



**MTA Law Working Papers
2014/64**

Közpolitikák és jogi környezetük sorozat

Egyházpolitikai megfontolások

Wildmann János

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

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

Egyházpolitikai megfontolások¹

Wildmann János

A jelenlegi helyzet

A jelenleg érvényes egyházpolitikai irányelveket Balog Zoltán és Semjén Zsolt fogalmazták meg az „Egyházakra vonatkozó hatályos jogszabályok gyűjteménye 2002” kötethez írt „A magyar modell” címet viselő bevezetőjükben, amely Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma Egyházi Kapcsolatok Főosztálya kiadásában jelent meg. Ez a mindössze kétoldalas irat formálisan nem kérdőjelezi meg ugyan az állam és egyház elválasztásának, valamint az állam világnézeti semlegességének elvét, de a gyakorlatban számos lehetőséget biztosít az államnak az egyházak befolyásolására. A több tucatnyi régi és új finanszírozási forma, valamint az elosztási kulcsok megváltoztatása az egyes egyházakat különbözőképpen érintette. A szerzőpáros az ún. „történelmi egyházakat” kívánta előnyben részesíteni, másokat pedig hátrébe szorítani, de ennek egyik fontos eszközét, az egyházalapítások szigorítását, a parlamenti kétharmados többség hiányában 1998 és 2002 között nem sikerült megteremtteni.

Ezt a hiányt volt hivatott pótolni a 2011 nyarán elfogadott törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról (Egyhtv), amelyet az Alkotmánybíróság még ugyanazon év karácsonya előtt közjogi érvénytelenség miatt megsemmisített, illetve ezt megelőzendő a Parlament jogtechnikai megfontolásokra hivatkozva visszavont. Néhány nappal később az Országgyűlés lényegében változatlan tartalommal újra elfogadta azt. A 2011. évi 206-os törvény 27 magyarországi egyházat, vallásfelekezetet és vallási közösséget ismert el, de több százat megfosztott egyházi státuszától. Ez utóbbiak egy része alkotmányossági panasszal élt. Az Alkotmánybíróság részben helyet adott indítványuknak, ezért visszamenőleges hatállyal megsemmisítette a törvény több rendelkezését. A legfontosabb kifogásolt rendelkezések az alábbiak voltak: az egyházként történő elismerés iránti kérvény elutasításának vonatkozásában a törvény nem ír elő indokolási kötelezettséget, és nem teszi lehetővé a jogorvoslatot, az egyházi státus megítéléséről pedig a Parlament (természetesen politikai alapon) dönt. Az Országgyűlés csupán néhány apróbb módosítást hajtott végre a törvényen, saját vitatott jogkörét az egyházzá nyilvánítással kapcsolatban viszont beemelte az Alaptörvénybe, kizárva ezzel az Alkotmánybíróság újabb vizsgálatának lehetőségét. Szigorított viszont az elismert, ill. bevett egyházzá nyilvánítás feltételein, amennyiben csak az újonnan kérelmezőtől követeli meg, hogy Magyarország lakosságának 0,1 százalékát (kb. tízezer fő) elérő taglétszámmal rendelkezzen (előzőleg ezer fő volt a követelmény).

Több kisegyház az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult, amely 2014 áprilisában döntött a beadványról. A testület megállapította, hogy a magyar Egyhtv sérti a vallásszabadságot, amennyiben diszkriminatív a kis egyházakkal szemben, és sérti a tulajdonhoz való jogukat. A bírák kifogásolták, hogy a Parlament dönt a bevett egyházzá nyilvánításról, ami ellentmond az állam és egyház elválasztásának elvével, nehezményezték továbbá, hogy elutasító döntés esetén a törvény nem biztosít fellebbezési lehetőségét, ami sérti a jogorvoslat lehetőségét. Az EJEB elismerte ugyanakkor, hogy jogos a magyar törvényhozás törekvése az egyházi státusszal való visszaélés kiszűrésére, de erre más eszközök alkalmasabbak lettek volna. Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés az egyházjogi szabályozás egyik kifogásolt elemét, a Parlament általi elismerést, az Alaptörvényben rögzítette, kijelenthető, hogy ezen a ponton az Alaptörvény is ellentétes Emberi Jogok Európai Egyezményével.

¹ Elhangzott 2014. október 14-én a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének „Közpolitikák és jogi környezetük. Egyházpolitika” című rendezvényén. Szerkesztett változat.

A magyar kormány fellebbezett, amit strasbourgi bíróság elutasított, ezzel határozata 2014 szeptemberében jogerőre emelkedett.

Az Egyhvtv megalkotása, többszöri módosítása, a jogi kifogások és határozatok sorozatos figyelmen kívül hagyása az elmúlt évek során egyértelművé tették, hogy a kormányzati egyházpolitika meghatározóinak elsődleges célja nem a megfelelő jogi szabályozás megteremtése volt, hanem annak az ideológiának az érvényre juttatása, ami a bevezetőben említett „A magyar modell” programiratban kifejezésre jutott. Normálisnak tekinthető politikai és jogi feltételek mellett a bíróságok jogerős döntését senki sem vonja kétségbe, azt még a kormánynak is végre kell hajtani, a törvényhozásnak pedig meg kell szüntetni az Alaptörvény-, illetve a nemzetközi egyezményellenességet. Ezt mind a mai napig sem a kormány, sem az Országgyűlés nem tette meg, ami destruktív hatással van a polgárok jogkövető magatartására is, nem is beszélve a törvényhozó és végrehajtó hatalom külföldi megítéléséről. Az Emberi Erőforrások Minisztériumának 2014 szeptemberében kiadott közleménye csak súlyosbított a helyzeten. Az EJEB döntését ugyanis egyrészt „egyes nemzetközi érdekcsoportok Magyarországgal szembeni támadássorozatába” illesztette, másrészt pedig az állította, hogy a vallási szervezetek „használhatják az egyház elnevezést, jogosultak a személyi jövedelemadó 1 százalékának fogadására, jogosultak az általuk folytatott közfeladat-ellátó tevékenység után költségvetési támogatásra, külön működési támogatást biztosít számukra a költségvetési törvény”. Valójában mindez korlátozás nélkül csak az ún. bevett egyházakra igaz, a többiekre nem, vagyis fennáll az EJEB által kifogásolt diszkrimináció. Az ország politikai vezetésén túl tekintélyvesztést szenvedtek el azok a bevett egyházak is, amelyek nem emeltek szót a státuszuktól megfosztott, de bizonyítottan vallási tevékenységet folytató egyházak érdekében, sőt a helyzet haszonélvezőivé váltak.

A kiútkeresés

A lehetséges forgatókönyvek közül az egyik szélsőséget az jelentené, ha az illetékesek továbbra is ideológiai, dogmatikus alapon közelítenek az egyházpolitikai szabályozáshoz, és újabb trükkökkel próbálnák meg érvényesíteni eddigi elképzeléseiket. Ez azonban nem jelentene kiutat a jelenlegi helyzetből, sőt újabb, a magyar állammal szembeni eljárásokhoz vezetne bel- és külföldön egyaránt, ezért egyértelműen elvetendő stratégia. A variációk másik végén a jelenlegi Egyhvtv hatályon kívül helyezése, és az 1990 évi IV. törvényhez vagy ennek egy módosított változatához való visszatérés lehetne. Egy ilyen döntés azonban az egyházpolitikai szabályozás teljes kudarcának beismerését és azzal járó belpolitikai tekintélyvesztést jelente, amit a kormánypártok aligha vállalnak fel. A várható és egyben kívánatos kiút valahol a két extrémítás között helyezkedik el, és gyakorlatilag egy új egyházügyi törvény megalkotását jelenti, bár ez formálisan megoldható a jelenlegi Egyhvtv újabb, de most már lényegi pontokon történő módosításával is. Akár új törvény születik, akár a jelenlegit módosítják, megkerülhetetlennek tűnik számomra a következő szempontok érvényesítése.

1. A vallási tevékenység definíciójának megváltoztatása vagy törlése. Az Egyhvtv 6. § (3) így szól: „A vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, amely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja”. Ez az értelmezés meglehetősen szűk, önkényes és politikailag motivált, mert kizárólag valamilyen tanrendszer alapján minősít valamit vallásnak, és nem veszi figyelembe az egyes közösségek önértelmezését, amelyben például a vallási meggyőződésből eredő gyakorlat (szeretetszolgálat, gyógyítás stb.) nagyobb szerepet is kaphat, mint a teológiai tanítás. A jogalkotónak nem lehet feladata a vallás vagy vallási tevékenység definíciójának megfogalmazása, ennek körülírását legfeljebb szakemberekre bízhatja.
2. Az egyházként való elismerés feltételeinek ésszerű és diszkriminációmentesnek kell lenni.

- Törlendő az Egyhvtv mindazon rendelkezése, amelyek az egyházként történő elismerés auktorának valamilyen formában az Országgyűlést jelölik meg. Értelmszerűen más politikai testülettől sem függhet egy vallási szervezet egyházként történő elismerése. Az egyházzá nyilvánítás kritériumrendszerének megfogalmazását egy elfogulatlan szakmai testületre kell bízni. A bíróság (Fővárosi Törvényszék) a kérelmező vallási tevékenységet végző szervezet esetén a feltételek vizsgálatára, és ezek teljesülése esetén a nyilvántartásba vételre lehet jogosult. Ennek megtagadása esetén az érintett szervezetnek tényleges jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani.
- Törlendő az Egyhvtv-ből minden utalása, amit a vallási tevékenység fent említett szűk értelmezéséből következik (pl. hitvallás, rítus).
- Törlendő az Egyhvtv-ből az indokolatlanul megemelt taglétszámi feltétel (Magyarország lakosságának 0,1 százaléka). A bevett egyházi státuszt (bárhogy hívják is ezt a későbbiekben) visszakapó vagy újonnan kérvényező vallási szervezetekre ugyanazokat a feltételeket kell alkalmazni, mint jelenlegiek esetén (pl. a megkövetelt taglétszám nem lehet több, mint a jelenleg elismert legkisebb egyház taglétszáma).
- Nem jogi szükségszerűség, de teológusként az egyházak hitelének helyreállítása érdekében fontosnak tartom vagy a bevett egyházaknak járó privilégiumok megszüntetését, vagy ha ez vállalhatatlan, akkor a privilégiumok kiterjesztését a többi egyházra és a hasonló intézményeket működtető más fenntartókra is. A privilégiumok közé tartoznak azok a gazdasági jellegű tevékenységek is, amelyek a bevett egyházaknál nem, más tulajdonos esetén viszont gazdasági-vállalkozási tevékenységnek minősülnek és ennek megfelelően adókötelesek (például a kamatnak, az osztaléknak, illetve az értékpapír hozamának elszámolása).

Egyház-finanszírozás

Bár az egyházak és intézményeik állami támogatásának szabályozása nem közvetlenül az Egyhvtv-ben történik, az új törvény megalkotása során érdemes a finanszírozása alapelveit is átgondolni. Külön kell választani az egyházak által az államtól átvállalt közfeladatok finanszírozását és a hitéleti támogatást.

1. Közfeladatok állami finanszírozása

A bevezetőben említett „A magyar modell” című programirat a finanszírozás tekintetében is különbséget tesz egyházi és alapítványi fenntartók között. Mivel ez utóbbiak „fogyasztói” igényeket elégítenek ki, ezért az államnak esetükben „csak részfizetési kötelezettsége van” (3. old). Ez az indoklás azonban aligha helytálló, hiszen minden intézmény, így az egyházi intézmények is, egyfajta „fogyasztói” igényt elégítenek ki, ezért ezen alapon nem szabad kettős mércét alkalmazni a finanszírozás kérdésében. Mindkét intézménytípusra ugyanazt a Balog-Semjén-i elvet kellene alkalmazni: ha egy fenntartó „közfeladatot vállal át, akkor ugyanannak a közfeladatnak ellátására fillérre ugyanazt a költségvetési támogatást kapja, mint a hasonló feladatot ellátó állami vagy önkormányzati intézmény” (3. old). A jelenlegi Egyhvtv megfogalmazását kibővítve: Minden közfeladatot ellátó intézmény „tevékenysége után a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű támogatásra jogosult” („9. § (1)).

2. A hitéleti támogatás

Az állami hitéleti támogatás alapja az adófizető polgárok személyi jövedelemadója 1 százalékanak egy egyház részére történő felajánlása és annak költségvetési kiegészítése, valamint az ingatlanjáradék és annak kiegészítése. A különböző jogcímenen folyósítható támogatások alig átláthatóak, elosztásuk pedig nélkülözi az objektív kritériumokat, ezért ez a rendszer az állami

befolyásolás melegágya, ami kiszolgáltatott helyzetbe hozza az egyházakat. Másrészt az állami hitéleti támogatás felhasználásról az egyházak gyakorlatilag senkinek nem tartoznak érdemi beszámolási kötelezettséggel, ha ezt mégis megteszik, anna valóságtartalma nem vagy alig ellenőrizhető. A hitéleti támogatás újraszabályozásra ezért felettebb időszertű. Ennek során a következő célokat javaslom szem előtt tartani:

- A sokrétű és átláthatatlan finanszírozási formák leegyszerűsítése a különböző tételek összefoglalása és/vagy az szja-fölajánlásba, illetve az ingatlanrekonstrukciós és beruházási támogatások esetén az ingatlanrendezés tételibe való beépítés révén.
- Az egyházak autonómiájának növelése a politikai befolyásolhatóság megszüntetése által.
- Az adófölajánló polgárok felelősségének növelése. Jelenleg a tényleges felajánlásoktól függetlenül az egyházak az szja teljes 1 százalékát megkapják az állami kiegészítéssel, vagyis az adófizetők rendelkezése gyakorlatilag fölösleges, annak legfeljebb az egyházak közötti elosztási arányok szempontjából van jelentősége.
- Egy jogszabályi automatizmus érvényesítése, amely az egyházak számára kiszámíthatóvá teszi a támogatásokat, ezáltal pedig előre tervezhetővé a költségvetésüket.

A fenti céloknak megfelelő állami forrásból történő hitéleti támogatás szükségessé teszi a jelenlegi rendszer átalakítását. Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül csupán négy lehetséges változatot nevezek meg, amelyek természetesen alapos egyházi egyeztetést igényelnének.

1. A szja fölajánlató részének növelése 1-ről 2 vagy 3%-ra a költségvetési kiegészítések párhuzamos megszüntetésével.

2. A szja fölajánlható részének és a költségvetési kiegészítésnek a különválasztása (a költségvetési kiegészítés független lenne a felajánlásoktól (pl. fix 0,5%)

3. Egy egyházi adó bevezetése egyháztagsági alapon. Ehhez az egyházaknak nyilvántartásba kellene venni tagjaikat, ami támogatottságuk tekintetében tiszta vizet önthetne a pohárba. Ha valaki nem kíván egy egyház tagja sem lenni és/vagy nem szeretné egyiket sem támogatni, akkor erről nyilatkoznia kellene az egyháza felé vagy az adóbevallása során. Ez az elképzelés jelenleg hatályos törvényekbe ütközik (például az adatvédelmi törvénybe).

4. Szja fölajánlás helyett fix (1 vagy több szja-százalékos) állami támogatás. Ez a változat ugyan kiiktatná az értelmetlenné vált 1 százalékos szja fölajánlást, ezáltal csökkentené a hatóság adminisztrációs terheit, de új problémákhoz vezetne (az egyházak között elosztási kulcsok meghatározása, az adófizetők akaratának semmibe vétele, az egyházak teljes függése az államtól), ezért még a jelenleginél is rosszabb változat. Bevezetését nem javaslom, csupán elméleti lehetőségként vettem fel.

Bármerre is mozdul el a törvényhozás egy új Egyhtv-el, az egyházak hitelességének helyreállítása érdekében maguknak az egyháznak kellene javaslatot tenni egy olyan kötelező érvényű ellenőrző rendszer kialakítására, amely lehetővé tenné a bármely forrásból érkező pénzek felhasználásának nyomon követhetőségét, és ezek hatékony ellenőrzését. Ezt az állam nem igen teheti meg helyettük, mert az az egyházak belső életébe való beavatkozásnak minősülhet. Az egyházi transzparencia azonban jelentős mértékben növelhetné a polgárok bizalmát az egyházak iránt.

© Wildmann János, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösenyi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

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

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515