

Schweitzer Gábor¹:

Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása

(MTA TK Jogtudományi Intézete, 2014. március 6.)

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

Az egyházakra (és vallási közösségekre) vonatkozó – indokolatlanul szövevényes – szabályozás változásaival kapcsolatban mindenekelőtt az Alaptörvényre, az Alaptörvény negyedik módosítására (2013. március 25.), az Alaptörvény ötödik módosítására (2013. szeptember 26.), továbbá a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt felváltó, a lelkiismeret- és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényre, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényre, az ezt módosító 2012. évi VII. törvényre, továbbá a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvényre hivatkozhatunk. Azt is meg kell jegyezni, hogy a szabályozás változásait a 164/2011. (XII. 20.) AB határozat (A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatti alkotmányellenességéről), valamint a 6/2013. (III. 1.) AB határozat (A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvényellenességéről és megsemmisítéséről) is indokolta.

Az egyházakra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések, illetve törvényi szabályozás tartalmi változásai közül ugyanakkor az alábbiakat emelném ki:

¹ MTA TK Jogtudományi Intézete

a) Az Alaptörvény eredeti VII. cikke rögzítette, hogy az állam és az egyházak különváltan működnek. A különvált kifejezés tulajdonképpen a korábbi alkotmányi elválasztás kifejezést volt hivatva felváltani, azzal a többlettel, hogy – miként az Alaptörvény fogalmazott – „*az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal*”. Ez a megfogalmazás az Alaptörvény negyedik módosítása során annyiban változott, hogy a vallási tevékenységet végző szervezetek együttműködésre való alkalmasságát emelte ki, az Alaptörvény ötödik módosítását követően pedig arra helyeződött a hangsúly, hogy az állam és a vallási közösségek a közösségi célok érdekében együttműködhetnek. Erről az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján dönt az Országgyűlés. (részletesebben lásd a 7. pont alatt).

b) Kétszintű szabályozás bevezetése: a hatályos szabályozás szerint a Fővárosi Bíróság veszi nyilvántartásba az egyesületi formában működő „*vallási tevékenységet végző szervezet*”-et egyrésztől, amelytől élesen különválnak az Országgyűlés által törvénnyel elismert „*bevett egyház*” másrésztől. A bevett egyházak tekintetében annyiban mutatható ki különbség, hogy a bevett egyházak egyik részét ex lege, másik részét pedig kérelemre induló elismerési eljárás nyomán nyilvánította az Országgyűlés bevett egyháznak.

c) Lényegesen szigorodtak az egyházként történő elismerés anyagi és eljárási szabályai (lásd az Alaptörvény negyedik módosítását, valamint az Alaptörvény ötödik módosítását, továbbá a 2013. évi CXXXIII. törvénynek a 2011. évi CCVI. törvényt módosító rendelkezéseit).

d) A vallási tevékenység fogalmát törvény határozza meg: „*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*” [2011. évi CCVI. törvény 6. § (3)].

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

A törvényi változtatások célját abban látom, hogy a kormányzati retorika által bizniszegyházként megbélyegzett vallási közösségeket kiszűrjék az egyházi státusszal rendelkező vallási közösségek közül, miként erre a 2011. évi C. törvény indokolása is rámutatott: „*Az 1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságot, illetve az egyházak*

létrehozását széleskörűen biztosította, a későbbiekben azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az egyházalapítás rendkívül nagyvonalú feltételei lehetőséget adnak az alapjoggal történő visszaélésekre is, mind az egyházaknak járó állami támogatások jogosulatlan igénybevételére, mind pedig ténylegesen nem hitéleti tevékenységet végző szervezetek egyházként történő bejegyeztetésére”.² Ezek szerint tehát a bizniszegyházak – más megfogalmazásban álegyházak – azok a közelebbről meg nem nevezett vallási közösségek, amelyek a kormányzat szerint nemcsak az egyházalapítás 1990. évi IV. törvényben lefektetett nagyvonalú feltételeivel éltek vissza, hanem az állami támogatásokat is jogosulatlanul vették igénybe. A törvényalkotást ezeknek az állítólagos bizniszegyházaknak a kiszűrése motiválta.³ Ehhez azonban nem tűnt szükségesnek törvénymódosítás, hiszen az esetleges pénzügyi visszaéléseket már az 1990. évi IV. törvény által biztosított ügyészi fellépés alapján is ki lehetett volna szűrni. Az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenséget kimondó határozatának meghozatala napján az Országgyűlés által hatályon kívül helyezett 2011. évi C. törvény helyett sebtében megalkotott 2011. évi CCVI. törvény melléklete *ex lege* 14 vallási közösséget ismert el egyháznak, vallási felekezetnek, vallási közösségnek, míg az 1990. IV. törvény alapján egyházként bejegyzett mintegy 300 vallási közösséget 2012. január 1-i hatállyal egyesületnek minősítették át, ami annyit jelentett, hogy ezeket a közösségeket mindenféle indokolás és jogorvoslat nélkül megfosztották az 1990. évi IV. törvény alapján szerzett egyházi jogalanyiságtól. Igaz, ezek a közösségek a megváltozott – megszigorodott – törvényi feltételek megléte esetén kezdeményezhették Országgyűlés általi elismerésüket. Utóbb, az 2012. évi VII. törvény melléklete 13 tétellel bővítette az Országgyűlés által elismert egyházak, vallási felekezetek, vallási közösségek körét, miközben a 8/2012 (II. 29.) OGY. határozat – mindenféle indokolás nélkül – utasította el 66 Magyarországon működő egyház Országgyűlés által történő elismerését.

A változásoknak ugyanakkor volt egy szimbolikus üzenete is. A 2011. évi C. törvény ugyanis monopolizálta az egyház megnevezés használatát, amennyiben a jogalkotó elrendelte, hogy kizárólag a 2011. évi C. törvény alapján nyilvántartásba vett közösség – miként a törvény fogalmazott, „szervezet” – használhatja az egyház megnevezést. Túl azon, hogy ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó a vallási közösségek eltérő jogállásából fakadó értékhierarchiáját

² <http://www.parlament.hu/irom39/03507/03507.pdf>

³ Uitz Renáta: „Hogy ki egyház és ki nem”. Látlelet a magyar állam és az egyházak viszonyáról. Fundamentum, 2011/3. szám. 29.

juttatta kifejezésre, az érintett vallási közösségek önazonosságának szabad megválasztásához fűződő jogosultsága is megsérült. A 2011. évi CCVI. törvény ezt a helyzetet annyiban orvosolta, amennyiben lehetővé tette, hogy az adott vallási közösség státuszától függetlenül használhatja az egyház megjelölést elnevezésében és önmeghatározása céljából.

Amennyiben a változásokat a sarkalatos törvényeknél tágabb kontextusba helyezzük el, és ennek megfelelően példának okáért a köznevelési törvény által kötelezően választható hittan és erkölcsstan bevezetésére hivatkozunk, úgy pontosan érzékelhető, hogy a kormányzat az „egyházi” szféra átalakításán kívül, illetve azzal szoros összefüggésben a lelkiismereti- és vallásszabadsággal összefüggő további szférák átalakítására is törekszik.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

Az egyházakra vonatkozó sarkalatos átalakulások általam ismert céljával nem tudok egyetérteni. Nem, mert nem derült ki, hogy melyek voltak azok a pénzügyi visszaélések, amelyek a törvénymódosítást indokoltá tették. Nem tudjuk ugyanis, hogy tételesen melyek az ún. bizniszegyházak. A törvényhozás 2011-ben több mint 300 közösséget fosztott meg az 1990. évi IV. törvény alapján szerzett státuszától, de pénzügyi visszaélés miatt – ismereteim szerint – egyetlen jogfosztott vallási közösséggel szemben sem jártak el. A jogfosztás még abban az esetben sem igazolható, amennyiben elő is fordult pénzügyi visszaélés, ugyanis ebben az esetben a visszaélés elkövetőjével, nem pedig az adott vallási közösség egészével szembeni eljárás indokolt. Az esetleges pénzügyi visszaélések megelőzésének leghatékonyabb eszköze pedig nem a jogfosztás, vagy az egyházalapítás feltételeinek szigorítása, hanem az egyházfinanszírozási rendszer teljes újragondolása. Azt az érvet pedig, amely 2011-ben a törvényhozási fellépést – miként annak idején elhangzott: a rendrakás szükségességét – az egyházi jogállású vallási közösségek magas létszámával indokolta már önmagában is igazolhatatlannak, méltatlannak és elfogadhatatlannak tartom.⁴

⁴ <http://www.aradszkiandras.hu/semjen-zsolt-es-szaszfalvi-laszlo-az-egyhazi-torvenyrol/>

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

Amennyiben azt tekintjük a hatékonyság fokmérőjének, hogy az új törvényi szabályozók eredményeként legalább 300 vallási közösség vesztette el az 1990. évi IV. törvény alapján szerzett egyházi jogalanyiságát, úgy feltétlenül hatékonyan működik az új rendszer.

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

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság 164/2011. (XII. 20.) AB határozata közjogi érvénytelenség miatt semmisítette meg a 2011. évi C. törvényt, illetve a 6/2013. (III. 1.) AB határozat a 2011. évi CCVI. törvény több rendelkezését alaptörvény-ellenesség miatt semmisítette meg⁵, az Alaptörvénnyel való összhang kérdése – az egyházakra vonatkozó törvényi szabályozás folyamatát tekintve – nem állapítható meg. Az Alaptörvény negyedik, majd ötödik módosítása ugyanakkor szándékai szerint az összhang megteremtését kívánta előmozdítani az egyházakra, vallási közösségekre vonatkozó hatályos sarkalatos rendelkezések és az Alaptörvény között.

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

Kérdésként merülhet fel, vajon az Alaptörvény elfogadását követően megalkotott, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvények rendelkezései – ha azokat a maguk folyamatában vizsgáljuk meg – mennyiben állnak összhangban pl. az Emberi Jogok Európai Egyezményének tisztességes tárgyaláshoz való jogot rögzítő 6. cikk (1) bek.-vel, a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság korlátozásáról szóló 9. cikk (2) bek.-vel, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogot rögzítő 13. cikkével?⁶ Egyetlen példaként a hatékony jogorvoslati jog értelmezésével összefüggő kérdést emelném csak ki. Vajon kielégíti-e a hatékony jogorvoslathoz való jogot a 2013. évi CXXXIII. törvénnyel módosított 2011. évi CCVI.

⁵ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az államnak a vallási csoportok önálló működését lehetővé tevő egyházi jogállás megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, tisztességes eljárásban, továbbá jogorvoslati lehetőség mellett kell biztosítania. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság a következőkre is rámutatott: „Az egyházi elismerésről való döntési jogkörnek az Országgyűléshez telepítése az Alaptörvénnyel – és ezen belül a vallásszabadság jogával, valamint az állam és az egyházak különvált működését kimondó szabállyal – való összhang szempontjából különösen aggályos.”

⁶ Vesz össze Mink Júlia: Fórum. Fundamentum, 2011/3. szám. 55-58.

törvény 14/D § (2) bek.-e, amely azt mondja ki, hogy amennyiben az Országgyűlés a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerését nem támogatja, akkor az erről szóló országgyűlési határozat felülvizsgálatát a vallási tevékenységet végző szervezet kérheti az Alkotmánybíróságtól az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott eljárás keretében? A felülvizsgálat első látszatra hatékony jogorvoslatnak tűnik, csak hogy az Alkotmánybíróságról szóló – a 2013. évi CXXXIII. törvény 1. §-ával módosított – 2011. évi CLI. tv. 33/A § (2) bek-e szerint ezen eljárás során az Alkotmánybíróság az Országgyűlés egyházként történő elismerésre irányuló eljárásának törvényességét vizsgálja felül. Azaz az Alkotmánybíróság kizárólag az eljárás menetének törvényességét vizsgálhatja, az esetlegesen vitatott tartalmi, vagy érdemi kérdések felülvizsgálatára már nem kapott törvényi felhatalmazást. Félő, hogy ez a jogorvoslati lehetőség nem meríti ki a hatékony jogorvoslathoz való jogot.

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

Szükségesnek tartanám, hogy az 1990. évi IV. törvény szerint bejegyzett vallási közösségek visszakapják azt a jogállást, amelyet a 2011. évi C. törvény, illetve a 2011. évi CCVI. törvény megalkotása előtt jogszerűen élveztek, ugyanis semmiképpen sem igazolható, hogy törvényes keretek között működő vallási közösségeket fosszanak meg addig élvezett jogállásuktól, vagy pedig arra késztesse, hogy másféle szervezeti keretek és feltételek mellett folytassák korábbi működésüket. Ez már csak amiatt is fontos, hogy ne ismétlődhessen meg az olyan megalázó és méltatlan huza-vona, amely napjainkban is tart a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség országgyűlési elismerési eljárásával kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozata ugyan alaptörvény-ellenesnek minősítette és megsemmisítette az egyházként történő elismerés elutasításáról szóló 8/2012. (II. 29.) OGY határozatot, így a határozat mellékletében felsorolt egyházak – így a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség is – korábban szerzett egyházi jogállásukat nem veszítették el, továbbá egyesületté történő átalakulásuk sem kényszeríthető ki, ám utóbb az Alaptörvény negyedik módosítása⁷, illetve a 2013. évi CXXXIII. törvény rendelkezései lényegében „felülírták” az Alkotmánybíróság iménti döntését.

⁷ Alaptörvény VII. cikk (4) bek. „Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény

Szükségtelennek tartanám továbbá, hogy a vallási tevékenység fogalmát a törvényhozás állapítsa meg. Hitbéli – vallási, rituális, dogmatikai – nézetekről ne a „világi” törvényhozás döntsön, hanem fogadja el az adott vallási közösség önértelmezését.

Azt sem tartom elfogadhatónak, hogy az egyesületi formában működő vallási közösségek csak abban az esetben alakulhatnak át az Országgyűlés döntése nyomán sajátos jogosultságokkal felruházott bevett egyházzá, amennyiben – a törvényi kritériumok meglétén felül – a közösségi célok érdekében együttműködési hajlandóságukat fejezik ki az állam irányába, mert ez az alaptörvényi elvárás lényegében nem az együttműködés lehetőségét, hanem burkolt formában az együttműködés kötelezettségét írja elő, ugyanakkor a különvált működés határainak elmosódásához is elvezethet. A vallási közösségek és az állami/önkormányzati szervek együttműködésének keretei a rendszerváltás óta kialakultak hazánkban, ennek megbotlygatása nem tűnt indokoltnak. Egyébként is helytelenítem, hogy a vallási közösség bevett egyházként történő elismerése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik⁸, ugyanis a mérlegelésen alapuló elismerési aktus politikai döntést jelent, ezen túlmenően pedig szembe is helyezkedik a világnézeti semlegesség alapelvével. Szerencsésebb lenne, amennyiben a vallási közösségeket egységesen a Fővárosi Bíróság, esetleg a Kúria regisztrálná.

Ezeknek a változásoknak természetesen csak akkor lehet reális esélyük, ha a kormányzati egyházpolitika elkötelezné magát az egyházi autonómia, az állam és az egyház szükség szerinti és önkéntes együttműködésén alapuló intézményes elválasztása, valamint az állam közömbösséget és tétlenséget semmiképp sem jelentő világnézeti semlegessége elve mellett.

huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot írhat elő.”

⁸ Vesd össze Szathmáry Béla: Fórum. Fundamentum, 2011/3. szám. 64.