

## Az előzetes hatásvizsgálatok jelentősége a vallási szféra szabályozásában \*

### I. Bevezetés

A vallási szféra szabályozásában a 2011-től 2013-ig terjedő időszak egy olyan folyamatként ragadható meg, amely több ízben is jelentősen – azaz koncepcionálisan is – átalakította azokat a rendelkezéseket, melyek lehetővé teszik az egyházi jogállás – s ezen keresztül a finanszírozási többletjogosítványok, mentességek – elnyerését. Az Alkotmánybíróság a korábbi 1990. évi IV. törvény helyébe lépett lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt 164/2011. (XII. 20.) AB határozatában közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenesnek minősítette, majd pedig a megsemmisített törvény pótlására hivatott – a korábbival azonos című - 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseit<sup>1</sup> is megsemmisítette 6/2013. (III. 1.) AB határozatával. Nem sokkal később – 2013 áprilisában – pedig Magyarország Kormánya T/10750 számon nyújtott be törvényjavaslatot A vallási közösségek jogállásával és működésével összefüggő törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról címen.<sup>2</sup> E törvényjavaslatban az előterjesztő a 2011. évi CCVI. törvény – szinte valamennyi lényeges rendelkezést érintő – átfogó módosítására tesz javaslatot, oly módon, hogy új fogalmakat is bevezet (pl. újratertemti a tételes jogban a bevett egyház kifejezést).

Miután a jogalkotó kétszer is sikertelenül kísérletezett az egyházi jogállás elnyerésével kapcsolatos szabályok jogrendszerbe illesztésével, feltételezhetnénk, hogy harmadik alkalommal már körültekintően, a jogalkotásra vonatkozó szabályok messzemenő betartásával jár el. Jelen írás okai között hangsúlyos elem az a tény, hogy bár a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban Jat.) 17. § (1) bekezdése értelmében a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit (s a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat esetében erről tájékoztatja a Kormányt) – ilyen előzetes hatásvizsgálat a T/10750 számon benyújtott törvényjavaslathoz – *bármennyire meglepő is* – nem történt, legalábbis arról az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 5. §-a által előírt hatásvizsgálati lap<sup>3</sup> nem készült.

Ezen írás az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok szerepéről, jelentőségéről és szabályairól kíván egy rövid összefoglalót adni, illetve konkrét – a vallási szféra szabályozásában eddig elsikkadó - vizsgálati szempontokat javasol – elősegítve egy hasonló tárgykörben a jövőben zajló jogalkotási, illetve hatásvizsgálati folyamatot.

\* Jelen írás az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 7. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, 14. § (1) és (3)–(5) bekezdése, valamint 37. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat a hatálybalépésükre, 2012. január 1-jére visszaható hatállyal megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ugyanezen törvénynek a 34. § (1) bekezdése is alkotmányellenes volt, ezért azt a hatálybalépésére, 2012. szeptember 1-jére visszaható hatállyal semmisítette meg, illetve az Alkotmánybíróság az említett törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (2) és (4) bekezdései alkotmányellenesek voltak, ezért azok hatályba lépésüktől kezdve nem alkalmazhatóak.

<sup>2</sup> A törvényjavaslat nyomán új törvény elfogadására e tanulmány lezárásáig – 2013. május 3-ig - nem került sor.

<sup>3</sup> A hatásvizsgálati lap tartalmát az említett KIM rendelet 1. sz. melléklete tartalmazza.

## II. A hatásvizsgálatokról – általánosságban

A fentebb említett új jogalkotási törvény egyik újítása – ami szűkebb témánk szempontjából is középponti jelentőségű – az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat intézményének hangsúlyosabb megjelenítése, noha konkrét módszertannal az új törvény sem szolgál. Az előzetes hatásvizsgálat a jogszabály előkészítőjének a feladata, az utólagos hatásvizsgálatot a miniszter szükség szerint folytatja le annak felmérésére, hogy mennyiben éri el a szabályozás a megalkotása idején várt hatásokat. Mindez elvileg nagyban hozzájárulhat a jogszabályok minőségének javításához, egyebek mellett garanciális kereteket biztosítva ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, valóban a köz érdekében tudják végezni;

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) egyik vonatkozó tanulmányában a következő módon definiálja a hatásbecslés fogalmát: „A hatásbecslés egy információkon alapuló, elemző megközelítése a becsült költségeknek, következményeknek és a szabályozó eszközök „mellékhatásainak”, egyedi, váratlan következményeinek. Arra is alkalmas, hogy mérje a már hatályos jogszabályok tényleges költségvonzatait és következményeit.”<sup>4</sup>

A jogszabályok hatásvizsgálatának elsődleges célja a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, amennyiben a vizsgálat kibővíti azoknak a tényezőknek a halmazát, amelyek mérlegelése elengedhetetlen a több oldalról átgondolt, megalapozott döntéshez. Ez valamennyi lényeges szempont és alternatíva feltárását jelenti, mind a szabályozási szükséglet, mind pedig a lehetséges megoldások tekintetében, legyen szó akár előzetes, akár utólagos hatásvizsgálatról. A hatásvizsgálat másodlagos, közvetett célja a jogszabályok hatékonyságának növelése, a minőségi jogalkotás elősegítése, ezáltal szilárdabb, átláthatóbb és ugyanakkor az igényekhez jobban igazodó jogrend megteremtése. Utóbbi elősegíti a hatékony deregulációt is, hiszen a jogszabályok „átfésülésének” hiánya hozzájárulhat a jog káros túlburjánzásához, illetve csökkentheti a rendelkezések tényleges időállóságát, illetve az azokkal szembeni közbizalmat.<sup>5</sup>

A szabályozási hatáselemzésnek egyfajta „őrszem” szerepet is el kell látnia. A hatályos jogszabályok folyamatos ellenőrzése (felülvizsgálata) elengedhetetlen ahhoz, hogy a körülmények megváltozása esetén adott joganyag hatékonyságának csökkenése észlelhető és a megfelelő módon kezelhető, kiigazítható legyen.

Kiemelendő továbbá, hogy a konkrét jogszabályokhoz kapcsolódó hatásvizsgálati elemzések nem utasításokat tartalmaznak, amelyeket a jogszabályok előkészítésében részt vevőknek követniük kell, hanem csupán a jogalkotó látókörét hivatottak bővíteni, segítve ezáltal a megalapozottabb döntéshozatalt. Ennek érdekében többek között

- átfogó képet nyújtanak az adott szabályozó eszköz különböző hatásairól,
- a szükséges, illetve a lehetséges mértékig monetarizálnak, vagyis pénzben fejezik ki a hatásokat, ezáltal jobban összehasonlíthatóvá tesznek bizonyos elemeket,
- rámutatnak olyan rövid, közép- vagy hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásokra, következményekre, amelyekkel a jogszabályok előkészítői nem vagy csak korlátozott mértékben foglalkoznának,
- feltárnak olyan jelenségeket, amelyek nem közvetlenül kapcsolódnak az adott rendelkezéshez, illetve csak áttételesen érintenek bizonyos csoportokat,
- elősegítik az érdemi konzultáció létrejöttét a jogszabály-előkészítésben részt vevő és olyan személyek között, akik a jogalkotó számára hasznos információval rendelkezhetnek az adott

<sup>4</sup> Improving Policy Instruments Through Impact Assessment, *Sigma Paper*: No. 31, OECD 2001. 10. o.

<sup>5</sup> Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2005. 25. o.

szabályozás hatásaival kapcsolatban.<sup>6</sup>

Az OECD és az Európai Unió tagállamainak tapasztalatai alapján a minőségi jogalkotás és szabályozási hatásvizsgálat feltételeinek számbavétele tekintetében a következő, egymással összefüggő elemekre kiterjedő vizsgálat ajánlható:

- Politikai elkötelezettség
- Jogszabályi megalapozottság
- Kormányzati együttműködés
- Módszertani útmutatók.<sup>7</sup>

Az externáliák (extern, azaz külső hatások) olyan váratlan haszon-, illetve költség-többletek, amelyek az azokat kiváltó gazdasági esemény(ek)en kívülálló szereplők számára realizálódnak, és amelyekre ezen szereplők nem rendelkeznek befolyással. A külső hatások számos módon csoportosíthatók, ezek közül a legfontosabb a pozitív és negatív externáliák különválasztása: előbbiek esetén a külső hatások kedvezőek, míg utóbbiak esetében a külső hatás hátrányos a kívülállók számára.<sup>8</sup> A szabályozással éppen az extern hatások elkerülése vagy éppen felerősítése is cél lehet.

Kovácsy Zsombor és Orbán Krisztián szerint „[A]z érdekelték lényegében a szabály érintettjei. Megjelenhetnek szervezetek, informális csoportok formájában vagy egyénekként. Az érdekelték körébe sorolandók a szabályhatásai által érintettek, továbbá a szabályalkotásra hatást gyakorlók is. A hatásvizsgálat érdekeltékekkel kapcsolatos célja az azonosításuk, érdekeik megismerése és befolyásuk mértékének megállapítása. Az érdekelemzés tárgya a különböző érintett csoportok érdekeinek vizsgálata. Elsődleges célja a szabályozás hatásvizsgálatának ebben a fázisában a szabályalkotó számára útmutatást adni abban a tekintetben, hogy miként próbáljon meg támogatókat szerezni a szabályozási cél megvalósítása érdekében, illetve hogyan küszöbölje ki a szabályozás esetleges veszteségeinek ellenállását. Az érintettek érdekeinek elemzése természetesen nem kizárólag arra irányul, hogy a lehető leghatékonyabb taktikát válasszuk meg a jogalkotói szándék keresztülvitele érdekében: ennél sokkal inkább a társadalmi hatásvizsgálat lényegéhez sorolandó az igazságosság jegyében az érdeksérelmek lehetőség szerinti kiküszöbölése, ahogyan arról a korábbiakban is szó volt, illetve később is említés esik.”<sup>9</sup>

Kiemelendő, hogy a feltérképezett hatások között valamennyi lényeges hatás érdemi vizsgálatára módot kell találni, s bár minden hatást megvizsgálni (és összegyűjteni) lehetetlen, mégis, a legfontosabb következmények vizsgálata elengedhetetlen. Arra vonatkozóan, hogy mi a fontos, nincs általános érvényű szabály vagy meghatározási módszer, mindig az adott helyzetben kell döntenie az egyes vizsgálati lehetőségek rangsoráról és így a hatásvizsgálat konkrét összetevőinek meghatározásáról. Gyakori – és témánk szempontjából is érdemi – hiba, mikor a több embert (nagyobb létszámú) csoportot érintő hatást tekintjük fontosabbnak; hiszen lehetséges, hogy valamely sérülékeny csoport – pl. az egyházi jogállásra szert nem tevő entitások által ellátott rászorulóknak – esetében jóval jelentősebb következményekkel számolhatunk.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> Aare Kasemets - Mari-Liis Liiv: The use of socio-legal information in the draft acts' explanatory memoranda: a precondition for good governance (előadás). 12th NISPACEE Annual Conference. 'CEE Countries Inside and outside the EU: Avoiding a New Divide'. Vilnius, 2004. május 13-15.

<sup>8</sup> Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián i. m. 97.

<sup>9</sup> Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián i. m. 116. o.

<sup>10</sup> Gyergyák Ferenc – Kiss László (szerk.): Általános jogalkotási ismeretek. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. KSzK ROP 3.1.1.Programigazgatóság, Budapest, 2007. 206.

Az előzetes hatásvizsgálat körében gyakori hiba továbbá, hogy a szabályozás nem szándékolt, áttételes, a célcsoporton kívül más szereplőket - esetünkben a társadalom vallásilag nem elkötelezett tagjait - érintő következményei nem kerülnek a látótérbe a jogszabály előkészítés során.<sup>11</sup>

A gyakorlatban a legnagyobb gát a hatásvizsgálatok érdemi volta előtt a „megrendelő” vélelmezett vagy tényleges politikai elfogultságaihoz és igényeihez (érdekeihez) igazodó – előzetes vagy akár utólagos – hatásvizsgálatok „lefolytatása”, különösen a feltárt, döntést megalapozó alternatívák száma, jellege és tartalma tekintetében.

## II.1. A hatásvizsgálat szabályozása a tételes jogban

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 2. §-a (1) bekezdésének 2. pontja értelmében, a hatásvizsgálat olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését. A Jat. már említett 17. §-ának (2) bekezdése értelmében a(z előzetes) hatásvizsgálat során vizsgálni kell

- a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
  - aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
  - ab) környezeti és egészségi következményeit,
  - ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.<sup>12</sup>

A hatásvizsgálatról szóló – fentebb idézett – KIM rendelet 3. §-a értelmében az előzetes hatásvizsgálat során

- a) a legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatokat, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni;
- b) a szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tárni;
- c) a számszerűsíthető előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni kell, majd ilyen formában kell elemezni;
- d) egy előzetes hatásvizsgálaton belül egységes módszertani elvrendszert kell alkalmazni;
- e) a szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni;
- f) több döntési változat esetén valamennyi változat esetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.

A Jat. 21. § (1) bekezdése szerint a miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását is, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok – a 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti

<sup>11</sup> Uo.

<sup>12</sup> E körben lényeges a hatásvizsgálatról szóló KIM rendelet 4. §-ának (3) bekezdésében foglalt azon szabály, mely szerint a szabályozás előkészítője értékeli a szabályozás elmaradásának várható következményeit, a szabályozás elmaradása esetén jelentkező költségvetési hatásokat.

a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.

E két rendelkezés (Jat. 17. § (2) bekezdésének és a 21. § (1) bekezdésének] összevetése alapján látható, hogy amennyiben az előzetes hatásvizsgálatokra érdemben nem kerül sor, úgy nem jön létre az adott szabályozási tárgy tekintetében releváns szempontok és lehetséges vizsgálati módszerek „alap-katalógusa” sem,<sup>13</sup> ez pedig gyakorlatilag esetlegesség, és viszonyítási pontok nélkülivé teszi/teheti az utólagos hatásvizsgálatokat (is).

*További szempont*, hogy az előzetes hatásvizsgálat jelentősége nem csupán abban áll, hogy ily módon – az előzetes diszkusszió révén – a döntés válik érettebbé, megalapozottabbá, hanem legalább ilyen lényeges, hogy a szabályozás által érintett közeg és a szélesebb értelemben vett nyilvánosság is képes ezen keresztül „önképének”, illetve véleményének határozottabb megformálására, artikulálására. Hangsúlyoznunk kell, hogy egy törvény minőségét nem kizárólag a szabályozás szövegszintű megjelenése határozza meg, hanem hasonló mértékben érdemes figyelmet fordítanunk arra a kohéziós, szocializációs, jobb esetben az érintettek egymás iránt is megnyilvánuló szolidaritásában is tetten érhető szempontra, amely révén a nem csupán egy új, állami norma születik, hanem az egész társadalom problémaérzékenysége, tudatos válaszkeresése és különösen tényismerete pozitív irányban változhat.

A jogalkotási folyamat tehát nem öncélú, azaz nem lehet kizárólagos célja a jogi instrumentum világra segítése; ennek megfelelően a jogalkotás egyes lépései nem kerülhetők meg anélkül, hogy ne egy kapkodó és ezzel együtt rögtönző, s ennek megfelelően céljait is csak töredékesen megvalósítani képes normaalkotásba torkolljon a folyamat. *A jó állam* egyik jellegzetessége, hogy akkor is betartja az általa teremtett vagy fenntartott szabályokat, ha azok egy-egy esetben nem tűnnek feltétlenül szükségesnek.

Különös súlyt ad a fenti megállapításoknak, hogy a hazai – legtágabban vett társadalomtudományi – szakirodalom egységes abban, hogy Magyarországon a közpolitikai folyamatok hagyományos és egyik legnagyobb gyengesége éppen az, hogy a magyarországi közpolitikai folyamatok elindulnak, de nincs kifutásuk, lezárásuk, illetve értékelő szakaszuk. Ennek a jelenségnek egyfajta jogalkotási megfelelője az utólagos – s ettől nem elválaszthatóan az előzetes – hatásvizsgálatok hiánya, illetve köteleességszerű, elnagyolt volta.

## II.2. A(z elmaradó) hatásvizsgálatok jelentősége a vallási szféra szabályozása körében

Az érdemi (hatás)tanulmányok, hatásvizsgálatok rámutatnak/rámutathatnak olyan rövid, közép- vagy hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásokra, következményekre, amelyekkel a jogszabályok elfogadói, kibocsátói – a pillanatnyi politikai érdekeken túl – nem vagy csak korlátozott mértékben foglalkoznak/foglalkoznának. Jelen tanulmány szűkebb tárgya vonatkozásában a negatív jelenségek – s ezen belül is bizonyos visszaélészerű egyházalapítások - kimutathatóan jelen voltak a 2011 előtti esztendőkből is, ám a törvény előkészítése során semmilyen hitelt érdemlő, adatolt felmérés nem született annak tisztázására, hogy ezek az extremitások – köztük a kiegészítő normatíva okán egyházzá alakuló szociális intézmények – nem elszigetelt – s ekként a teljes rendszer radikális átalakítása nélkül is kezelhető (lásd később) – jelenségek.

A 2011. évi C. és 2011. évi CCVI. törvények végső – elfogadott – szövegváltozataihoz igazodó érdemi hatástanulmányok (előzetes hatásvizsgálatok) azért is lényegesek lettek volna, mert igazolhatták volna a már másfél évtizeddel korábbi országgyűlési vitákban is nagy teret kapó félelmeket, amelyek a destruktív – gyermekeket elnyelő, családokat szétzúzódó, elesett emberek vagyonát megkaparintó és tagjaikat csoportos öngyilkosságra valamint rituális emberáldozatra

<sup>13</sup> A hatásvizsgálat tárgyában már idézett KIM rendelet 4. §-ának (2) bekezdése értelmében a szabályozás előkészítője kiválasztja azokat a jelentős következményekkel járó, érdemi szabályozási elemeket, amelyek következményeinek elemzésére kiterjed az előzetes hatásvizsgálat és kiválasztja a vizsgálandó hatásokat.

biztató – szekták térnyerésétől kívánták volna megóvni a magyar társadalmat. Félő, hogy az előzetes – érdemi – hatásvizsgálatok elmaradásának egyik döntő oka éppen az tény lehet, hogy az említett félelmek nem bizonyultak valósak. Sőt egy valóban objektív felmérés vélhetően azt támasztaná alá, hogy a 2012-ben kényszerűségből vallási egyesületté átalakult kisegyházak döntő többségének ma Magyarországon jelentős hatása van pl. a társadalmi kohézió és szolidaritásrakészítettség erősítésében, a társadalom szövetének – kevésbé látványos, ám valós mértékű – megújításában.

Lényeges kérdés, hogy az előzetes hatásvizsgálat körében *mi alapján lehet eldönteni, hogy van-e valós szabályozási szükséglet, illetve hogy erre a meglévő jogszabály módosításával vagy egy új instrumentum létrehozásával kell-e választ adni?* A lehetséges válaszok bizonytalanságot tartalmaznak olyan elemeket is, mint a józan ész, a politikai igény vagy éppen a jogalkotás szakmai szabályaira utalás.

Amennyiben a jogalkotás szükségessége a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C., illetve 2011. évi CVI. törvényekkel kapcsolatban – utólag – merül fel, úgy a válaszhoz – mintegy a probléma szűk keresztmetszeteként – azt kell tisztáznunk, hogy a korábbi törvény, illetve az arra épülő, az egyházak nyilvántartásba vételével kapcsolatos problematikus gyakorlat és a finanszírozási visszaélések kezelése kizárólag új törvény útján volt-e lehetséges? E körben rendkívül izgalmas kísérlet lenne annak végiggondolása, hogy nem lett volna-e lehetséges a jogalkalmazói gyakorlat átalakítása, illetve befolyásolása a jogalkotási szükséglet felmerülésekor hatályos – pl. az ügyész fellépési lehetőségeit rendező, hagyományos – jogi előírások alapján; illetve pl. izgalmas lenne (lett volna) végiggondolni, hogy mit is jelenthet(ett volna) a jogalkalmazás során a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény az egyházak vonatkozásában, különös tekintettel a törvény 2. §-ának (1) bekezdésére és a 3., 4. és 5. §-okban foglalt jogkövetkezményekre.

Természetesen ahhoz, hogy az előzetes (és utólagos) hatásvizsgálatok valós „értékét” és a jogi rendszerben betöltött tényleges szerepét megfelelően „árazhassuk be”, szükséges annak felvázolása is, hogy miként viszonyul az Alkotmánybíróság ezen vizsgálatok hiányosságaihoz, illetve esetleges teljes hiányához. Megállapítható, hogy alkotmányjogi panasz keretében a jogállami jogbiztonság sérelmére – ezen belül konkrétan a jogszabály elfogadását megelőző hatásvizsgálat elmulasztására – alapított hivatkozásokat az Alkotmánybíróság a korábbiakban nem találta elégségesnek a közjogi érvénytelenség kimondásához.<sup>14</sup>

### **III. A hatásvizsgálatok további szempontjai a vallási szféra vonatkozásában**

Jelen tanulmány nem törekszik egy teljeskörű kérdés- és hatásvizsgálati szempontkatalógus összeállítására: csupán néhány lényeges, ám gyakran az országgyűlési vitákban, illetve a médiumokban sem hangsúlyosan megjelenített szempont felvillantására vállalkozunk.

#### **III.1. Roma vallási szervezetek**

A hatásvizsgálatok egyik – a hivatkozott jogszabályokban nem említett, de meghatározó – szempontja lehet, hogy *a tervezett szabályozási tartalom milyen módon befolyásolja a hosszútávú társadalompolitikai, illetve nemzetstratégiai célkitűzések megvalósulását.* Magyarország vonatkozásában kétségkívül ilyen célkitűzés a roma társadalom integrációja, egy organikus roma középosztály létrejöttéhez való hozzájárulás: végső soron egy létező és erős roma civil társadalom

<sup>14</sup> Lásd a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatot.

kialakítása. Ebben a hivatalos politikai lózungok is nagy szerepet szánnak a nyilvántartásba vett egyházak missziós tevékenységének, a roma-pasztorációnak.

Sajátos jelensége a rendszerváltás utáni magyarországi „vallási közéletnek”, hogy különösen vidéken egyre-másra jöttek létre a romák által és elsősorban romáknak létrehozott vallási közösségek, melyek közül több is szert tett egyházi státuszra. Ilyen volt pl. – hogy csak az ismertebbeket említsük – az Új Élet Roma Egyház, illetve a Jézus Krisztus Magyarországi Roma Keresztény Egyház. Ezek a szervezetek olyan integratív, szocializációs és reszocializációs feladatokat is ellátnak/elláttak, amelyeket a nagyobb egyházak és a hasonló céllal működő állami intézmények valós kapcsolódási felületek hiányában képtelenek ellátni vagy csak részlegesen látnak el. Ez a szempont semmiképpen nem rekedhet kívül a vizsgált összefüggések körén.

### III.2. Egyházak mellett létrejött egyesületek és alapítványok léte és ezek jog általi kezelése

A 2011. évi CCVI. törvény 36. § (1) bekezdése is világosan rendelkezik/rendelkezett arról, hogy a korábban a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett és egyházként elismert egyes szervezetek a törvény erejénél fogva egyesületté alakulnak át,<sup>15</sup> oly módon, hogy e szervezetek 2012. január 1-jétől a korábbiak általános jogutódainak tekintendők. Súlyos probléma, hogy bár az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 8/2012. (II. 29.) OGY határozat mellékletében megjelölt egyházak egyházi jogállásukat nem veszítették el, s vallási egyesületté történő átalakulásuk nem kényszeríthető ki - az AB elmulasztotta rendezni a jogutódok sorsát. Így *egy furcsa – a mai magyar jogi rendszerben értelmezhetetlen – szerzet jött létre, amelynek egy teste, de két feje van.* Az természetesen fogalmilag nem kizárt és nem is tilalmazott, hogy ugyanazon személyek egyidejűleg vagy időben egymást követően egyházat és mellette egyesületet is létrehozzanak, de az fogalmi képtelenség, hogy az általános jogutód és a jogelőd egyidejűleg létezzenek és adott esetben versengjenek (!) is a személyi jövedelemadó adózók által felajánlható részéért. A 6/2013. (III. 1.) AB határozat nyomán indult egyes – különösen az ún. technikai számok kiadása tárgyában a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* (a továbbiakban NAV) előtt indult - hatósági eljárások nehézségei – és olykor feloldhatatlan ellentmondásai – alapján is arra kell következtetnünk, hogy az Alkotmánybíróságnak – ha már nem a teljes megsemmisítést választotta – meg kellett volna határoznia bizonyos alkotmányos követelményeket a jogalkalmazó szervek számára.<sup>16</sup>

Sajnálatos módon ezt a problémát az új törvényjavaslat sem kezeli teljes mélységében, a 2012. január 1. és az új törvény hatályba lépése közötti időszakban keletkezett jogviszonyok, illetve igények egy – jelentős – részének rendezésével a jogalkotó adós maradt.

A minőségi – azaz jogbiztonságot szem előtt tartó, adekvát megoldásokkal és tartós eredményekkel kecsegtető - jogalkotás egyik lényeges előfeltétele, hogy a szabályozás tárgyával kapcsolatos elemi tények rendelkezésre álljanak, illetve feltárára kerüljenek. Ez leggyakrabban elemi szociológiai, statisztikai adatok rendelkezésre állását jelenti.

Az elmúlt két esztendőben a vizsgált témakörben a kormányzati kommunikáció egyik sarokpontja volt, hogy az egyesületté átalakuló vallási szervezeteket nem éri valódi anyagi, pénzügyi hátrány, hiszen – leszámítva az állami kiegészítést – az egyesületek is hozzáférhetnek a személyi

<sup>15</sup> A törvény korábbi 34. § (1) bekezdése értelmében [A] mellékletben meghatározott egyházak és a (2) bekezdés szerinti egyházak, valamint ezek vallásos célra létrejött önálló szervezetei kivételével valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül.

<sup>16</sup> Az akkor hatályos Abtv. 46. §-ának (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

jövedelemadó adózók által felajánlható részéhez. Ez a kijelentés azonban a tények ismeretének hiányáról árulkodik, amennyiben az OGY határozat mellékletében szereplő korábbi egyházak majd mindegyike mellett legalább egy alapítvány is működött, illetve működött ma is. E korábban is létezett kettős struktúra elemzése meghaladja eme írás kereteit, ám a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az újonnan létrejött egyesületek és a jogelődjük által létrehozott alapítványok már a 2013-as esztendőben ugyanazért az 1%-ért kell, hogy harcba szálljanak.

Ma a szakirodalomban már e szféra kapcsán is alkalmazott megközelítés a *komplex jogalanyiség* konstrukciója. A komplexitás nem csupán abban az értelemben jellemezheti az egyházakat, illetve egyéb vallási szervezeteket, hogy köz- illetve magánjogi jogalanyiség-jegyekkel egyként rendelkezhetnek, hanem oly módon is, hogy a jogalanyiség vizsgálatakor – egy kiterjesztő értelmezéssel – nem csupán az adott, nyilvántartásba vett vallási szervezetet (esetleg annak önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységét) vizsgáljuk, hanem mindazokat az egyesületeket, alapítványokat stb. is, melyeket az adott egyház, illetve annak tagjai hoztak létre. Ez – lehet - az igazán „komplex” megközelítése a jogalanyiség vizsgálatának is. A felvetés azért sem életképtelen, mert pl. a *Magyar Köztársaság Kormánya és a Szuverén Jeruzsálemi, Rodoszi és Máltai Szent János Katonai és Ispotályos Rend közötti Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről szóló 2010. évi CXL. törvény 5. Cikkének 2. pontja* is úgy rendelkezik – egyes támogatásokkal összefüggésben – hogy azokat „a kijelölt szervezetek és az ezek által létrehozott önálló jogi személyiséggel rendelkező közhasznú szervezetek javára” kell nyújtani. Számos esetben az elválasztás, az egyes entitások elkülönült kezelése nem csupán életszerűtlen lenne, de egyenesen gyakorlati többletnehézségeket is jelentene... A törvényjavaslat ebben a vonatkozásban sem kiforrott, illetve következetes: bár érzékeli a problémát, elnagyolt szabályaival vélhetően nem fogja megkönnyíteni a jogalkalmazók dolgát.

### III.3. A hibákból tanulás lehetősége: a 2011 augusztusa után kialakult hatósági joggyakorlatok értékelése

Egy két éves folyamatban – a jogalkotó szemszögéből értelmezett – Alkotmánybíróság általi „folyamatos visszautasítás” nem csupán politikai és egyéb hátrányokat jelenthet, hanem egyúttal rendkívüli lehetőséget is a tanulásra. A jó két éve zajló jogalkotási folyamattal párhuzamosan egy jogalkalmazói gyakorlat is ki- és átalakult a vizsgált időszakban, rendkívül sok következtetés, tartalmi szabályozásra vonatkozó felismerés lehetőségét is megteremtve. A jogalkalmazó szervek között „új” szervek is megjelentek; így az *Országos Választási Bizottság* (a továbbiakban OVB), a *Magyar Tudományos Akadémia* vagy éppen az *Országgyűlés, illetve annak Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága* – amellet, hogy a hagyományos bírósági (törvényszéki) közreműködés szabályai is átalakultak. Meggyőződésünk, hogy ezen klasszikus jogalkalmazó, illetve eme speciális vonatkozásban jogalkalmazóként, illetve „szakértőként” fellépő szervezetek vizsgált időszakban kifejtett magatartásának vizsgálata igen hasznos, a szféra szabályozását előnyösen befolyásoló eredményeket hozhat(na).

Néhány példát keresve, okvetlenül említenünk kell az OVB előtt folyt eljárások tapasztalatait, melyek pl. felvetették az ügyvédkényszer bevezetését is, tekintve a beadványok – azaz a jóváhagyásra benyújtott kérdések – egy részének zavaros, nyelvileg, logikailag ellentmondásos tartalmát. Hasonló folyamat zajlott, illetve hasonló „követelés” fogalmazódott meg korábban egyes Alkotmánybíróság előtti eljárások kapcsán is, s ott az ügyvédkényszer meg is valósult.

Szintén e körben említhető az általunk a jogrendszer fantomfájdalmának elnevezett jelenség is, mely kifejezetten a *Fővárosi Törvényszék* gyakorlatában vált tetten érhetővé:

A már hivatkozott 2011. évi C. törvény 7. § (4) bekezdése kimondta: „Az egyház elnevezést csak e törvény szerint nyilvántartásba vett szervezet viselheti”. Ez különösen annak ismeretében volt



aggályos, hogy az egyház kifejezés nem elsősorban tételesjogi kategória, nem egy intézménytípus leírására szolgáló fogalom, hanem a Krisztusban lévők, a Krisztust követő emberek közösségének, Krisztus testének fogalmi megjelenítésére szolgáló köznyelvi és biblikus, illetve teológiai kifejezés. Kétséges, hogy ennek használata törvénnyel megtiltható-e egy egyébként legálisan működő, nyilvántartásba vett (veendő) vallási szervezet számára? Éppen e megfontolás alapján az új egyházügyi törvény, a 2011. évi CCVI. törvény szabályai között már nem találunk/találtunk ilyen rendelkezést. Ami ezt a 2012. január 1. óta fennálló helyzetet igazán érdekessé teszi, az az a tény, hogy a Fővárosi Törvényszék 2012 tavasza óta – az egyházból egyesületté átalakuló szervezetek vonatkozásában – nem engedi az egyház szó használatát a hivatalos elnevezésben, sőt a vallási egyesület létesítő dokumentumában – öndefiníciója körében – sem hivatkozhat(ott) önmagára, mint egyházra (!). A Fővárosi Törvényszék a névvalódiság követelményére hivatkozva állítja, hogy az egyház szó szerepeltetése az elnevezésben – vagy akár a létesítő dokumentum öndefiníciós részében (!) – még akkor is megtévesztő lehet, ha az egyébként tartalmazza az egyesület kifejezést is (mint világos utalást a szervezeti formára).

Ez a jelenség nem egyéb, mint a jogrendszer fantomfájdalma: a vonatkozó – explicit – tételesjogi szabály már nem létezik, de a jogalkalmazói gyakorlat – egy erőltetett jogi érv segítségével hívása mellett – érvényre juttatja a korábbi konstrukciót. A jogalkalmazó – esetünkben a Fővárosi Törvényszék – illetően magatartásának okai között – a szűken vett szakmai tényezőkön túl – megjelenhet a politikai lojalitás is, ám feltétlenül hangsúlyozandó körülmény a gyors ütemű „jogszabálycserélődés” is, amely feltétlenül rontja a törvények helyes, adekvát értelmezésének esélyeit is. *Csak ilyen rendkívül zaklatott jogalkotás eredményezhet ilyen extrém jelenségeket, amikor is a jogalkalmazó stabilitás iránti igénye erősebb lehet a tételes jog szabályainál is...* A konkrét jogértelmezési kérdésben bonyolítja – illetve bizonyos értelemben tisztázza – a helyzetet, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által 2012. február 1-én az egyházból egyesületté alakuló vallási szervezeteknek eljuttatott tájékoztató is szó szerint azt tartalmazta, hogy „[Az egyesület] használhatja az egyház elnevezést”.

Az egyházi jogállás elnyerésével kapcsolatos újabb szabályozás(ok) – amint arra már fentebb is utaltunk – lényeges újdonsága, hogy az elismerési folyamat – bármelyik időállapotot tekintjük is – többszereplőssé vált. Az elmúlt időszak tapasztalatai fényében kijelenthető, hogy éppen ez az aspektus – tudniillik a szereplők együttműködésének kérdése – az egyik középponti jelentőségű kérdés: a kapcsolatfelvételi, kapcsolattartási és egyéb típusú együttműködési problémák katalógizálása és hatásvizsgálat keretében történő elemzése, illetve az eredmények tételesjogi átvezetése jelentősen javíthatná a mindenkor szabályozás minőségét, alkalmazhatóságát. Amint azt látni fogjuk, az együttműködési nehézségek egy része a normatív döntések értelmezésének hibáiból adódnak, állnak elő.

A terjedelmi korlátok miatt csupán néhány példát kívánunk felvillantani, amely jól kifejezi, bemutatja azt a kapkodó és kiszámíthatóságot nélkülöző jogalkalmazási gyakorlatot, amely – sajnálatos módon – jellemzővé vált a területen. Már utaltunk arra, hogy a 2011. évi CCVI. törvény mellékletében nem szereplő szervezetek 2012. január 1-től – a törvény erejénél fogva egyesületté alakultak át. Ezen szervezetek döntős többsége – tudomásul véve a törvény rendelkezéseit – meg is kezdte – a jelentős többletkiadásokkal járó – egyesületkénti működést. Majd január második felében az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságától (a továbbiakban Bizottság) egy meglepő tartalmú levelet<sup>17</sup> kapott több mint nyolcvan (?) szervezet, amiben az állt,

<sup>17</sup> A levél tartalma a következő volt:

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága

Tisztelt Egyház/Vallási Közösség!

Az egyházuk, illetve vallási közösségük 2011. december 20.-áig (a korábbi 2011. évi C. törvény hatályon kívül helyezéséig) kérelmet nyújtott be a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz a lelkiismereti és vallásszabadság

hogy – tekintettel arra, hogy egyházi státuszuk folyamatos elismerését kérték az Országgyűléstől – továbbra is egyháznak tekintik őket, s a Bizottság kéri a státusz elismertetésével összefüggő – törvényben előírt igazolások – a levél tényleges kézhezvételétől számított néhány napos határidővel történő – benyújtását.<sup>18</sup> A levelet kézhez kapó vallási szervezetek jelentős részét – becslések szerint több mint felét – meglepetésként érte a megkeresés, illetve a dokumentum tartalma, hiszen semmilyen – kifejezett vagy ráutaló – magatartást nem tanúsítottak a korábbi törvény fennállta idején, ami megalapozta volna a Bizottság felvetését és ezen keresztül az ismételt státusz-változást, illetve annak lehetővé tételét. Mintegy tucatnyi szervezett vissza is utasította a levélben foglaltaknak megfelelő magatartás kifejtését, tekintve, hogy néhány hét leforgása alatt immár harmadszor következett (volna) be váratlan és egyúttal jelentős változás a jogállásukban...

Sajnálatos módon – amint arra a NAV-val kapcsolatosan a korábbiakban is utaltunk – a hibás, illetve aggályos jogalkalmazói gyakorlatok kialakulásában az Alkotmánybíróság legutóbbi döntésének is volt/van szerepe. A már említett 6/2013. (III. 1.) AB határozat ugyanis tévesen hivatkozott arra, hogy „[Az] Alkotmánybíróság jelen határozatának következtében nem maradt hatályban az Ehtv.-ben olyan szabály, amely a miniszter általi nyilvántartásba vételt kizárólagosan az egyház Országgyűlés általi elismeréséhez (illetve az Ehtv. Mellékletének módosításához) kötné, nincs törvényi akadálya annak, hogy az OGYh.-ban elutasított, de a jelen határozat visszamenőleges hatályú rendelkezése értelmében az egyházi jogállásuktól meg nem fosztott vallási közösségek az Ehtv. 17–18. §-ának megfelelően adataikat bejelentésük a miniszternek és az nyilvántartásba vegye őket.” Az AB határozat ezen mondatára alapítottan mintegy 50 vallási egyesület nyújtott be kérelmet a nyilvántartást vezető minisztériumhoz, ám az EMMI Egyházi, Nemzetiségi és Civil Kapcsolatokért Felelős Államtitkára májusi keltezésű leveleiben arról tájékoztatta a kérelmezőket, hogy:

*[A] lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban Ehtv.) az Alkotmánybíróság IV/2352/2012. (!) számú határozatát követően hatályban maradt rendelkezései az egyházak nyilvántartásba vételére vonatkozó miniszteri hatáskorról a következőket tartalmazzák:*

*Az Ehtv. 7. § (4) bekezdése alapján „az Országgyűlés által elismert egyházakat a melléklet tartalmazza.” A 16. § úgy rendelkezik, hogy a „miniszter az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépését követő 30 napon belül az egyházat*

---

jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallásközösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (továbbiakban: Törvény) 34.§ (2) bekezdése értelmében kérték egyházi státuszuk folyamatos elismerését az Országgyűlés által. A Törvény 14 .§ (4) bekezdése alapján a Bizottság felhívására az egyesület a Törvény 14 .§ (2) bekezdése a)- f) pontja szerinti feltételeket igazolni köteles. Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága a Törvény fenti paragrafusában értelmében felhívja Önöket, hogy a Törvényben felsorolt feltételek meglétét 2012. február 3.-ig igazolni szíveskedjenek.

Felhívom szíves figyelmüket arra, hogy amennyiben a jelzett határidőig nem érkeznek be a szükséges igazolások, a bizottság, illetve előterjesztése alapján az Országgyűlés a rendelkezésére álló dokumentumok, illetve adatok alapján dönt a kérelmekről.

Budapest, 2012-01-12

Dr. Lukács Tamás, elnök

<sup>18</sup> Az eljárás alapjául az a törvényi rendelkezés szolgált, miszerint a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény hatályvesztéséig a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó egyház új törvény szerinti elismeréséről az Országgyűlés 2012. február 29-éig köteles dönteni. A törvény mellékletének néhány elemmel történő kiegészítését tartalmazó T/5839. számú törvényjavaslat benyújtását követően az előterjesztő bizottság 2012. február 13-án benyújtotta az egyházkénti elismerés elutasításáról szóló H/5854. számú határozati javaslatot is, amelyben 67 vallási közösség egyházi elismerésének elutasítását javasolta. A határozati javaslat nem tartalmazott részletes indokolást arra vonatkozóan, hogy az elutasításra javasolt vallási közösségek megfelelnek-e, illetve miért nem felelnek meg az Ehtv.-ben meghatározott feltételeknek.

*nyilvántartásba veszi."*

*Tekintettel arra, hogy a hatályban tartott normaszöveg nem ad lehetőséget a nyilvántartásba vételre, így kérelmüknek nem tudok eleget tenni.*

A minisztérium válasza meglepő – legalábbis az Alkotmánybírósági érvelés ismeretében, hiszen az az államtitkár által hivatkozott rendelkezések – önmagukban – bizonyosan nem zárnák ki az Országgyűléstől független minisztériumi eljárást, illetve nyilvántartásba-vételt. A törvény – továbbra is hatályos – 28. § (2) bekezdése azonban igen, amennyiben azt tartalmazza, hogy: „Az egyház a mellékletnek az adott egyház törlésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napján szűnik meg.” Egyszerű logikai értelmezés révén pedig világos, hogy ha a megszűnés fogalmi eleme a törvény mellékletében való korábbi feltüntetés, akkor a nyilvántartásba vétel sem mehet végbe a melléklet módosítása nélkül. Azaz az AB tévedett, amikor elégségesnek tekintette saját „gyomláló” tevékenységét. A határozat meghozatalakor hatályos Abtv. 52. §-a pedig lehetővé tette, hogy „[Az] Alkotmánybíróság a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené.” Röviden: a minisztérium általi nyilvántartásba vétel valóban nem lehetséges, de nem az EMMI által kifejtett érvek alapján.

#### **IV. Várható költségek és lehetséges anyagi természetű előnyök és hátrányok feltérképezése**

Jelen tanulmány konkrét tárgya vonatkozásában igen nagy jelentősége van a pénzügyi vonatkozásoknak is, különösen azoknak a pénzben is kifejezhető károknak, melyek az időközben megsemmisített törvényi rendelkezések végrehajtásával összefüggésben korábban érték az utóbb – formálisan – ismét egyházzá vált szervezeteket. Ezen – esetleges – károk jellegével (elmaradt bevételek, többlet-kiadások stb.), illetve mértékével és állam általi megtérítésével kapcsolatos kérdések áttekintése és részletes elemzése szintén része kellett volna, hogy legyen az új törvényjavaslat előkészítési folyamatának. A kérdés sürgető voltát erősíti, hogy mintegy tucatnyi szervezet fordult az *Emberi Jogok Európai Bíróságához*.<sup>19</sup> Az anyagi értelemben is sérelmet szenvedett vallási entitások kárainak megtérítésével kapcsolatban az ellenzék egyik pártjának képviselője által megfogalmazott országgyűlési határozattervezet<sup>20</sup> is született.

A kérdéskör azonban – természetesen – nem szűkíthető a jogalkotással okozott károk stb. orvoslásának problémájává. A lehető legszélesebb körű pénzügyi természetű hatásvizsgálat indokoltsága is jelentős: a jogalkotónak fel kell mérnie, hogy az egyházi státuszok megvonásával elérhető költségvetési stb. előnyök és az változó státuszú, változó finanszírozású szervezetek általi közfeladat-ellátás esetlegesen romló színvonala, adott esetben megszűnése mekkora többletköltséget jelenthet a teljes államháztartás szintjén. Ilyen számításokról nincs tudomásunk.

Kérdés továbbá, hogy valósanak bizonyult-e az a – nem egyházi, hanem direkt pártpolitikai színtereken megfogalmazott – remény, hogy az ún. biznisszegyházak kiiktatásával egy nagyjából azonos méretű tortából a „valódi” egyházak nagyobb szeleteket hasíthatnak ki maguknak. Ezt

<sup>19</sup> Ezek közül az egyik legismertebb a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség (MET).

<sup>20</sup> Lendvai Ildikó által H/10731 számon benyújtott, A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességével összefüggő jogalkotási feladatokról szóló országgyűlési határozati javaslat 2. pontja a következőképpen fogalmaz: „Az 1. pont szerinti törvényjavaslat tartalmazzon szabályozást arra vonatkozóan, hogy a) a törvény hatálybalépését követő 60 napon belül az érintett egyházak részére a Határozat közzétételének időpontjára visszamenőleges hatállyal minden, a hatályos szabályozás szerint az állam által nyújtott, az egyházakat megillető támogatást egyösszegben kell folyósítani, továbbá b) az érintett egyházak számára a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény szerinti adózási rendelkezés már a 2013. évi rendelkező évben is váljék lehetővé.”

nyilvánvalóan tudományos eszközökkel lehetne – és lenne szükséges - ellenőrizni: a most hozzáférhető tényekből (nagyobb egyházak részére történt felajánlások visszaesése, népszámlálás eredményei) azonban arra következtethetünk, hogy az 1%-os felajánlásban részesíthető egyházak körének szűkítése nemhogy nem növelte a törvény mellékletébe bekerülő szervezeteknek nyújtott felajánlásokat, hanem éppenséggel egy részleges ellenhatást eredményezett: az elmúlt két esztendő immár három felvonásos jogalkotási drámája a súlyosan átpolitizált szféra egészére borul egyfajta árnyékként, érdemben sújtva azokat is, akik látszat szerint a rendszer „kedvezményezettjei”. Az adójuk 1 %-át felajánlók közül ugyanis sokan azt feltételezhetik – szól a munkahipotézis –, hogy a folyamatosan átalakuló – ám mindvégig azonos alaplogikát követő – szabályozás a nagyobb egyházak kitartó aknamunkájának következménye, s bizony a népszerűségvesztésben ennek is lehet hatása. E felvetés természetesen csak körültekintő vizsgálat alapján igazolható vagy cáfolható, azaz pl. előzetesen ki kell szűrni az adórendszer időközbeni változásaiból eredő torzító hatásokat is.

## **V. Összefoglalás**

Összefoglalásként kimondható, hogy az előzetes, illetve utólagos - és mindkét esetben érdemi - hatásvizsgálatok hiánya azt okozhatja, hogy a jogalkotó akkor is beavatkozik, amikor nincs valós jogalkotási szükséglet, illetve valós szabályozási szükséglet esetén a jogalkotó nem a megfelelő ponton, nem a megfelelő módszerekkel és terjedelemben avatkozik be a szabályozni kívánt életviszonyokba; ezzel pedig – adott esetben - olyan látens, illetve kifejezetten diszfunkciókat idézhet elő, melyek jelentős anyagi, sőt, bizalmi, hitelességi károkat okoznak a szabályozással „védeni” kívánt – jelen összefüggésben: „bevett” – szervezeteknek, entitásoknak is.