkotó a választójog gyakorlása céljára központi nyilvántartást hozzon létre, amelynek alapja a választásra jogosult regisztrációja legyen.

Lenkovich Barnabás különvéleményében nem értett egyet a határozat rendelkező részének a Törvény politikai reklámra, politikai hirdetésre és a közvélemény-kutatási eredmények közzétételére vonatkozó

részeivel. A hatékony politikai demokráciának véleménye szerint előfeltétele a választójog hatékonysága, ahol is a választópolgár részvétele és döntése a demokratikus jogállam működése szempontjából kiemelkedően fontos közjogi-közhatalmi jognyilatkozat. A törvényhozó köteles utólagos hatásvizsgálatra, és ha szükségesnek látja, a választójogot és a választási eljárási rendszert a jogállamiság keretében továbbfejlesztheti vagy akár újraszabályozhatja. Rámutatott arra is, hogy a két évtizedet átfogó utólagos hatásvizsgálat egyik kiemelkedően fontos új jelensége az ún. politikai piac működése, amely veszélyezteti a választások és a demokrácia tisztaságát. A demokratikus jogállamnak ugyanolyan kötelessége a választójog és a demokrácia intézményes védelme ezzel a veszéllyel szemben, mint az esetleges állami túlhatalommal szemben.

Pokol Béla különvéleményében kifejtette, hogy a többségi határozat a köztársasági elnök indítványát kiterjesztve minősítette alaptörvény-ellenesnek a választójog kérelemre történő regisztráláshoz kötését, valamint nem értett egyet azzal, hogy a határozat alaptörvény-ellenesnek minősítette a választási kampány során a politikai hirdetések közszolgálati médiumokra szűkítését. Álláspontja szerint a köztársasági elnök indítványa után bekövetkezett az Ár. egyes cikkeit illető megsemmisítést követően a helyes eljárás az Alkotmánybíróság részéről az lett volna, ha az Ár. vonatkozó részeinek megsemmisítését kihirdető határozata után tájékoztatja az államfőt az új helyzetről, és erre tekintettel kéri az indítványa megfontolását. Vitathatónak tartotta továbbá, hogy az indokolás a választási regisztrációt pusztán a választójog korlátozásának fogja fel, miközben az a választási rendszer működőképességének feltétele. Ebben a vonatkozásban hivatkozik a migrációs hullámmal kapcsolatos újabb anomáliákra,³ amelyek kezelésére a választási ciklusonként megújításra kerülő általános választási regisztráció alkalmas lett volna. Megállapította, hogy az egyes alapvető jogok korlátozhatóságánál is új helyzetet teremtett az Alaptörvény, mert a régi Alkotmánytól eltérően az alapvető jogok egyéneknek biztosításánál generális módon a közösségbe illesztett individuumokból indul ki, így minden korábbi alkotmánybírói határozatból átvétel előtt meg kell állapítani, hogy tartható-e az individuumok közösséghez kötése és az egyes alapjogok tekintetében a régi korlátozási tesztek. Nem értett egyet azzal sem, hogy a többségi határozat alaptörvény-ellenessé minősítette a kereskedelmi tömegmédiumok politikai kampányból való kizárását tartalmazó rendelkezést, figyelemmel arra, hogy álláspontja szerint a rendelkezés a választ-

tási kampány legköltségesebb tételét képes radikálisan csökkenteni.

Szívós Mária különvéleményében sem a többségi határozattal, sem pedig annak indokolásával nem értett egyet. Álláspontja szerint a többség által támogatott határozatban végigvezetett alkotmányjogi érvelés koncepciójának logikai kiindulópontja téves, ezáltal maga a végkövetkeztetés is helytelen. Súlyos eljárási hibának tartotta, hogy az AB – véleménye szerint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 52. § (3) bekezdésével ellentétes módon, hatáskörét túllépve – erre irányuló indítványozói kérelem hiányában az Alkotmánybíróság kiterjesztette vizsgálatát a Törvény azon rendelkezéseire is, amelyek a regisztráció jogintézményének alapját jelentik. Erre az Abtv. szerint nem lett volna lehetőség. Eljárási hiányosságnak találta, hogy az Alkotmánybíróság az indítvány tárgyához szorosan kapcsolódó, szándékot befolyásoló, az Árel kapcsolatos döntését követően nem kérte ki a köztársasági elnök nyilatkozatát a megváltozott jogi környezetre tekintettel. A regisztráció véleménye szerint csak egyszerű adminisztratív feltétele a választójog gyakorlásának, ezért a vizsgált jogintézmény nem fosztja meg az állampolgárt a választójogától, és nem is lehetetleníti vagy nehezíti el annak gyakorlását, tehát nem jelenti a választáshoz való alapjog korlátozását. A politikai reklám közzétételét korlátozó szabállyal összefüggésben megjegyezte, hogy bár az korlátozza a véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot, ám nem szükségtelenül, avagy aránytalan módon. A kereskedelmi médiumok politikai reklám közvetítéséből történő kizárása az alábbi érvek alapján indokolt: arányos, kiegyensúlyozott, hitelt érdemlő tájékoztatás a kampány során, ingyenesség, egységes szabályozás és a visszaélések visszaszorítása. A Törvényben szereplő 48 órás kampánycsend intézménye úgyszintén szükséges és indokolt, amely a választói akarat kifejezésének alapos megfontolását hivatott elősegíteni. Államcélként tekintette a választói vélemény nemkívánatos elemek befolyásától mentes formálását és a választói akarat szabad kifejezését a választási eljárás során, amely a véleménynyilvánítás szabadságával szemben is elsőbbséget élvez. Megítélése szerint a politikai hirdetések filmszínházakban történő közzétételét korlátozó rendelkezés alkotmányosságának megítélése jóval alaposabb vizsgálatot kíván, amelyet a határozat elmulaszt. Elnagyoltnak tartotta a határozat közvélemény-kutatások bemutatását korlátozó rendelkezés alaptörvény-ellenességét kimondó részéhez kapcsolódó indokolást is.

Mészáros Gábor

6/2013. (III. 1.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés
(tisztességes eljáráshoz való jog)*

*Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés
(jogorvoslathoz való jog)*

*Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés
(hatalommegosztás elve)*

*Alaptörvény VII. cikk
(a vallás szabadságához való jog)*

Alaptörvény VIII. cikk (egyesüléshez való jog)

Alaptörvény XV. cikk

(hátrányos megkülönböztetés tilalma)

Alaptörvény B) cikk

Tizenhét egyház alkotmányjogi panasszal, az alapvető jogok biztosa pedig 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 kérte.

Az alapvető jogok biztosa indítványában az Ehtv.-nek az egyházkénti elismerésre vonatkozó eljárással kapcsolatos rendelkezései, valamint a szoros tárgyi összefüggés miatt önmagában nem alkalmazható rendelkezései megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint bár az Alaptörvény senki számára nem keletkeztet alapjogot arra, hogy vallását egyházi keretek között gyakorolja, a vallásszabadsággal való szoros kapcsolat ugyanakkor azt teszi szükségessé, hogy az egyházi státus megadásával kapcsolatos döntés feleljen meg az alapjogokkal szemben támasztott garanciális követelményeknek.⁴ E garanciális követelmények nem érvényesülnek az Országgyűlés azon döntése esetén, hogy valamely vallási közösséget egyháznak minősít-e. Az alapvető jogok biztosa szerint a támadott rendelkezések ellentétesek a hatalommegosztás elvével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és a jogorvoslathoz való joggal is.

Az egyik indítványozó alkotmányjogi panasza értelmében 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. hatálybalépése következtében elveszítette. A támadott rendelkezések alapján az egyházak e minőségüket politikai mérlegelés keretében meghozott döntéssel nyerik el. Az indítványozó szerint ez a szabályozás sérti a vallás szabadságához való jogot, ezzel összefüggésben az egyesüléshez való jo-

got és a jogorvoslathoz való jogot. Az Ehtv. elismert egyházakat tartalmazó mellékletébe ráadásul önkényes különbségtétel révén kerültek be (illetve nem kerültek be) egyes szervezetek, ami a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is sérti.

Négy indítványozó alkotmányjogi panaszában elsősorban az Alaptörvény B) cikkének és 4. cikkének sérelmére hivatkozással az Ehtv. egészének visszaható hatályú megsemmisítését kérte közjogi érvénytelenség és a kellő felkészülési idő hiánya miatt. Az indítványozók továbbá az Ehtv. több rendelkezésében szereplő „az erkölcsöt” szövegrészek megsemmisítését is kérték, mivel álláspontjuk szerint a vallási tevékenység definíciójának az „erkölcs” fogalmához kötése és az egyházak elismeréséről politikai döntés hozatala a vallásszabadság kiszámíthatatlan és aránytalan korlátozását eredményezik. A törvény előtti egyenlőség követelményére is tekintettel indítványozták az Ehtv. rendelkezései megsemmisítését azt állítva, hogy az 1000 fős létszám és a 20 év működés előírása indokolatlanul hátrányosan különbözteti meg a kisebb létszámú, illetve fiatalabb vallási közösségeket.

Egy további indítványozó alkotmányjogi panaszában kérte az Ehtv. egészének és az OGYh.-nak a megsemmisítését, mivel véleménye szerint a törvény alapján az Országgyűlés diszkriminatív módon, önkényes politikai döntéssel megfosztotta a korábbi egyházakat jogaiktól, ami ellen nem volt jogorvoslat.

További kilenc indítványozó alkotmányjogi panaszában a többi panaszban foglaltakhoz képest kifejtette, hogy az Ehtv.-nek a vallási egyesület egyházként történő elismerésére vonatkozó egyes rendelkezései nem világosak, ezért sértik a jogbiztonságot.

Egy további indítványozó alkotmányjogi panaszában az Ehtv. 7. § (1) bekezdésében foglalt „és az Országgyűlés által elismert” szövegrész, valamint az ehhez kapcsolódó 7. § (4) bekezdése és Melléklete megsemmisítését is kérte, mivel véleménye szerint az egyházak Országgyűlés általi „listázása” sérti az egyházak önállóságát és a vallásszabadságot.

Egy további indítványozó alkotmányjogi panaszában pedig az Ehtv. Melléklete megsemmisítését, illetve a Mellékletben lévő listának az indítványozóval történő „kiegészítését” kérte, mivel állítása szerint annak ellenére nem került fel az elismert egyházak listájára, hogy az Ehtv.-ben foglalt tartalmi feltételeknek megfelel, a hátrányos megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka.

Az ügy előadó bírójá Stumpf István volt.

Az Alkotmánybíróság először az Ehtv. közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványi elemeket vizsgálta meg. Vonatkozó korábbi gyakorlata szerint

a Házsabálynak az országgyűlési ülés napirendjére vonatkozó szabályainak megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanság, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő, ezért megvizsgálta, hogy az Ehtv. megalkotására a Házsabálynak megfelelően került-e sor. A vonatkozó törvényjavaslat elfogadásával kapcsolatos parlamenti eljárás vizsgálatát követően arra a megállapításra jutott, hogy a javaslat napirendre tűzése nem felelt meg azoknak a garanciáknak, amelyeket a Házsabály biztosít. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor végül megállapította, hogy mivel a Házsabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki, ezért a közjogi érvénytelenségre vonatkozó indítványokat elutasította.

A döntés kitért arra is, hogy a Velencei Bizottság is úgy foglalt állást, hogy az Ehtv. az egyházi elismeréshez több esetben túlzó, illetve önkényes feltételeket állapít meg.

Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az EJEB joggyakorlatára is, amely a vallásszabadságot az egyházak és a vallási vonatkozású egyesületek elismerésével összefüggő ügyekben más jogokkal és szabadságokkal összhangban értelmezi. Az egyházként való elismerés intézménye akkor összeegyeztethető az Egyezményvel, ha az nem a vallási, hitbeli meggyőződés legitimitásának megítélését jelenti, ha az állam semleges volt elismerési jogkörének gyakorlásában, továbbá, ha az elismerés kérdésében hozott negatív döntéssel szemben van bírósági jogorvoslati út.

Az Alkotmánybíróság ezt követően egyrészt megvizsgálta, hogy milyen különbségek vannak az Ehtv. alapján elismert egyházak, illetve vallási egyesületek jogállásában, másrészt, hogy az Ehtv.-nek az egyházi elismeréssel kapcsolatos szabályai megfelelnek-e a tisztességes eljáráshoz való jog, illetőleg a jogorvoslathoz való jog követelményeinek. Az Ehtv. és más jogszabályok számos esetben azonosan szabályozzák az elismert egyházak és a vallási egyesületek jogait, azonban több esetben lényeges különbségek is vannak. 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 a testület szerint az egyházi elismerésről való döntésnek meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jog, illetőleg a jogorvoslathoz való jog követelményeinek. Bár önmagában nem ellentétes az Alaptörvénnyel az, hogy az Országgyűlés törvényben is elismer egyházakat, ha az nem eredményez zárt listát. 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.

A szabályozás előzményeit és változásának indokainak vizsgálatakor az AB megállapította, hogy a korábbi szabályozás is adott lehetőséget a nem valós vallási céllal létrehozni kívánt szervezetek egyházi nyilvántartásba vételének megakadályozására, illetve a törvénysértések elleni fellépésre, amely az Ehtv. szerinti szabályozási konstrukció mellett felhozott egyik legfontosabb érv volt. Ugyanakkor nem vitatta az Országgyűlés azon jogát, hogy a visszélések ellen további garanciákat építsen be az elismerési eljárásba, illetve hatékonyabb jogi eszközöket biztosítson a törvénysértésekkel szemben. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy egy szervezet egyházi jogállása nem minősül az Alaptörvény által védett „szerzett jognak” abban az értelemben, hogy azt utólag ne lehetne felülvizsgálni és adott esetben visszavonni. Többféle szabályozási megoldás is összhangban lehet az Alaptörvénnyel, ugyanakkor az egyházi jogállás felülvizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatban is alkotmányos követelmény a tisztességes eljárás és a jogorvoslati lehetőség biztosítása.

Az Alaptörvény 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. Az Országgyűlés az egyházi elismerést kérelmező vallási közösségekkel kapcsolatos döntése során nem jogalkotóként, hanem jogalkalmazóként jár el, mivel egyedi ügyben dönt a kérelmező jogáról. Ennek ellenére az elutasításról szóló javaslat, illetve döntés vonatkozásában az Ehtv. nem írt elő az egyes kérelmezőkre nézve részletes indokolási kötelezettséget, így az OGYh.-ban elutasított vallási közösségek nem kaptak hivatalos, írásos magyarázatot arról, hogy miért nem szerezhetnek egyházi jogállást. Az egyházi elismerésről történő döntéssel kapcsolatos politikai mérlegelés kockázata továbbá nemcsak az Ehtv. tételes szabályai, de annak eddigi alkalmazási gyakorlata alapján sem zárható ki. Ezzel összefüggésben elengedhetetlen, hogy a semlegesség követelménye az egyházak elismeréséről szóló állami döntésnél tartalmilag, illetve meghozatala során formailag is érvényesüljön. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította: 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 követelményekkel. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az egyházi elis-

merés iránti kérelem esetén az Ehtv. sem a bizottsági javaslatot, sem az országgyűlési döntést nem köti határidőhöz, következésképpen az egyházi elismerésről történő döntésnek az Ehtv.-ben való szabályozása nem felel meg az Alaptörvényben foglalt tisztességes eljárás követelményének, ráadásul az Ehtv. sem az Országgyűlésnek az egyházi elismerést elutasító döntése, sem a kérelemről való döntés elmaradása esetére nem biztosít jogorvoslatot.

Az indítványozók továbbá az Ehtv. egészének visszaható hatályú megsemmisítését is kérték a kelő felkészülési idő hiánya miatt. Mivel az Alkotmánybíróság jelen ügyben elbírált, kelő felkészülési idő hiányára hivatkozó valamennyi alkotmányjogi panaszt érintően alkalmazási tilalmat mondott ki, az ezen alapuló indítványi elemeket nem vizsgálta.

Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indoklásában – amelyhez Lévay Miklós alkotmánybíró is csatlakozott – kifejtette, hogy a határozat rendelkező részével egyetért ugyan, de álláspontja szerint egyes a vallásszabadságot és az egyenlőséget érintő szempontok további kidolgozása indokolt lett volna. Így az Ehtv.-nek a vallási tevékenység meghatározására vonatkozó rendelkezése a világvallások és számos más vallási hagyományra nézve szerinte diszkriminatív, mert a keresztény vallás alapján alapít meg más vallásokkal szemben érvényesítendő kritériumokat. A definícióban foglalt „emberi méltóság” kifejezés pedig olyan modern kifejezés, amely a vallások akár több ezer éves hagyományában és felfogásában nem szerepel. A „rendszerbe foglalt hitelvek” szövegrészt pedig azért tartotta aggályosnak, mert az elsősorban a kinyilatkoztatott vallásokban található meg. Az „egyház” Ehtv. szerinti meghatározása és következetes alkalmazása tekintetében továbbá megállapította, hogy az kizárólag keresztény szóhasználatú szervezeti megjelölés, így sértő a nem keresztény vallási közösségekre. A helyes szóhasználat vallási közösség lenne. Kiemelte továbbá, hogy az államnak pártatlanul kell eljárnia a jogi státusz odaítélésekor. Modern, jogállami elvárásainkhoz leginkább illeszkedő megoldás e hatáskör bíróságokhoz telepítése lehetne.

Bragyova András párhuzamos indoklásában – amelyhez Holló András alkotmánybíró is csatlakozott – kifejtette, hogy véleménye szerint a határozatban vizsgált alapvető kérdés szorosabban kapcsolódik a lelkiismereti- és vallásszabadsághoz, mint a többségi indokolásból kiderül. Megállapította, hogy az Ehtv. a lelkiismereti szabadsággal alig foglalkozik, a tulajdonképpeni vallásszabadsággal is keveset. A lelkiismereti és vallásszabadsággal való kapcsolat fontos, hiszen az Ehtv.-ben támogatott tevékenységek és intézmények jó része nem kifejezetten vallá-

si tevékenységet végez, azonban a támogatott szervezetek éppen azért kapnak támogatást, mert tevékenységük vallási motivációjú. Véleménye szerint elengedhetetlen lenne az egyház alkotmányos fogalma szempontjából az állam és egyház együttműködés meghatározása, amely az állam számára az Alaptörvényből eredő kötelezettség és csak az egyházak számára jog. Az Alaptörvényben használt egyházfogalom 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 továbbá az állam köteles egyenlően kezelni az egyes vallási és nem vallási meggyőződésű embereket, különben sértené az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.

Több alkotmánybíró nem értett egyet a többségi döntéssel, így különvéleményt jegyzett a határozathoz. Balsai István különvéleményében hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés az Ehtv. megalkotásával a lelkiismereti- és vallásszabadsághoz fűződő jog által garantált közös vallásgyakorlás intézményi kereteit szabályozta újra, a korábbi szabályozás hiányosságai, az egyházalapítás feltételeinek lazasága okán. Az Ehtv. többszintű jogállási rendszert vezetett be. Hangsúlyozta, hogy mindkét szervezeti forma elkülönült jogalanyiságot biztosít a tagok számára. Nem a közös vallásgyakorlás joga szűnt tehát meg, hanem a közös vallásgyakorlás intézményi keretei változtak meg. Megállapította, hogy az Ehtv. szabályozási rendszere biztosítja valamennyi korábban nyilvántartásba vett vallási csoport elkülönült jogalanyá válásának lehetőségét, és a vallási tevékenységet oltalmazó többletautónómiát, ezáltal megfelel a korábbi alkotmánybírói gyakorlatnak, valamint a nemzetközi emberi jogi jogvédelmi mechanizmusok által megfogalmazott követelményeknek. Hangsúlyozta továbbá, hogy álláspontja szerint nehezen vitatható el az Országgyűléstől az a jog, hogy eldöntse, mely vallási csoport erőforrásaira képes és kíván erőteljesebben támaszkodni, azaz mely vallási csoportokat részesít közzogi jellegű jogalanyiságban. Mindaddig tehát, 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.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró is különvéleményt írt a határozathoz. Érvelésének kiindulópontja az az elvi tétel volt, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság közös gyakorlásához Magyarországon sem kell feltétlenül egyházi jogállás, az más szervezeti

formában, így egyesületként is történhet. Hangsúlyozta, hogy mivel az Ehtv. az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit legitim módon végrehajtó sarkalatos törvénynek minősül, ezért alkotmányosan tett különbséget vallási közösségek között, az egyházként el nem ismert szervezeteket egyesületnek minősítve. Az Ehtv. ráadásul tudatosan szakított a korábbi szabályozási elvvel, amely az egyházak létrehozását álláspontja szerint túlzottan széleskörűen biztosította. Ráadásul a korábbihoz képest az állam és az egyházak kapcsolatának alkotmányos szabályozása is megváltozott az Alaptörvény megszületésével. 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 álláspontja szerint semmilyen alkotmányos elvet, illetőleg szabályt, vagy nemzetközi kötelezettséget nem sért. Az Országgyűlés döntése nem képez ítélt dolgot, véglegesen lezárt kérdést, az elismerési eljárás az erre vonatkozó törvényi feltételek fennállása esetén ismétlődő, amely sajátos jogorvoslatnak minősül.

A hatalommegosztás oldaláról nézve rendkívül aggályosnak tartotta, hogy a többségi döntés tartalmi álláspontot nyilvánított ki olyan kérdésben, amelyben a negyedik alaptörvény-módosítási javaslat megerősíti azt a szándékot, mellyel az alkotmányozó az Ehtv. alapelveit eredetileg rögzítette. A különvéleményhez Lenkovics Barnabás, valamint az elvi kiindulópontban foglaltakhoz Szalay Péter alkotmánybíró is csatlakozott.

Szívós Mária alkotmánybíró megítélése szerint jelen ügyben érdemi vizsgálatnak sem lett volna helye. Az ügy előadó bírása ugyanis szinte valamennyi panaszt benyújtó esetében hiánypótlási felhívást küldött ki, amelyek aprólékosan meghatározták a hiányzó elemeket akként, hogy az alapján az indítvány befogadásra alkalmas lehet, ez pedig nem az előadó alkotmánybírónak, hanem a kötelező jogi képviselőt ellátónak a feladata. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi kötelezettségéből következne az is, hogy az ügy tárgyalását fel kellett volna függeszteni Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának elfogadásáig és hatályba lépéséig. Az Ehtv. közjogi érvénytelensége vizsgálatával kapcsolatban kifejtette, hogy az Országgyűlés a Házzsabály rendelkezéseit betartva alkotta meg az Ehtv.-t, ezért az indokolásban található alkotmányos követelmény kimondásával – miszerint a törvényhozási eljárásra a Házzsabálynak megfelelően kell, hogy sor kerüljön, illetve hogy megfelelő időt kell biztosítani a törvény-

javaslatok alapos megismerésére – nem értett egyet. Hangsúlyozta, hogy az egyházi jogi státusz alaptörvényi biztosításának kötelezettsége akkor állna fenn, ha azon vallási közösségek számára, amelyek az állami jog szerinti egyházi státuszra nem jogosultak, az egyesületi forma nem tenné lehetővé a vallási tevékenység szabad gyakorlását, illetve az önálló működést. Végül az alkotmánybíró kifejtette, hogy az Országgyűlés feladatkörét az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés k) pontja akként deklarálja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága ezt a speciális feladatkört az Ehtv.-nek megfelelően a Magyar Tudományos Akadémia elnöke állásfoglalásának kikérését követően végzi el, vagyis a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalása nyomán nem lehet az Országgyűlés határozathozatalát politikai karakterűnek tekinteni.

Mészáros Gábor

9/2013. (III. 6.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény XXVIII. cikk (7) – jogorvoslathoz való jog

A Debreceni Törvényszék bírása az előtte folyamatban levő ügyekben a korábban hatályos Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény alapján az eljárás felfüggesztése mellett egyedinenormakontroll-eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál. Az indítványozó az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 35. § (2) bekezdés f) pontja alkotmányellenességének megállapítását, valamint azt kérte, hogy ez a rendelkezés az indítványozó bíróság előtt folyamatban levő ügyekben ne legyen alkalmazható. Az indítványozó mindkét esetben az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmére hivatkozott, mivel álláspontja szerint az Art. 35. § (2) bekezdésének f) pontja akkor lenne összeegyeztethető az Alkotmánnyal, 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 felszámolóknak nem fűződik jogi érdeke ahhoz, hogy az adóellenőrzés megállapításait cáfolja.

Az ügy előadója Kiss László alkotmánybíró volt.

Figyelemmel arra, hogy az indítványozó az Alkotmány rendelkezésére hivatkozott, azonban az 2011. december 31-én hatályát veszítette, és helyébe 2012. január 1-jei hatállyal az Alaptörvény lépett, az

Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, hogy egészítse ki indítványait azzal, hogy a bírói kezdeményezésekkel érintett jogszabály az Alaptörvény mely rendelkezéseit sérti, és miért. Az indítványozó kifejtette, hogy az Art. 35. § (2) bekezdésének f) pontja az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével ellentétes. Az indítványozó az Art. támadott rendelkezésével összefüggésben az alkalmazási tilalom kimondását nem kezdeményezte, de az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően úgy értelmezte, hogy a bírói kezdeményezés magában foglalja az alkalmazási tilalom kimondása iránti kérelmet is.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezések nem „ítélt dologra” irányulnak-e, és bár arra a következtetésre jutott, hogy bár 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, de nem állapított meg „ítélt dolgot”, ugyanakkor irányadónak tekintette az Abh.-ba foglalt megállapításokat.

Az Abh.-ban lefektetett elvekre hivatkozással az Alkotmánybíróság jelen ügyben annak vizsgálatát tartotta szükségesnek, 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 összegszerűségének vitatására is kiterjedő jogorvoslati jogával.

A mögöttes felelősség tekintetében megállapította, hogy az egy másik személy valamely vagyoni kötelezettségének a teljesítéséért való másodlagos, közvetett helytállási kötelezettség, amely mindig feltételez egy elsődlegesen felelős személyt (a továbbiakban: eredetileg kötelezett személy) is. A jelen ügyben releváns mögöttes felelősségi konstrukció a gazdasági társaság vagyona által nem fedezett tartozásokért való felelősséget jelentette.

A támadott norma kúriai értelmezési gyakorlatának vizsgálatát követően a testület megállapította, hogy annak rendes bírósági értelmezése kielégíti az Abh.-ban lefektetett azon követelményt, 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.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az adófizetésre kötelezettel szemben az adófizetésre köte-

lező 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.

A szabályozás értelmében az adó megfizetéséért helytállási kötelezettséggel rendelkező gazdasági társasági tag az őt megillető jogorvoslati eljárás keretében nem vitathatja az adózó gazdasági társaság terhére jogerősen előírt adókülönbözet jogszerűségét (jogalapját és összegszerűségét), mint ahogy nem gyakorolhatja az adózót megillető önellenőrzési, beszámítási jogot sem. Az adózót megillető jogosultságokkal azért nem élhet az adó megfizetésére kötelezett személy, mivel vonatkozásában az adóigazgatási eljárás első szakaszának minősülő ellenőrzési eljárás hiányzik. A mögöttes felelős ezért csak az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti feltételek hiányára hivatkozhat.⁵

Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlata alkalmazhatóságának kérdése tekintetében kiemelte, hogy mivel az Alkotmány 57. § (5) bekezdése tartalmilag megegyezik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével, ezért a jelen ügyben is irányadónak tekintette, hogy az Alkotmánybíróságot valamely alaptörvényi fogalom értelmezése során nem kötik a jogági fogalom-meghatározások vagy az adott fogalomhoz tapadó, azt értelmező rendesbírói gyakorlat sem.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. A vonatkozó ügyben az Alkotmánybíróságnak tehát arra a kérdésre kellett válaszolnia, 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 jogorvoslati jogot biztosítani kell.

A támadott norma szerinti ügyekben az eredetileg kötelezett személye már az alapkötelezettség (adó tartozás) 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. Továbbá a felszámolás során végzett adóellenőrzések esetében már a felszámolás kezdő időpontjától az eredeti kötelezettnek nem minősülő felszámoló gyakorolja az adózót megillető jogokat. A felszámoló ráadásul a felszámolási eljárás során a mögöttes helytállásra kötelezett sze-

méllyel szemben gyakran ellenérdekű pozíciót foglal el. A testület ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a felszámoló jogosult az adótartozás megállapításáról szóló közigazgatási határozat ellen fellebbezni, illetve annak bírósági felülvizsgálatát kérni, azonban értelemszerűen nem köteles.

Az indítványban foglalt esetekben a mögöttes felelősséget az váltja ki, hogy a gazdasági társaság felszámolása alatt végzett utólagos adómegállapítás 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 a jogorvoslati jogot. Ezekben az eljárásokban a mögöttes felelős is az Art. szerinti adózónak minősül, így gyakorolhatja azokat a jogokat, amelyek lehetővé teszik az adótartozás jogalapjának és összegszerűségének vitatását.

Az Alkotmánybíróság továbbá vizsgálta Art. 141/A. §-a szerinti felügyeleti intézkedést is, amely megítélése szerint ugyanakkor a jogorvoslati jog érvényesülése szempontjából csak feltételes és korlátozott jogvédelmi eszköz az adó megfizetésére kötelezett mögöttes felelős számára, ráadásul nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti rendes, hanem olyan rendkívüli jogorvoslati eszköz, amellyel szemben a bírósági felülvizsgálat lehetőségét nem biztosította a törvényhozó.

Az Alkotmánybíróság végül hivatkozva a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában megállapított követelményre⁶ megállapította, hogy mivel a bírói kezdeménnyel támadott normából nem következik minden más következtetést kizáró módon a jogorvoslati jog alapjog kizárása, ezért az Alkotmánybíróság az Art. 35. § (2) bekezdése f) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetve folyamatban levő ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a jogorvoslati jog és a jogállamiság részét képező jogbiztonság maradéktalan érvényesülését biztosító egységes adóhatósági és rendesbírói gyakorlat kialakítása érdekében alkotmányos követelményként határozta meg, hogy az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként kötelezett sze-

mélynek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárásban gyakorolhassa az adózót megillető azon jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a helyállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját és összegszerűségét vitathassa.

Az Alkotmánybíróság egyúttal elrendelte, hogy a megállapított alkotmányos követelményt az indítvány alapjául szolgáló folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell.

Mészáros Gábor

3047/2013. (II. 28.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve, jogbiztonság

Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog

Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés – gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga

Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdés – szülők joga a gyermekük nevelésének megválasztásához

Az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll indítványában kezdeményezte a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 34/A. § (1)-(2) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. A vonatkozó rendelkezések a tanítási napon a tanítási óráról vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradó vagy onnan engedély nélkül eltávozó, 14. életévét be nem töltött tanulóval szembeni intézkedési szabályokat tartalmazzák. Az indítványozó szerint azok nem felelnek meg a jogbiztonság és a normavilágosság követelményének, annak jogállami keretei és korlátai hiányosak, ugyanis nehezen értelmezhető, sokszor ellentmondásos, jogértelmezéssel is nehezen feloldható az intézkedés feltételrendszerének szabályozása. Nincs meghatározva, hogy a tanítási napon belül milyen időszakban van intézkedési lehetősége a rendőrnek; kérdéses továbbá, hogy a gyermek mennyi ideig tartható vissza; végül pedig az is aggályos, hogy számos esetben nem életszerű az előzetes igazolás beszerzésének lehetősége sem. Az alapjogi biztos továbbá kifejtette, hogy a szabályozás kettős alapjog-korlátozást valósít meg, ugyanis a jogalkotó rendészeti eszközökkel korlátozza a 14 éven aluli gyermekek emberi méltósághoz és önrendelkezéshez való jogát, valamint a szülők neveléshez való jogát. Az indítványozó végül rámutatott arra is, hogy a tankötelezettség teljesítésének biztosításához nem szükséges az Rtv. által megvalósított alapjogi korlátozás, továbbá a korlátozás aránytalan is, mivel

az azzal okozott hátrányok lényegesen nagyobbak, mint az elérni kívánt előnyök.

Az ügy előadó bírója Lenkovich Barnabás volt.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az indítványozó jogosult volt absztrakt utólagos normakontroll-indítvány benyújtására. Ezt követően az indítvány érdemi vizsgálatát a két különböző alkotmányossági kifogás (ti. a jogbiztonsággal, valamint a gyermekek és a szülők alapjogainak korlátozására vonatkozó) különválasztásával végezte el.

Ami a jogbiztonság követelményét illeti, a testület szerint nyelvtani – mondatszerkesztési pontatlanságok – fedezhetők fel a normaszövegben. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozta a jogalkotónak a normavilágosság követelményéből fakadó felelősségét arra vonatkozóan, hogy a norma logikai egységét és közérthetőségét biztosítsa. Eddigi gyakorlata szerint azonban alkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a feltétel a vizsgált esetben nem áll fenn, mivel a norma tartalmát a közvetlenül előtte álló alcím, valamint azt a rendőrségi jogalkalmazó számára kötelező módon az iskolakerülő gyermekkorú személlyel szemben foganatosítható rendőri intézkedés részletszabályairól szóló 22/2012. (XII. 21.) ORFK utasítás is egyértelműsíti. A felvetett probléma tehát jogszabály-értelmezéssel feloldható, így a testület az „élő jog” védelmére is tekintettel a megsemmisítés kényszerítő okát nem alapította meg.

Az indítványozó által felvetett azon problémára vonatkozóan, miszerint a jogszabály megalkotásakor számos jogalkalmazási problémát figyelmen kívül hagyott a jogalkotó – amely szintén a jogbiztonság sérelmét eredményezi – a testület megállapította, hogy az életviszonyok teljes körű szabályozása nem lehetséges, a valóság sokféleségét a tipikus élethelyzetekre koncentráló jogszabály nem mindig tudja kimerítően leírni. Az igazolás formájára vonatkozóan a testület szerint az Rtv. tartalmaz rendelkezést, míg az intézkedés időtartamának törvényi rögzítése nem lehetséges. A jogbiztonság sérelmére alapított indítványt a testület tehát elutasította.

Az alapjogi sérelemmel kapcsolatos kérelem vizsgálata során a testület mindenekelőtt a jogi szabályozás hátterét és rendszerét vizsgálta. Megállapította, hogy a jogalkotó célja az Rtv. 34/A. §-ának megalkotásával a tankötelezettség teljesítésének, az indokolatlan és igazolatlan hiánnyal szembeni fellépés egyik eszközének biztosítása volt. A testület

hangsúlyozta továbbá azt is, hogy az igazolatlan mu-
lasztásnak a határozat meghozatalakor hatályos sza-
bályozási környezetben is vannak – mind a szülőre,
mind pedig a gyermekre vonatkozó – következmé-
nyei (ez lehet ún. komplex, tanulmányi, anyagi jel-
legű, szabálysértési vagy akár büntetőjogi felelősség
is), következésképpen a tankötelezettség teljesítése
az eddigi szabályozási környezetben sem volt kizá-
rólag a szülő és a gyermek magánügye.

Az indítványozó az emberi méltóság sérelmét lát-
ta abban, hogy a gyermek szavahihetősége kétségbe
vonható azáltal, hogy a rendőr csak írásos igazolást
fogadhat el, valamint megalázó az is, hogy a gyer-
meket rendőr kíséri iskolába. Az Alkotmánybíróság
ezen indítványozói érveléssel kapcsolatban megállá-
pította, hogy nem osztja az indítványozó álláspont-
ját, mivel bizonyos élethelyzetekben felnőtt emberek
számára is kellemetlenek bizonyos rendőri intézkedé-
sek, ugyanakkor az emberi méltóság alkotmányjogi
értelemben vett védelme nem zárja ki az ilyen intéz-
kedést. A méltóság sérelme csak akkor lenne meg-
állapítható, ha az intézkedés nyilvánvalóan megalá-
zó, lealacsonyító jellegű lenne, és ekként az egyén
önrendelkezésének, autonómiájának érinthetetlen
belső magja kerülne veszélybe.

Az Alkotmánybíróság alapvető jelentőségűnek te-
kintette továbbá a tankötelezettség teljesítésével, il-
letve a gyermekek védelemhez való jogával kapcso-
latos állami fellépés szerepét. Hangsúlyozta, hogy
ebben a tekintetben a gyermekek családi védelmét
mint belső viszonyt kiegészíti az objektív intézmény-
védelmi kötelezettségből fakadó állami és társadal-
mi védelem is. Ebben az esetben ez a kiegészítő vé-
delem a gyermekek egészséges fejlődése feltételeinek
biztosításához való állami hozzájárulásban mani-
fesztlódik. Család hiányában ráadásul a gyerme-
kekről való gondoskodás állami kötelezettsége a csa-
ládi védelmet, gondoskodást pótolja, sőt azt pótolni
köteles. A tankötelezettség tehát a gyermekek egész-
séges fejlődéséhez való jogának biztosítására szolgáló
sajátos alaptörvényi jogintézmény, amely biztosí-
tásában az elsődlegesen szereplő családon kívül az
államnak is feladata van.

A szülőknél a nevelés megválasztásához való jo-
ga – összefüggésben a gondolat, lelkiismeret és val-
lás szabadságával – pedig azt jelenti, hogy a szülők
gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti
meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhat-
nak, ebbe – ahogyan az Alkotmánybíróság ezt ko-
rábbi gyakorlatában már megállapította – a családon
kívülálló személy nem avatkozhat bele. A testület
ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a neveléshez való
jog azonban nem választható el sem a tankötelezett-

ségtől, sem pedig az államnak a gyermekek védel-
mében és a róluk való gondoskodásban betöltött sze-
repétől. Bár elsősorban a szülő joga eldönteni, hogy
milyen nevelési modellt követ, és ennek részeként
milyen nevelési elvekkel, eszközökkel biztosítja, hogy
a tanköteles gyermek részt vegyen a tanítási órákon,
ennek biztosítása egyben felelőssége és kötelessége
is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint itt hú-
zódik a szülő neveléshez való jogának a határa, az-
által, hogy ha a szülő nem akarja, vagy nem tudja
elérni, hogy gyermeke teljesítse a tankötelezettség-
ét, akkor a gyermek védelme érdekében állami be-
avatkozásnak is helye lehet. Az Alkotmánybíróság
szerint a rendőri intézkedés nem jelent olyan mérvű
beavatkozást, ami a gyermek neveléséből, gondozá-
sából a szülőt kizárná, nem minősíthető továbbá –
sem a szülő, sem pedig a gyermek vonatkozásában
– szankciónak sem, ugyanis annak a gyermekek vé-
delmét konkrétan biztosító szerepe van. A rendőri
intézkedés tehát semmi esetre sem minősíthető a
gyermek személyiségét, testi, szellemi vagy erkölcsi
fejlődését negatívan érintő veszélynek vagy kárnak,
nem mozdítja el a gyermekek személyiségfejlődését
negatív irányba.

Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy
az Rtv. 34/A. §-a sem a gyermek, sem pedig a szü-
lő helyzetét, jogait nem érinti hátrányosan, sőt a tár-
sadalomban élés feltételeinek betartására nevel, ezért
a rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállá-
pítására és megsemmisítésére irányuló utólagos nor-
makontroll indítványt elutasította.

Mészáros Gábor

JEGYZETEK

1. Az Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései
tartalmi egyezősége esetén nem a korábbi alkotmány-
bírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem
azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni
2. Ezzel összefüggésben kifejtette, hogy a választási
ügyekben a Bíróság Orujov. Azerbajdzsán elleni ügyé-
ben 2011. július 26-án hozott ítéletben kidolgozott
panelből indul ki, amely úgy foglalható össze, hogy az
Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő
jegyzőkönyve 3. cikkének végrehajtását illetően az ál-
lamoknak nagyobb a mozgásszabadságuk, mint a sza-
badságok tekintetében, míg az esetleges korlátozások
jogszerűségének az alapkritériumai a következők: a
korlátozás célja világos és legitim legyen, míg a korlá-
tozások nem lehetnek sem önkényesek, sem arányta-
lanok, továbbá nem foszthatják meg a választói jogot
lényegétől és ténylegességétől.

3. A lakcímnnyilvántartáson alapuló helyzetkép egy sok szempontból fiktív országlakosságot vesz alapul, és az egyes választókerületek tényleges választóinak számait fiktív számadathoz igazítja, amely a választás egész lefolyásának menetét befolyásolja.
4. Ilyen követelménynek tekintette, hogy az egyházi státus megadásánál a döntéshozót megillető mérlegelési jogot, a mérlegelés szempontjainak törvényi szabályozási előírásait, annak biztosítását, hogy a jogértelmezés ne váljon a jogalkalmazó szerv önkényes döntésének eszközévé, a döntésre vonatkozó indokolási kötelezettséget és a döntéssel szembeni jogorvoslatot lehetőségét.
5. Elévülés, követelés behajthatatlansága, a mögöttes felelősség hiánya, továbbá vitathatja annak tartalmát, terjedelmét.
6. Ennek értelmében „[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 illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jobbiztonságot 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.)