



MTA Law Working Papers

2014/11

**Az egyházakra vonatkozó
szabályozás átalakulása**

Szathmáry Béla

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Szathmáry Béla:*

Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változása a kétharmadoság tárgykörében?

A szabályozás alaptörvényi szinten és sarkalatos törvényi szabályozás szintjén történt meg. A legfontosabb változás a korábbi alkotmányi szabályozás és az 1990. évi IV. törvény, majd az ezekre épülő egyéb törvényi szabályozáshoz képest, hogy az Alaptörvény és 4. módosítása, majd a 2011. évi CCVI. tv. és annak 2013-as módosítása alapján azt az általános megállapítást kell, hogy tegyünk, miszerint Magyarország feladta az ideológiai semlegesség elvét, mert:

- a többi AB határozattal együtt hatályon kívül helyezte a 4/1993. (II.12.) AB, a 8/1993. (II.27.) AB és a 32/2003. (VI.4.) AB határozatot;
- tartalmi meghatározását adta a vallási tevékenységnek;
- a közösségi formában történő vallásgyakorlás érdekében létrejött szervezetek közül 27-et politikai döntéssel kiemelt, s az általuk képviselt vallási nézeteket a többi fölé emelte;
- az általa bevett egyháznak minősített vallási közösség „egyházi személyeit” kivette a magyar állami bíróságok joghatósága alól,
- a „bevett egyházakat” e státusz és az ezzel együtt járó állami költségvetési támogatás fejében a mindenkorai politikai hatalom által kitűzött társadalmi célok megvalósításában kötelező szövetségre (együttműködésre) kötelezte.

Előre bocsátom, ez önmagában nem helytelen, nem példa nélküli Európában és egy megfelelően stabil alkotmányos rendszerben nem sérti a jogállamiság feltételeit. Azért sem tiltakozom, hogy a keresztyén értékek megjelentek az Alaptörvényben, ezekért jóval szélesebb körben én magam is szót emeltem az Alaptörvény elkészítése során. Tette azonban mindezt úgy, hogy a jogállamiságot alkotmányos alapértéknek deklarálva a vallásszabadság jogát annak lényeges tartalmát illetően szükségtelenül és aránytalanul korlátozta. Ennek részletesebb kifejtésére az 5. pontban kerül sor.

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük jelezze azt is.

2011. március 16-án Szászfalvi László államtitkár a törvénymódosítás koncepciójának meghirdetésekor az új törvény megalkotásának egyik legfontosabb indokaként az ún. „bizniszegyházak”, továbbá a jogellenes tevékenységet folytató szervezetek kiszűrését említette. Az Alaptörvény meghozatalakor kétségtelen, hogy közel 300 szervezetet tartottak nyilván egyházként, amelyek közül voltak olyanok, amelyek alapvetően a kedvezőbb finanszírozás érdekében vették fel a könnyen megszerezhető egyházi státuszt, holott nem folytattak vallási tevékenységet, továbbá volt olyan szervezet, amelyről a nemzetbiztonságról szóló éves jelentések kockázatot jelentő megállapításokat tartalmaztak.

Az ún. „bizniszegyházak” és a jogellenes tevékenységet folytató egyházak ellen az 1990. évi IV. tv. rendelkezései alapján eljárások nem indultak, így jogi értelemben pusztán az alapos

* egyetemi tanár, Sárospataki Református Teológiai Akadémia.

gyanú volt megállapítható, de olyan bírósági ítélet, amely ezt megállapította volna nem született, maradt a külföldi példákra való utalás.

A privilegium fori visszaállítása – bár jónéhány tanulmányomban és konferencián felhívtam erre a figyelmet – visszhang nélkül maradt mind a törvény előkészítése, mind az azt követő alkotmányossági vitában. A jelentős állami költségvetési forrásokkal gazdálkodó egyházak hallgatólagosan egyetértettek abban, hogy nem elegendő egy felemásra sikeredett alkotmánybírósági értelmezésre (32/2003. (VI.4.) AB határozat) valamint általános bírósági eseti döntésekre alapozni az egyházi autonómia értelmezését, az elválasztás, majd különvált működés tartalmi összetevői között a lelkészi tisztséget betöltő személyek felelősségi körét. Ezért a törvényjavaslat előkészítésében résztvevő egyik történelmi egyház képviselőjében eljáró szakértők javaslatára törvénybe kerültek azok a szakaszok, amelyek immár sarkalatos törvényi szinten vonják ki az állam által elismert egyházak lelkészeit a magyar joghatóság alól. Részletesebb kifejtése az 5. pontnál.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

Már a koncepció meghirdetésekor látszott, hogy a költségvetési forrásokat vallási tevékenység folytatása nélkül kihasználó szervezetek kizárása nem lesz elegendő indok egy kétharmados törvény megváltoztatásához, ezek ellen az 1990. évi IV. tv. alapján is fel lehetett lépni. Javaslatom ezért az volt, hogy a jogalkotó az új törvény megalkotásának céljaként arra helyezze a hangsúlyt, hogy az európai hagyományokhoz igazodóan a 20 év tapasztalatai alapján a vallásszabadság kollektív oldalán új, a korábbihoz képest átláthatóbb, a vallásszabadságot jobban kiteljesítő, ugyanakkor az egyes vallási közösségek társadalmi beágyazottságát, szerepvállalását, közfeladatok ellátásában való együttműködését az állammal szélesebb körben figyelembe vevő, árnyaltabb szabályozást kíván az állam megteremteni. Ennek következtében a formai egyenlőség hangsúlyozása helyett a megkülönböztetés alkotmányos keretei között a tartalmi szempontoknak kíván nagyobb jelentőséget tulajdonítani. Ennek keretében a törvény címéhez igazodóan részletesebben kellett volna szabályozni a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadságot annak korlátozható és nem korlátozható tartalmi összetevőit illetően.

A meghirdetett koncepció, s így a változtatás alapjául szolgáló célmeghatározás azonban nem változott.

Nem vitatható, hogy a törvényhozó saját politikai célját valósítja meg a jogalkotásban, de az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében követelmény, hogy ezt a célt alkalmas és ésszerűen igazolható eszközökkel érje el. Az Alaptörvény korlátai között a törvényhozó maga választja meg, mit szabályoz, de azt pártatlanul kell tennie. Ez akkor teljesül, ha a jogi norma

- a) alkotmányosan megengedett célt követ és a szabályozás céljának kell a kiindulópontnak lennie;
- b) az alkotmányos célt alkalmas, ugyanakkor alkotmányos módon éri el;
- c) a megkülönböztetés a jogalanyok és összehasonlítható jogalanyokhoz képest a szabályozás céljából következik (és ezen túl nem megy);
- d) a választott szabályozást következetesen végigviszi.

Az 1990. évi IV. tv. alapján létrejött állami egyházügyi rendszerben alkotmányos célnak volt tekinthető az ún. „biznisz” szervezetek és a jogellenes tevékenységet folytató szervezetek kiszűrése, a költségvetési források hatékonyabb és koncentráltabb felhasználási kereteinek megteremtése, amely szükségképpen együtt járhatott az egyházként bejegyzett szervezetek tényleges tevékenységének figyelembevételével, a finanszírozás finomabbra hangolásával. Így természetesen igazolható volt az is, hogy az 1990. évi IV. tv. alapján létrejött egyházak nem egyenlők sem működési idejük, sem

létszámuk, sem társadalmi beágyazottságuk, sem pedig az állammal fennálló együttműködési területeik szélessége, mélysége, stb. folytán. Emiatt az egyes szervezetek között alkotmányosan különbség is tehető például az együttműködés mértéke, az állami költségvetési forrásokból történő juttatás mértéke és mértéke kapcsán. A kérdés esetünkben azonban az, hogy ezt a különbségtételt a vallásszabadság gyakorlásának kereteit adó státuszuk megváltoztatásával, e státuszbeli különbségtétel, mi több, egy a magyar történelemben egyszer már megszüntetett rangsorbeli megkülönböztetés útján kellett-e megtenni vagy sem. Álláspontom szerint nem. Az 1895. évi XLIII. tv. megalkotásával a rangsorbeli különbség felállítása az akkori egyházpolitikai viszonyok között jelentős előrelépést jelentett a vallásszabadság jogának kiteljesítése érdekében, 2013-ban ez jelentős visszalépés. A koncepcióban meghirdetett célok a vallási közösségek státuszának megváltoztatása nélkül a hatályos, Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. tv. megfelelő módosításával, kibővítésével is elérhető lett volna. Ha alaposan megvizsgáljuk a lassan körvonalazandó eredményt, alapvetően e törvény módosítását tapasztalhatjuk, melynek ürügyén a közösségi vallásgyakorlás érvényesülésének keretei jelentősen leszűkültek, szükségtelenül.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

A kérdés megválaszolása inkább állambölcseleti, még ha érint is konkrét államszervezési célokat. A meghirdetett célok – az ún. „biznisz-egyházak”, továbbá a nemzetbiztonság szempontjából kockázatosnak ítélt szcientológia kizárása – maradéktalanul megvalósult, hiszen a közel 300 korábban egyházként nyilvántartott szervezetből összesen 27 maradt talpon. Ha csak ezt tekintjük, e célokat meglehetősen nagy hatékonysággal biztosította a szabályozás. A kérdés azonban az, hogy ezzel megoldotta-e a jogalkotó a valós problémát, illetve jogállami módszerekkel kezelt-e egy kétségtelenül létező társadalmi feszültséget, nem okozott-e nagyobb kárt, mint amelynek az elhárítására törekedett.

A megoldandó probléma nem volt új keletű, már 2000-ben felmerült e problémák megoldásának kérdése. Akkor Schanda Balázs a következőket írta: A felmerülő problémák kezelésére az eljárni jogosult hatóságok nem kellően felkészültek, de azzá tehetők, így hatékony hatósági működéssel a problémák kezelhetők, felszámolhatók.¹ Majd ugyanekkor másutt ezt: „Az egyházként nyilvántartásba vett szervezetek visszas tevékenysége nem kezelhető az egyházi jogállás szabályozásával: mivel ez lehetetlen, így ez a törvény módosításának nem lehet sem célja, sem következménye. [...] Fontos, hogy a státusz rendezése ne terelje el a figyelmet a tényleges visszaélések módszeres és szakszerű kezelésétől, a bűncselekmények üldözésétől. A státusz esetleges újraszabályozása levonná egyes közösségekről a szimbolikus állami jóváhagyást, azonban a visszaéléseket nem tudná automatikusan fölszámolni. (Hiszen egy adómegkerülésre épülő bújtatott vállalkozás alapítványi vagy egyesületi formában hasonló kedvezményeket élvez, a kuruzslást folytató »vallási vezető« e tevékenységet más szervezeti formában is űzheti.) A státusz valamilyen normatív alapon (létszám, honosság) történő megvonása e problémákat nem szüntetné meg, azonban esetleg hátrányosan érintene olyan közösségeket, melyek nem folytatnak vitatható tevékenységet. A státusz megvonásának – mely különböző elképzelésekben szerepel – így inkább lélektani hatásai lehetnek, azaz üzenet-értéke van. Ahhoz, hogy az illetékes állami szervek éljenek jogosítványaikkal, amikor bűncselekmények történnek egyes vallási közösségek berkeiben, elő kell mozdítani az ügyészség, a rendőrség, a gyámhatóság és az adóhatóság szakembereinek megfelelő, törvényes működését. Sem a vallási tevékenység

¹ Schanda Balázs: *Szakmai koncepció a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény módosítására*. Magyar Jog 2000. évi 1. szám 10-17.

sem az egyházi státusz nem adhat menlevelet azoknak, akik bűncselekményeket követnek el. Azonban ezek alapvetően egyedi esetek, melyeket egyedi (de összehangolt) intézkedésekkel kell kezelni. Nem lenne elfogadható, hogy eleve minden kisebb, vagy újabb vallási közösséget automatikusan a vádlottak padjára ültessünk, azt feltételezve, hogy köreikben a visszaélések rendszerszerűek.”²

Ezekkel a megállapításokkal mind a mai napig teljes mértékben egyetértek. Mindezekből látható, hogy az új törvény megalkotása, a jelenleg folyó módosítása kapcsán elmaradt a vallásszabadság alapjogának cizelláltabb, árnyaltabb megjelenítése, a jövőre mutató jogállami megoldása. A törvény címével ellentétben – az alaptörvényi rendelkezések némileg kibővített, de mint láthatjuk alaptörvény ellenes kibővítésének kivételével – továbbra sem foglalkozik a lelkiismereti és vallásszabadság jogával, annak tartalmi összetevőivel, korlátozhatóságának mikénti lehetőségével, stb., tartalma szerint továbbra is – ahogyan nevezik – csak egyházi törvénynek tekinthető. Ugyanakkor a társadalom jelentős, valóban vallási tevékenység folytatására egyesült része joggal érezheti magát a vallásgyakorlás lehetőségeit illetően másodrangú polgárnak. A 4/1993. számú AB határozatban még az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége egyik fontos példaként szerepelt, hogy bizonyos alapjogokat az állam nem csak megsértésük tartózkodásával érvényesíthet, hanem pozitív, aktív támogatással tud csak igazán érvényre juttatni, s ilyen a vallásszabadság egyéni jogosultságai mellett a közösségi vallásgyakorlás feltételeinek megteremtése, mégpedig az egyenlő méltóság jegyében. Nem csak a liberális gondolkodók látják úgy, hogy a modern, demokratikus jogállam akkor működik hatékonyan, ha széleskörű konszenzussal teremt polgáraiból morális közösséget, s készíteti őket az erőszaknál jóval hatékonyabb jogkövető magatartásra, mert a társadalmi béke és közjó megvalósítása így könnyebben elérhető. Az állam a néhány „egészséges” fa megóvása érdekében nem csak a fertőzött fákat vágta ki, hanem egy egész erdőt perzselt fel, megbontva ezzel a rendszerváltás óta már lassan szárba szökő vallási konszenzust, széleskörű ökumenikus együttműködést. Az együttműködő, egymást kiegészítő vallási közösségeket vetélytársá, sokszor ellenfélle tette, a társadalmi békét megbontotta. Így a történelem nyertesei legfeljebb a bevett egyházak lehetnek, de nem a társadalom, így szélesebb dimenzióban a hatékonyság, s az alkalmazott módszer okán pedig a jogállamiság is erősen megkérdőjelezhető.

Az egészséges szót idézőjelbe tettem. Megint csak nem egyházellenes, hanem a történelmi egyházakért komolyan aggódó és értük őszintén felelősséget vállaló gondolkodók már régóta hangoztatják, hogy az állami köldökzsinóron élő egyházak elkényelmesedtek, missziói feladatukat, s ekként a szervezetet fenntartani képes és fenntartani is akaró egyháztagságukat kialakítani, növelni nem tudják, így mégoly hasznos és fontos üzenetük nem jut el az emberekhez. Így ha a cél az egyházakra fordítható állami források jelentette torta kevesebb, ekként nagyobb szeletekre való vágása volt a másodlagos cél, akkor ez az állami tevékenység közel sem a történelmi egyházak megtartását eredményezi, hanem éppen ellenkezőleg, felszámolását segíti elő. Általános tapasztalat mutatja ugyanis, hogy a mai vallási körülmények között azok a vallási közösségek hatékonyak, képesek megújítani tagságukat, érik el a társadalom legkülönbözőbb rétegeit, amelyek nem kapnak állami támogatást, hitéleti tevékenységüket tagjai befizetéseiből finanszírozzák. Ebben a tekintetben is igaznak kell tekintenünk Klaus Douglass megállapítását, amelyet a német protestáns egyház kapcsán mondott ki: „Aki azt akarja, hogy az egyház megmaradjon olyannak, amilyen, az nem akarja, hogy megmaradjon.”³ Így az államnak a nagy történelmi hagyományokkal rendelkező egyházakat nem tiltással, tevékenységük direkt akadályozásával kell megszüntetni, elég, ha még 10-20 évig finanszírozza őket, s a többi megoldják maguk. Ezt a mögöttes célt azonban a Nemzeti Hitvallás megfogalmazóitól még feltételezni sem merem. Sajnos Révész Imre református püspök 1946-ban megfogalmazott 12 pontjának⁴ az egyházfinanszírozásra vonatkozó ma is aktuális pontjai – bár felhívtam rá a figyelmet – elkerülték a jogalkotó figyelmét, pedig az egyházfinanszírozás és az

² Schanda Balázs: *Magyar állami egyházjog*. Szent István társulat, Budapest. 2000. 74-76.

³ Klaus Douglass: *Az új reformáció*. Kálvin Kiadó, Budapest, 2002. 17.

⁴ Révész Imre: *Szabad egyház szabad államban*. Szolgálatunk 1946. május 3-i szám, 3. oldal

államosított egyházi javakért járó történelmi kárpótlás máig feszítő társadalmi megoldatlansága mellett a meghirdetett jogalkotási célok eltörpülnek, a valós problémákra még a tüneti kezelésre sem alkalmasak. Révész Imre ugyanis 1946-ban már felvetette, hogy „Az evangéliumi egyházak szempontjából Magyarországon az egyház és az állam viszonyának csak olyan rendezése lehet kívánatos, amely az egyház önmagára találását, belső megerősödését és felemelkedését a mai helyzetnél jobban biztosítja, viszont az államot gyökeresen mentesíti attól a politikai kényszerűségtől, vagy legalábbis kísértéstől, hogy az egyik egyházat a másik javára kedvezményezze, az egyházakat, általában a vallási közösségeket az állami érdek szempontjából mintegy osztályokba sorozza, és ezzel közöttük örökös féltékenységet, nemtelen versengést idézzen elő. [...] A bénaság és az elesettséggel állapotából egyházunknak lehetetlen addig véglegesen talpraállnia, amíg a régi rendszer egyik vagy másik mankóját még biztosítottnak hiszi a maga számára.”⁵ Megszívlelendő tehát mindkét fél részére Révész Imre azon javaslata, hogy egy megfelelő átmeneti idő biztosításával az egyházak a maguk önfenntartását megszervezzék, átforgalmazzák, az állam pedig az egyházak számára értékálló tőkejellegű kárpótlást adjon a földbirtokreform címén kisajátított egyházi és iskolai célvagyonokért.⁶

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

E kérdésre a válaszadás már az alkotmányjog területére tartozik. Álláspontom szerint az új szabályok nincsenek összhangban az új Alaptörvénnyel, komoly alkotmányjogi aggályokat vetnek fel.

Az Alaptörvénybe beépült szükségesség-arányosság alkotmányjogi értelmezési teszt értelmében, a I. cikk (3) bekezdése alapján 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.

A vallásszabadság először *egyéni szabadságjog*, de ugyanakkor *kollektív szabadságjog* is abban az értelemben, hogy nem egyszerűen hitről vagy vallásról van szó, hanem az ebből természetszerűleg eredő gyakorlatról, a vallás szabad gyakorlásáról. Ez a jog ugyanis gyakorolható közösségi formában, szervezeti keretek között, s az egyházat mint jogi személyt is megilleti a vallásszabadság joga.

Az Ehtv. 1. § (4) bekezdése értelmében a lelkiismereti és vallásszabadság joga az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében **meghatározott okból** korlátozható.

A 2011. évi C. tv. 4. § (2) bekezdése még úgy szólt, hogy „csak az I. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint” korlátozható. Ez sem volt pontos megfogalmazás, de a hatályos törvényszöveg a korlátozás általános jellegét tette lehetővé. A hatályos rendelkezés tartalma szerint ugyanis nem a korlátozás módja – szükségesség-arányosság és az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett – korlátozható a vallásszabadság alapjoga, hanem az I. cikk (3) bekezdésében meghatározott ok, azaz más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme már lehetővé teszi az alapjog korlátozását, mégpedig a vallásszabadság alapjogát jelentő, meglehetősen széles jogosultságcsoport valamennyi eleme tekintetében. A vallásszabadság alapjogának vannak ugyanis nem korlátozható összetevői. Ilyen a vallás szabad megválasztása, ezen belül annak eldöntése, hogy az egyén vallásos világnézetet fogad-e el maga számára irányadónak vagy sem, elfogadja-e egy létező vallás hitelveit, s csatlakozik-e követőihez, ha csatlakozott, akkor

⁵ Révész Imre: u.o.

⁶ Révész Imre: u.o.

marad-e ott ebben a közösségben, vagy elhagyja azt, illetve megváltoztatja vallását, sőt új vallást is alapíthat. Ez a szabadság csak az egyént illeti meg, a vallásszabadság alapjoga ez esetben kizárólag egyéni szabadságjog, s azt mindenki köteles tiszteletben tartani, s az államnak kötelessége az ellene vétőkkel szemben kényszerapparátusával fellépni. A vallásszabadság ezen „részjogosítványok” tekintetében nem, csak a vallás gyakorlásában korlátozható akár önkéntesen, akár állami jogalkotási tevékenység útján. Az előzőekben azonban nem, mert azok az egyén belső meggyőződését, személyisége integritásának részét képező összetevők, s függetlenek azok gyakorlásától vagy annak mikéntjétől. Ezért a II. cikk tartalmával és annak alkotmányos értelmezésével együtt ez a korlátozást általánosan megengedő rendelkezés sérti az Alaptörvényt, hiszen a korlátozás az emberi méltóság sérelmével jár együtt, mely sérthetetlen. Önmagában a korlátozás ilyenekénti szabályozása az Alaptörvény mellett az ellenétes tartalommal a sarkalatos törvényben szükségtelen.

A privilegium fori ismételt megjelentése az állami jogrendszerben

A 32/2003. (VI.4.) AB határozat meghozatala óta az egyházaknak szembesülniük kellett azzal, hogy a jogellenes határozataikat – amennyiben a jogviszonyt állami jogszabály is szabályozta – az érintett magánszemély állami bíróság előtt megtámadhatta, amely ez esetben kötelezően el kellett, hogy járjon. Így a belső egyházi önkény alkalmazása korlátozást szenvedhetett. Megszületett a törvény 8. és 13. §-a, amely az egyházak érdekeinek megfelelően a polgár és e minőségében alapjogaiban védendő, de egyházi szolgálati viszonyban álló alkalmazottját mégis kivonja a világi bíróság joghatósága alól, ezáltal visszacsempészi a magyar állami jogrendszerbe a valójában a XV. század óta megszüntetett privilegium forit. A módosított törvény 8. § (2) ugyanis a következőket írja elő: A vallási közösség hitelvei, belső törvénye, alapszabálya, szervezeti és működési szabályzata vagy azoknak megfelelő más szabályzata vagy azoknak megfelelő más szabályzata (a továbbiakban együtt: belső szabály) alapján hozott határozat érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, azt *állami hatóság nem vizsgálhatja*. A vallási közösség belső szabályon alapuló döntését állami szerv nem módosíthatja vagy bírálhatja felül, *a jogszabályban nem szabályozott belső jogviszonyokból eredő jogviták elbírálására állami szervnek nincs hatásköre*.

Vegyük észre: ezt követően elegendő egy lelkész és egyháza közötti jogviszonyt formálisan belső szabályon alapuló döntéssel elbírálni és arra hivatkozni, hogy az illető személy az egyházzal nem munkaviszonyban, hanem sajátos egyházi szolgálati viszonyban áll, már kizártuk a bírósághoz fordulás lehetőségét. Figyelemmel a módosított törvény 23. § (1) bekezdésére az esetleges jogellenes, akár az egyházra, akár a magánszemélyre, akár az államra nézve károkozással járó döntést máris kivontuk az állami hatóságok (pl. nyomozó hatóságok), az állami bíróságok felülvizsgálatának hatálya alól, s megteremtettük a döntés felülvizsgálhatatlansága okán az állami felelősségre vonás kizárásának alapjait is. A szabályozásnak ez a most már sarkalatos törvénybe iktatott változata ugyanis már lényegesen meghaladja a lelkészi szolgálati viszony egyházi bíróság hatáskörébe való utalását, s kivonását az állami bíróságok hatásköre alól. Ha tehát egy bevett egyház egyházi személye különböző, a belső szabályok csalárd felhasználásával elsikkasztja a bevett egyház hitéleti célú bevételeit, a belső szabályok alapján kiállított bizonylatokat, a kiutalás vagy átutalás alapjául szolgáló határozatokat az állami nyomozó hatóságok már nem vizsgálhatják, így eredményes nyomozati munka hiányában a bíróság elé sem kerülhetnek ezek az ügyek. Nem állítom, hogy a jogalkotónak ez volt a célja a hatályos törvényi szabályozással, de azt igen, hogy létezik annak a fentebb írt értelmezése.

Az Alaptörvény és a normavilágosság követelménye – a bevett egyházkénti elismerés feltételei

Az Alaptörvény negyedik módosítása 4. cikkének alapján az Alaptörvény VII. cikke egy (4) bekezdéssel bővült. Eszerint a vallási közösségek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény három csoportba sorolt feltételrendszert állapíthatott meg:

a, huzamosabb idejű működést,

b, társadalmi támogatottságot és

c, a társadalmi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot.

A módosítása során ugyanez a követelmény épült be a törvény 14. § (1) bekezdés i, pontjába. A már hivatkozottak szerint az Országgyűlés mint alapvetően politikai testülettel való együttműködésre alkalmasság az éppen hatalmon lévő politikai erő által megvalósítani kívánt társadalmi célok meghatározását illetően változatos lehet, ez Magyarországon 1989-ig meglehetősen sajátos körülmények között érvényesült (pl. békepapság). Ennek törvénybe, mégpedig Alaptörvénybe és sarkalatos törvénybe iktatása egy, a totalitarizmust alaptörvényi szinten elítélő alkotmányozó hatalom részéről meglehetősen sajátos intézkedés volt. A c, pont szerinti feltétel megfogalmazása ugyanis nem felelt meg a normavilágosság követelményének. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az Alaptörvény által is deklarált jogállamiság egyik alapvető feltétele a normavilágosság. Az adott törvénysszöveg kapcsán ugyanis nem volt előre tudható és előre nem kiszámítható, hogy milyen és milyen mértékű együttműködést vár el az adott politikai hatalom a most kedvezményezett egyházaktól, de adós maradt annak meghatározásával is, hogy mit tehetnek ezek a vallási közösségek, ha az állam nem hajlandó együttműködni az egyházak által helyesnek tartott társadalmi célok elérése érdekében, ha az állam szegi meg egy adott időszakban céljainak elérése érdekében ígért kötelezettségvállalását. Bár a Magyarországi Református Egyház a módosítást megelőzően jelezte az ezzel kapcsolatos aggályait, a törvényalkotó ezt akkor figyelmen kívül hagyta. Az alaptörvény 4. módosítása és az egyházi törvény módosítását követően tovább hangoztatott kifogásaink mégis meghallgatásra találtak, mert az Alaptörvény 5. módosítása újra módosította az Alaptörvény VII. cikkét.

Az 5. módosítással végrehajtott változtatás megszüntette az együttműködésre való alkalmasság feltétel előírását, s új tartalmat adott az együttműködésnek, nem írta elő kötelezően, pusztán „lehetővé tette” az együttműködést:

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

Ha azonban megvizsgáljuk a módosítás tartalmát, láthatjuk, hogy lényeges a változtatás a szövegezésben, és a feltételrendszer változása végig is vonul a 2011. évi CCVI. tv. több szakaszán, de a lényeg alapvetően nem változott. Bevett egyházként továbbra is csak az az egyház működhet, amely együttműködik, s erre tekintettel részesül sajátos jogosultságokban. Így a kérdés továbbra is nyitott marad, mi lehet a helyzet abban az esetben, ha a politikai célok változása folytán a bevett egyház úgy dönt, hogy nem tud azonosulni az állam céljaival.

A bevett egyház Alaptörvénybe ütköző tevékenység miatt szüntethető meg. A fenti értelmezésből következően ez lehet az együttműködés elvárt szintjének vagy mikéntjének is a hiánya, hiszen az együttműködési kötelezettséget Alaptörvény írja elő. Ezen okból való megszüntetése esetén nincs garantált jogorvoslat, hiszen a törvény 27. §-a alapján a döntés az Alkotmánybíróság elvi véleményén alapul. Hogy ez konkrét ügyben, konkrét tevékenység megítélése kapcsán miért lesz elvi vélemény, számomra mint bíró számára nem értelmezhető, hacsak a törvényhozó nem azt a jelentést kívánta neki tulajdonítani, hogy ez a vélemény nem köti a döntéshozó Országgyűlést. De akkor milyen

objektív mérce alapján dönt az Országgyűlés? Még ha előterjeszhető is lenne alkotmányjogi panasz, azt éppen annál az Alkotmánybíróságnál kellene előterjeszteni, amely elvi érveléssel mondta ki a döntés előkészítésének szakaszában a jogellenességet, s mint szervezet ekként részt is vett az eljárás korábbi szakaszában. Ez pedig a rendes bírósági eljárás során eleve kizáró körülmény a felülbírálat során. Jogorvoslat hiányában a bevett egyház is úgy kerülhet ki tehát a kedvezményezett körből, hogy jogorvoslattal már nem élhet az Országgyűlés ezen döntésével szemben, így ez a döntés is egyértelműen politikai döntés lesz/lehet, amely alkalmas arra, hogy a bevett egyházakat az állam által elvárt magatartás tanúsítására készítse. Ez tehát nem nyújt védelmet az elismeréskor baráti, de egy utóbbi választást követően már eltérő politikai összetételű és célú hatalommal szemben, amellyel adott esetben a bevett egyház sem kíván együttműködni.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

Még az 1990. évi IV. törvény hatálya idején a Jogtudományi Közlönyben két részben közölt tanulmányomban⁷ foglaltam össze a vallási esélyegyenlőség magyarországi helyzetére vonatkozó megállapításaimat, amelyben részletesen elemeztem hazánk nemzetközi dokumentumokban vállalt kötelezettségeinek teljesülését. Akkor erre vonatkozó megállapításaimat így összegeztem: „Mindezekkel a nemzetközi dokumentumokban vállalt kötelezettségekkel, a belső jogrendben megalkotott alkotmányos és alkotmányon alapuló törvényi szabályokkal, majd a rájuk épülő ágazati szabályozással a Magyar Köztársaság alapvetően eleget tett szabályozási kötelezettségének, s szabályozási köre, módja és terjedelme megfelel a nemzetközi sztenderdeknek. Bizonyítja ezt, hogy az Európai Unió emberi jogi szervezetei, így például az Európai Rasszizmus és Intolerancia-ellenes Bizottság (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) eddigi négy jelentése vallási alapú hátrányos megkülönböztetés miatt nem emelt kifogást.[...] A Magyar Köztársaság álláspontja egyelőre az, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság munkája tapasztalatainak elemzése során válik lehetővé a ratifikációból fakadó következmények felmérése. Ettől eltekintve a vallási alapú diszkriminációt tiltó nemzetközi egyezményekhez való csatlakozás, nemzetközi dokumentumok elfogadása, a törvényhozásban történő figyelembe vétele megfelel az Unió és szervezetei elvárásainak.”⁸ Figyelemmel az Európai Unió gyakorlatára, az egyes tagállamoknak továbbra is nagy szabadsága van abban, hogy milyen szervezeteket és milyen feltételekkel ismernek el privilegizált egyházaknak, támogatott szervezeteknek. Ha a közösségi vallásgyakorlás más szervezeti formában engedélyezett, az ebből fakadó jogosultságok e szervezetek számára is azonos feltételekkel gyakorolható, akkor a vallásszabadság kollektív joga nem sérül.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

Álláspontom szerint szükséges egy újabb szabályozás, a bevett egyházak köréből kizorult szervezetek számára közelebb kell hozni az egyházzá válás lehetőségét és idejét. Meg kell teremteni a

⁷ Szathmáry Béla: Vallási esélyegyenlőség, vallási antidiszkrimináció. Jogtudományi Közlöny 2010. 12. 636-645. és Szathmáry Béla: A vallási alapú megkülönböztetés jogorvoslatának eszköz és fórumrendszere, a jogkövetkezmények. Jogtudományi Közlöny 2011. 1. 22-27.

⁸ Az ECRI Magyarországról eddig négy jelentést készített. A legutolsót 2008. június 20-án fogadták el és 2009. február 24-én hozták nyilvánosságra. E jelentések vallási alapú jogsértésekről nem számolnak be, a vallási alapú megkülönböztetés visszaszorítása érdekében jogalkotási, jogalkalmazási javaslatokat nem tesznek. Ugyanakkor az ECRI a 3. országjelentésben (Harmadik jelentés Magyarországról (CRI (2004) 25) Strasbourg, 2004. június 8., 7.) javasolta, hogy a Magyar Köztársaság ratifikálja a 12. számú Kiegészítő Jegyzőkönyvet, azt a 4. számú jelentésében már határozottan sürgeti (ECRI jelentés Magyarországról (negyedik monitoring kör) (CRI (2009) 3) Strasbourg 2009. február 24., 11.).

megszüntetés esetére is a megfelelő jogorvoslat lehetőségét, s törölni kell az Alaptörvényből és a sarkalatos törvényből is az együttműködési kötelezettséget mint elismerési feltételt. A jelenlegi helyzet fenntartása 4. a pontban írtaknak megfelelően sem az államnak, sem a mellékletben szereplő bevett egyházaknak nem érdeke.

Mikóháza, 2014. február 27.

© Szathmáry Béla, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515