



Az egyházak jogi státuszának szabályozása Magyarországon 2011-2014

Az Eötvös Károly Intézet háttéranyaga a „Szabad egyház a szabad államban”
címmel szervezett konferenciához

2014. szeptember

Budapest

Az Eötvös Károly Intézet a „Szabad egyház a szabad államban” című konferencia vitairatában négy, az állam világnézeti semlegességének alapelvéből és a vallásszabadságból eredő alapkövetelményt fogalmazott meg:

1. A személyiség egészét átfogó világnézeti és vallásos meggyőződéshez kapcsolódó szerveződések megkülönböztetés nélkül tarthatnak igényt arra, hogy az állam önálló jogalanyként ismerje el őket. Az egyház mint jogi kategória a vallás gyakorlásának államilag elismert szervezeti formája.
2. A legteljesebb szabadságot a világnézetiileg semleges állam biztosíthatja. Az állam világnézeti elkötelezettsége nem erősödhet.
3. Az egyházak megszerzett egyenjogúságát nem lehet csorbítani.
4. Vallási közösség egyházként történő jogi elismerése nem függhet politikai testület mérlegelésétől.

Az EKINT álláspontja, hogy az egyházakkal kapcsolatos hatályos magyar jogi szabályozás ezeknek az alapkövetelményeknek sem felel meg, ezért az Alaptörvényt és az egyháztörvényt meg kell változtatni.

Az alábbiakban a vitairat által kijelölt négy szempont (az egyház jogi fogalma, az állam semlegessége, az egyházak egyenjogúsága és az egyházkénti elismerés) mentén áttekintjük a lelkiismereti és vallásszabadság, különösen az egyházi státusz jogi szabályozásának átfogó változásait Magyarországon a rendszerváltást követő időktől egészen napjainkig, elsősorban a 2011 és 2014 közötti időszakra koncentrálna.

A téma fontosságát aláhúzza a vallásszabadság kiemelkedő szerepe az alapvető jogok között: amellet, hogy a vallásszabadság történetileg is az egyik legrégebbi alapjog, a lelkiismereti meggyőződés, s ezen belül a vallás az emberi minőség része, szabadsága a személyiség szabad kibontakoztatása jogának előfeltétele,¹ tehát tartalmát tekintve is kiemelkedik az alapvető jogok sorából. Az általános szempontokon túl azonban a téma áttekintését az az aktuális tendencia is indokolja, hogy a hivatalban lévő kormányzat szemlátomást bizalmatlansággal tekint az autonóm szerveződésekre, az egyházakra épp úgy, mint a civil szervezetekre² A civil szerveződések, köztük a vallási közösségek jogi elismerése és szabad működése a plurális társadalom feltétele és biztosítéka. Ha a kormányzat szisztematikusan támadja az autonómiákat, azzal a pluralizmust mint a modern alkotmányosság alapelvét veszélyezteti.

¹ 4/1993. (II. 28.) AB határozat, ABH 1993, 48, 51.

² <http://www.osce.org/odihr/124145?download=true>

A szabályozás változásainak kronológiai összefoglalója (2011-2014)

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (Lvt.) a rendszerváltást követő időszakról egészen 2012. január 1-jéig volt a vonatkozó jogterület alapjogszabálya. Az Ltv. az 1989-es Alkotmány felhatalmazása alapján egy igen nyitott, – az engedélyezéssel szemben – az egyházak egyszerű bírósági nyilvántartásba vételét meghonosító modellt alkalmazva rendezte a lelkiismereti és vallásszabadság alapvető kérdéseit.

Magyarország Alaptörvényének 2012. január 1-jei hatálybalépése a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságának alkotmányos alapjait is érintette. Noha az Alaptörvény a szabadságjog deklarációján megszövegezésben nem változtatott jelentős mértékben, a vallásszabadságot más világnézeti tárgyú rendelkezéseivel egészen más kontextusba helyezte. A közjogi rendszer alapjainak átalakítása új, úgynevezett sarkalatos törvények megalkotását is magával hozta – nem történt ez másként az egyházakra vonatkozó szabályozás esetében sem.

A parlament a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényben tett kísérletet az egyházakkal kapcsolatos kérdések újraszabályozására. A jogszabály ezer alapítót és húsz éves működést kívánt volna meg az egyházkénti elismeréshez, bírósági nyilvántartásba vétel helyett az előterjesztő miniszter és a kétharmados parlamenti többség döntésének függvényévé téve az elismerést. Azok a szervezetek, melyek a törvény mellékletében elismert tizennégy kiváltságos egyház között nem szerepeltek, a miniszternél kezdeményezhették egyházi státuszuk újbóli elismerését. A bejegyzési eljárás szerint, ha a miniszter a bejegyzési kérelem továbbítását nem tagadja meg, a végső döntéshozatal az Országgyűlés kezébe kerül. A törvény tartalmi rendelkezései 2012. január 1-jén léptek volna hatályba, így egyúttal ez a nap jelentette a listában nem szereplő egyházak egyházi jogalanyiségének megszűnését is.³

Az Alkotmánybíróság 164/2011. (XII. 20.) AB határozata folytán a 2011. évi C. törvény teljességében végül sosem vált a jogrendszer részévé. A testület elsősorban a jogbiztonság követelményének érvényesítését szem előtt tartva a törvény egésze közjogi érvénytelenségének megállapításáról és megsemmisítéséről döntött. A megsemmisítés okául egy a törvényjavaslathoz a végszavazás előbb benyújtott bizottsági módosító indítvány szolgált, amely az eredeti egységes javaslathoz képest koncepcionális változást

³ A törvényt 2011. július 19-én hirdették ki, szövegéből július 20-i hatálybalépésével csupán egy átmeneti rendelkezés vált hatályossá.

tartalmazott. Az AB határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Hárszabály 107. (a módosító javaslatokra vonatkozó) szakaszával ellentétesen került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte. Az Alkotmánybíróság a Hárszabály vizsgált rendelkezését a közügyek érdemi megvitatása, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység és ezáltal a demokratikus hatalomgyakorlás garanciájának, illetve a jogalkotás ésszerű rendje biztosítékának tekintette. A határozat szerint kiemelkedő fontosságú elvárás, hogy az országgyűlési képviselők megbízatásuk gyakorlása során saját mérlegelésük és szabad belátásuk szerint tudjanak dönteni. Ezzel összefüggésben – a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása védelmében – az Alkotmánybíróság saját feladataként ismerte el a jogalkotás ésszerű rendjét biztosító alapvető szabályok betartásának kikényszerítését. Jelen esetben a zárómódosító indítvány következtében a képviselőknek esélyük sem volt tájékozottan dönteni a jogszabály elfogadásáról. Noha az indítványok tartalmi kifogásokat is megfogalmaztak a törvénnyel kapcsolatban, ezeket a közjogi érvénytelenség megállapítására való tekintettel az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta.

Az Országgyűlés az alkotmánybírósági határozat kihirdetése napján, 2011. december 19-én döntött a törvény egészének hatályon kívül helyezése mellett, így a 2011. évi C. törvény rendelkezéseit a gyakorlatba sosem ültették át.

Az előző törvény megsemmisítését követően, viharos gyorsasággal⁴ lépett hatályba a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (Ehtv.), mely terminológiájában eredetileg az Országgyűlés által elismert egyházak, illetve vallási tevékenységet egyesületi formában végző szerveződések között tett különbséget, jelenleg azonban már merőben más tartalommal hatályos. Az Ehtv. a 2011. évi C. törvény mellékletéhez hasonlóan kiindulásképpen tizennégy elismert egyházat rögzített, a katalógus azonban egy 2012. március 1-jei módosítás következtében huszónhétre bővült.

Ekkortájt kezdett igazán élénkké válni a nemzetközi érdeklődés az új magyar szabályozás sajátosságai iránt.

2012. február 14-én az Európai Parlament néhány képviselője írásbeli kérdést⁵ intézett a Bizottsághoz arra vonatkozóan, hogy összeegyeztethető-e az új magyar egyháztörvény az

⁴ 2012. január 1.

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2012-001428+0+DOC+XML+V0//HU>

Európai Unió egyenlő bánásmódra vonatkozó jogszabályaival. A képviselők a Bizottság nyilatkozatát kérték azzal kapcsolatban is, hogy amennyiben kollíziót érzékel, szándékában áll-e jogi eljárást kezdeményezni annak elérése érdekében, hogy a szöveg megfeleljen az uniós vívmányoknak. A kérdésre Viviane Reding igazságügyi biztos válaszolt a Bizottság nevében,⁶ aki kijelentette, hogy a Bizottság felveszi a kapcsolatot a magyar hatóságokkal további tájékoztatást kérve annak vizsgálata céljából, hogy a magyar jogszabály összhangban van-e EU vonatkozó szabályozásával.

Az Európa Tanács tanácsadó szerveként működő Velencei Bizottság Martonyi János külügyminiszter felkérésére 2012. március 16-17-ei plenáris ülészakán fogadta el a törvénnyel kapcsolatos állásfoglalását,⁷ mely az Emberi Jogok Európai Egyezményére, a Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára és a Velencei Bizottság a vallással és hitélettel kapcsolatos törvények vizsgálatára vonatkozó irányelveire egyaránt támaszkodott érvelésében. A Velencei Bizottság nem találta egyértelműen megalapozatlannak azt a kormányzati állítást, hogy az új szabályozásra a „bizniszegyházak” elszaporodása⁸ miatt volt szükség, ugyanakkor számos ponton arányossági kifogásokat emelt a törvénnyel szemben, és a szöveg módosítására tett ajánlásokat.

A szabályozás tartalma szempontjából a következő fordulópontot az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozata jelentette, mely tizenhét egyház alkotmányjogi panaszra, illetve az ombudsman kezdeményezése nyomán a törvény több érdemi rendelkezését alkotmányellenesnek találta. Az Alkotmánybíróság egyrészt vizsgálta, hogy milyen különbségek vannak az Ehtv. alapján elismert egyházként, illetve egyesületként működő vallási közösségek jogállásában, másrészt pedig azt értékelte, hogy a törvény egyházi elismeréssel kapcsolatos szabályai megfelelnek-e a tisztességes eljáráshoz való jog, illetőleg a jogorvoslathoz való jog követelményeinek. A testület az elismert egyházak és a vallási közösségek jogai között több lényeges különbséget észlelt. Az egyházi elismeréssel kapcsolatos döntéshozatalt illetően az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Országgyűlés eljárása politikai jellegű eljárás, amely a parlament funkciójából következően nem szorítkozhat kizárólag a jogszabályi feltételek meglétének vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság szerint az egyházi státusz parlamenti szavazás útján történő elismerése, illetve egyáltalán az a tény, hogy a döntés meghozatalára az Országgyűlés jogosult, politikai alapon meghozott döntésekhez vezethet, ami pedig nem egyeztethető össze az

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-001428&language=HU>

⁷ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)004-e)

⁸ A magyar állam a szabályozás módosítását azzal indokolta, hogy az előző szabályozás nyomán több mint 300 elismert egyház működött az országban, amely áttekinthetetlen helyzetet eredményezett, számos felekezett ráadásul kifejezetten gazdasági előnyök megszerzése érdekében jegyeztette be magát.

Alaptörvénybe foglalt követelményekkel. A határozat a fentiek mellett számos egyéb ponton bírálta a jogszabályt – melyekre jelen tanulmány a vitairat által meghatározott szempontok szerint, a későbbiekben részletesen kitér –, ugyanakkor a szabályozás kronológiája szempontjából annak van elsődleges jelentősége, hogy az AB a szabályozási modellt ex tunc hatállyal megsemmisítette.

A parlament az Alaptörvény AB határozatot követő negyedik módosításával az Alkotmánybíróság kifogásait alaptörvény-módosítással kívánta közömbösíteni. Az Alaptörvény VII. cikkének részévé vált az a rendelkezés,⁹ hogy az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, valamint az, hogy a felekezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való „alkalmasságot” írhat elő.

A fentiekkel szoros összefüggésben, a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény teljesen átrajzolta az Ehtv. alapfogalmait. A 2013. augusztus 1-jén hatályba lépett átfogó módosítás óta a törvény már a vallási közösségek két formáját különbözteti meg: az Országgyűlés által elismert, ún. „bevett” egyházak, és a vallási tevékenységet végző szervezet kategóriáit.

Az Alaptörvény ötödik, nemzetközi nyomásra megszületett módosítása szintén érintette a VII. cikket.¹⁰ Az ötödik módosítással kikerült az Alaptörvényből az egyházakra, mint fő kategóriára, illetve az Országgyűlés általi elismerésre vonatkozó direkt hivatkozás: ehelyett a VII. cikk (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre. A (3) bekezdés az állam és a vallási közösségek különvált működéséről, illetve a vallási közösségek önállóságáról rendelkezik, a (4) bekezdés pedig a vallási közösségekkel való együttműködésről szól. A szöveg immáron alkotmányi szinten is rögzíti a „bevett egyház” fogalmát: az állam és a vallási közösségek közösségi célok elérése érdekében való együttműködéséről az Országgyűlés dönt – azok a vallási közösségek, akik az együttműködésben részt vehetnek, bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel sajátos jogosultságokat biztosít. Az Alaptörvény-módosításokról összességében elmondható, hogy azokkal a törvényhozó ahelyett, hogy orvosolta volna az AB által feltárt anomáliákat, alkotmányi szintre emelte azokat.

⁹ 2013. április 1-jén hatályba lépett szöveg.

¹⁰ 2013. október 1-jén hatályba lépett szöveg.

2014 áprilisában a törvényhozó a Velencei Bizottság javaslatainál jóval élesebb helyzetben szembesült Ehtv. nemzetközi visszhangjával, amikor az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította,¹¹ hogy a magyar egyháztörvény sérti az Európai Emberi Jogi Egyezmény 9. cikkében biztosított vallásszabadsághoz való jogot és a 11. cikkben biztosított egyesülési jogot. Összesen tizenhét egyház fordult a bírósághoz, azért, mert az új egyházügyi törvény hatályba lépésével korábbi egyházi státuszukat elveszítették, besorolásuk megváltozása miatt pedig hátrányosabb helyzetbe kerültek. Hasonlóan a Velencei Bizottság állásfoglalásához, az ítélet is legitimnek találta a törvény célját, az állami támogatással való visszaélések kiszűrését, azonban rögzítette, hogy az egyházi jogállástól való megfosztás a vallás- és az egyesülési szabadság aránytalan korlátozását jelenti. A döntés szerint a magyar állam nem tudta megfelelően bizonyítani, hogy az állami támogatással visszaélő közösségek kiszűrésére nem lett volna kevésbé jogkorlátozó megoldás. A jogkövetkezményekkel kapcsolatban a bíróság öt egyház vonatkozásában arra az álláspontra helyezkedett, hogy számukra önmagában a jogsértés megállapítása is megfelelő nem vagyoni jellegű kártérítést jelent, a többi esetben viszont a kártérítések megítéléséhez az ítélet jogerőre emelkedésétől számított fél éven belül további információkat kért az érintettektől. Az ítélettel szemben a magyar állam egyet nem értését fejezte ki, és kérte, hogy az ügy kerüljön a Bíróság Nagykamarája elé – az erről szóló döntésre azonban még hónapokat kellett várni.

Az Alkotmánybíróság 27/2014. (VII. 23.) AB határozatában mindeközben még egy alkalommal foglalkozott az Ehtv. rendelkezéseivel, ekkor azonban már a törvény új, átfogó módosításon átesett változatát vizsgálta eljárásában. Az indítványozó bírósági titkár az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a¹² alapján az Ehtv. 34. § (1) bekezdése¹³ konkrét ügyben történő alkalmazhatóságának kizárása érdekében fordult az AB-hez, figyelemmel arra, hogy a testület 6/2013. (III. 1.) AB határozatában megállapította a hivatkozott szakasz alaptörvény-ellenességét. Az AB a konkrét szakasz alkalmazásának tilalmát az adott ügyre nézve ki is mondta: álláspontja szerint a jogbiztonságot, és ezáltal a vallásszabadsághoz való jogot is sérti az a szabályozás, mely úgy minősített át vallási tevékenységet végző szervezetté korábban nyilvántartásba vett egyházakat, hogy nem adott

¹¹ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=002-9372>

¹² 25. § (1) bekezdés: Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

¹³ Ehtv. 34. § (1) bekezdés: 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.

lehetőséget az érintetteknek arra, hogy – a normavilágosság követelményének megfelelő, kiszámítható eljárási szabályok alapján, előre látható határidőig – kérelmezzék egyházkénti elismerésüket, és így elkerülhessék egyházi jogállásuk ideiglenes elvesztését. A határozat egyértelműen kimondta, hogy a törvény szerint az egyházak a vallási tevékenységet végző szervezetekhez képest többletjogosultságokkal rendelkeznek, a vallási tevékenységet végző szervezetek kapcsán pedig leszögezte, hogy azok jogállása az egyházakkal összehasonlítva hátrányosabb.

A kronológia jelen tanulmány befejezésének időpontjával nyilvánvalóan nem ér véget, ugyanakkor egy szálát mégis elvarrhatunk: 2014. szeptember 9-én az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamarája elutasította a magyar állam kérését, hogy a Bíróság vizsgálja felül az új egyháztörvénnyel okozott jogsértéseket megállapító áprilisi ítéletét. Ezzel a döntéssel az ítélet jogerőre emelkedett, és az is véglegesen eldőlt, hogy az államnak kártérítést kell fizetnie a panaszosok részére.

A következőkben négy szempont (az egyház jogi fogalma, az állam semlegessége, az egyházak egyenjogúsága és az egyházkénti elismerés) mentén tekintjük át részletesen a fenti jogszabályok különböző módosításait és ezáltal a különböző vallási közösségekre vonatkozó szabályozási környezet változásait.

ad 1. Az egyház jogi fogalma

Az egyházak jogi státuszának 2010 előtti szabályozása szilárd alkotmányos alapokon nyugodott. Az Lvt. rendelkezései az Alkotmányon alapultak, mely a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát – a kollektív vallásszabadságra is kiterjedően – mindenkinek biztosította,¹⁴ valamint kimondta az állam és egyház egymástól elválasztott működésének elvét.

A szabályozás alapjogi hátterét jól megvilágítja az Alkotmánybíróság 8/1993. (II. 27.) AB határozata, melyben a testület az egyházalapítás akkor hatályos törvényi kritériumait vizsgálva egyúttal számos alapvető jelentőségű megállapítást tett. A határozat indokolása szerint a törvény által biztosított közösségi vallásgyakorláshoz való jogokat nem csak valamely egyház tagjai gyakorolhatják, hanem mindenki, aki valamely vallási közösségben részt kíván venni, tehát azok a közösségek is, amelyek az egyházkénti nyilvántartásba vétel feltételeit nem tudják teljesíteni. A határozatban kifejtettek szerint az állam határozza meg, hogy a magánszemélyek részére milyen feltételekkel, milyen jogi személyek létrehozását

¹⁴ Alkotmány 60. § (1)-(3) bekezdés.

teszi lehetővé – ilyen irányú döntésekre az Alkotmány az államot nem kötelezi, de egyúttal nem is korlátozza ezek meghozatalában. A vallási közösségek belátásuk szerint igénybe vehetik a tevékenységükkel összeegyeztethető jogi szervezeti formák bármelyikét, de erre nem kötelesek. A vallási közösség az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási közösség voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti, azaz a vallásszabadság jogára hivatkozva nem mentesülhet az adott jogi formával járó kógens szabályok alól, másrészt nem élvez többletjogokat sem; olyan jogi rendelkezés pedig a határozat meghozatalakor nem volt hatályban, amely a vallási közösségeket jogi személyé válásuk tekintetében más szervezetekkel szemben hátrányosan megkülönböztette volna. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint továbbá állam és egyház szétválasztása nem jelenti azt, hogy az állam az egyházak sajátosságaira ne lehetne tekintettel, és minden más társadalmi szervezettel azonosan kellene szabályoznia az „egyház” jogállását.

2011-ig a magyar szabályozás (Lvt.) egységes nyilvántartásba vételi eljárásban garantálta az egyházi státuszt a vallási célú szerveződések részére. A vallási közösségeknek biztosított speciális jogi státusz egységes volt, melyet valamennyi vallási közösség egyazon feltételek szerint nyerhetett el. Az egyházat az azonos hitelveket követő személyek vallásuk gyakorlása céljából hozhatták létre, önkormányzattal rendelkező szervezetként.¹⁵ Az egyház a nyilvántartásba vétellel nyerte el jogi személyiségét, és az abból való törléssel szűnt meg, a határozat meghozatalának napjával. Alapszabályától függően önálló képviseleti szervvel rendelkező szervezeti egysége is nyerhetett jogi személyiséget.¹⁶

A jogalkotó 2011. után a vallási közösségeknek biztosított jogi státuszt differenciálta. Az Ehtv. első hatályba lépett változata egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalta az egyházak elismerését, rögzítve, hogy az Országgyűlés által elismert egyházakat a törvény melléklete tartalmazza.¹⁷ A mellékletben meghatározott egyházak kivételével lényegében valamennyi korábbi, az Lvt. alapján egyházi státuszt nyert szervezet 2012. január 1-je után egyesületként működhetett tovább,¹⁸ tehát a törvény Országgyűlés által elismert egyházak és egyesületek között tett különbséget. A fentiek gyakorlati jelentősége szempontjából fontos kiemelni, hogy a két szabályozási koncepció átmenete úgy valósul meg, hogy a listában nem szereplő vallási közösségeket megfosztották egyházi jogállásuktól. A probléma súlyosságát jelzi, hogy a törvény hatályba lépését mintegy két hónappal követően az

¹⁵ Lvt. 8. § (1) bekezdés.

¹⁶ Lvt. 13. §.

¹⁷ 7. § (4) bekezdés. A törvény hivatkozott melléklete először tizennégy egyházat tartalmazott, de a lista később huszónhétre bővült.

¹⁸ 34. § (1) bekezdés.

Országgyűlés 8/2012. (II. 29.) OGY határozatával 66 egyesület egyházkénti elismerését utasította el – érdemi indokolás nélkül.

Itt szükséges megjegyezni, hogy a Velencei Bizottság határozott álláspontot fogalmazott meg az egyházak jogi státuszának visszamenőleges megvonásával kapcsolatban, melyet a vallásszabadság társadalmi szükségletekkel nem magyarázható, a célokhoz mérten aránytalan korlátozásának tekintett. A bizottság egyúttal kifogásolta a rendszer teljes átalakítását is – annak ellenére, hogy nem találta teljesen indokolatlannak az egyházi státusz elnyerése kritériumainak újragondolását, felvetette, hogy az új törvény koncentrálhatott volna kizárólag a pénzügyi előnyök újraszabályozására, hiszen a visszaélések kifejezetten ezekhez kapcsolódtak.

Az Alaptörvény és az Ehtv. hatályos (a 2013. évi CXXXIII. törvénnyel módosított, 2013. augusztus 1-jén hatályba lépett) rendelkezései szerint a vallási célú társulási szabadság alapján *vallási közösségek* hozhatók létre. A vallási közösségek körén belül az Alaptörvény nevesíti a *bevett egyházakat*, amelyek azért nyerik el ezt a megkülönböztetett jogi státuszt, mert az Országgyűlés döntése alapján közösségi célok elérése érdekében együttműködnek az állammal (az Ehtv. szóhasználata szerint: „az Országgyűlés által elismert egyház”). Az Ehtv. alapján a vallási közösségek másik típusa a *vallási tevékenységet végző szervezet*, amely egy speciális egyesületi forma. A – jelző nélküli – *egyház* kategóriát jogi státuszként a hatályos szabályozás nem ismeri, csupán arra jogosít fel minden vallási közösséget, vagyis a bevett egyháznak nem minősülő vallási tevékenységet végző szervezeteket is, hogy az egyház megjelölést elnevezésükben és tevékenységükre utalás során használhassák.

A vallási közösségek két fajtája között több lényeges eltérés mutatkozik, amit már az Alaptörvény szövege is előrevetít, amikor rögzíti, hogy a bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít. E különbségek kétirányúak: különbség van egyrészt a státuszhoz való hozzáférésben, illetve a vallási közösségek két különböző csoportját megillető jogosultságokban is.

A státuszhoz való hozzáférés különbségei leginkább abban ragadhatóak meg, hogy a vallási tevékenységet végző szervezet a bevett egyházakhoz képest egyfajta „belépő szint” a vallási közösségek között, ami annyit tesz, hogy esetükben egy viszonylag konkrétan meghatározott, normatív feltételrendszer teljesítése esetén a jogalanyiság bírósági nyilvántartásba vétellel megszerezhető. Ehhez képest az a vallási tevékenységet végző szervezet, mely bevett egyház kíván lenni, de a törvény mellékletében még nem szerepel, az

Országgyűlés politikai mérlegelésen alapuló elismerési eljárásának kénytelen magát alávetni.

A hozzáféréseken túl a különbségek a vallási közösségeket megillető jogosultságokban is megmutatkoznak, melyek elsősorban a vallási közösségek egyenjogúságának kérdésköréhez kapcsolódnak. Ugyanakkor fontos már ezen a ponton rámutatni, hogy a vallási tevékenységet végző szervezetre a törvényben rögzített kevés eltéréssel az egyesületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, amely elgondolás létjogosultsága erősen megkérdőjelezhető. A vallási közösségeknek juttatott speciális státusz lényege, hogy az a vallási közösség sajátos vallási funkciójához igazodjon, így különböztetve meg őket más egyesületektől. Ahogyan arra más szerzők rámutattak, az egyesületi forma nem a vallási közösségek igényeinek figyelembe vételével alakult ki, hiszen például a vallási közösségek természetétől idegen a tagság nyilvántartása, ráadásul egy hittételeken alapuló közösség esetében nehezen várható el, hogy belső szervezetét tagjai saját maguk, az egyesületekre jellemző demokratikus önkormányzási elvek szerint alakítsák ki.¹⁹ Az egyesületi státuszhoz igazodó szabályozás a praktikus szempontokon túlmenően azért is ellentmondásos, mert a vallás gyakorlása nem valamiféle körülhatárolt résztvételemény, hanem olyan meggyőződés, amely a hívő számára a teljes személyiséget és az élet minden területét meghatározza.²⁰

ad 2. Az állam semlegessége

A vallás államon belül betöltött szerepe az állam semlegességének központi kérdése. A semlegességi elv gyökere a vallási semlegesség elve, alapvetően érvényét csak fokozatosan, később terjesztették ki a modern demokráciák a valláson túli területekre. Az állam semlegessége iránt támasztott követelmény alapja, hogy az állam nem önmaga, hanem az államalkotó közösség nevében nyilatkozik meg, az állami aktusok igazolásának pedig közös alapokra kell épülnie, tehát az állam semmiképpen sem tulajdoníthat olyan társadalmi identitást polgárai közösségének, mely a teljes közösségnél egy szűkebb csoportot jelöl ki. A semlegességi elv az állami aktusoktól szekuláris beszédmódot kíván, az állami aktusokból és ezek hivatalos igazolásából szigorúan kizárja a vallási hivatkozásokat.²¹ A semlegesség felfogható úgy is, hogy az állam semlegessége a polgárok egyenlő méltóságú személyként való kezelésének egyik feltétele, mert ha egy állami döntés alapja egy olyan állítás, mely szerint az egyik világnézet helyesebb, mint a másik, a közösség tagjainak méltósága nem lehet egyenlő. Amellett, hogy az államnak alapvetően világnézeti vitákban tartózkodnia kell a

¹⁹ Uitz Renáta: „Hogy ki egyház és ki nem” – Látélet a magyar állam és az egyházak viszonyáról. *Fundamentum*, 2011. 3. szám, 33. o.

²⁰ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.

²¹ Kis János: Az állam semlegessége – Újabb nekifutás. *Fundamentum*, 2011. 3. szám, 10, 17-19. o.

beavatkozástól, ezekben állást sem foglalhat, mert azzal már a fent kifejtett követelményt sértené. A semlegesség tehát lényegében az értékek pluralizmusát, a köztük való választás szabadságát védi.²²

A semlegesség hazai alkotmányos felfogását az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatával alapozta meg, mely rögzítette az állam és egyház elválasztásának és az állam vallási semlegességének elvárásait. A testület a semlegesség igényét az állam és egyház elválasztásának, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának Alkotmányba foglalt követelményeiből vezeti le.²³ A határozat sokat idézett indokolása szerint az elválasztás elvéből az következik, hogy az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen, nem azonosíthatja magát egyetlen egyház tanításával sem, nem avatkozhat be az egyházak belső ügyeibe, és nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. Az Alkotmánybíróság értelmezésében pontosan ezek azok a kérdések, amelyek a vallást vallássá teszik, éppen ezért az állam a vallásról és egyházzal csak elvont, minden vallásra vagy egyházra egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, minden egyéb tartalmi kérdésben pedig az egyházak önértelmezésére kell hagyatkoznia. A semlegesség lényege, hogy az állam pozitív lépésekkel tegye lehetővé a tudatos választást, olyan teret biztosítva, melyben a különböző felfogások szabadon fejlődhetnek, előmozdítva az egyéni meggyőződés befolyástól mentes kialakítását.

A határozat iránymutatást ad az állam és az egyházak együttműködésének megítéléséhez is. Az érvelés szerint az elválasztás módja minden ország sajátos történelmi körülményeinek megfelelően alakul, és az Alkotmány elválasztást előíró rendelkezésének kialakult értelme nem választható el sem az egyházak történelemben betöltött szerepétől, sem jelenkori tényleges működésüktől. A határozat szerint általános jelenség, hogy számos olyan feladat, melyet régen az egyházak láttak el, mára állami kötelezettséggé vált, az egyházak viszont párhuzamosan szintén folytatták e tevékenységeiket (pl. oktatás, betegápolás). Ennek kapcsán az AB véleménye egyértelmű: az elválasztás ezeken a területeken nem ellentétes az együttműködéssel, az egyházak egyenlőként való kezelése pedig nem zárja ki, hogy a törvényhozó az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepét figyelembe vegye. A határozat ugyanakkor emlékeztet a semlegesség védelmében alkalmazandó garanciák fontosságára.

Az imént vázolt sztenderdhez képest az állam valláshoz fűződő viszonya egyértelműen megváltozott. Az irányváltást már az Alaptörvény első, a Himnuszról szóló fohásza is

²² Kis János: Az állam semlegessége c. tanulmányát (*Politikatudományi Szemle*, 1992. 2. szám) hivatkozva Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*, Osiris, Budapest, 2008, 559.o.

²³ Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*, Osiris, Budapest, 2008, 567-568.o.

tükrözi, de leginkább kézzelfoghatóan a Nemzeti hitvallásban érhető tetten, amely a magyar államot a keresztény Európa részeként definiálja, a kereszténység nemzetmegtartó szerepének elismeréséről értekeznek, illetve a hitet az állampolgárok összetartozásának alapvető értékeként emeli ki. Az idézett fordulatok kapcsán szükséges rámutatni, hogy azok az Alaptörvény integráns részét képezik, mivel a jogszabály maga mondja ki, hogy rendelkezéseit a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni.²⁴ Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény záró sorai szerint az országgyűlési képviselők alkotmányozó hatalmukkal Isten előtti felelősségük tudatában éltek, nem meglepő, hogy az ideológiai elkötelezettség vádja az Alaptörvény egészével szemben felmerült.²⁵

Az Alaptörvény állam és vallási közösségek viszonyát meghatározó VII. cikke az Alkotmány korábbi, egyház és állam elválasztott működését rögzítő rendelkezéséhez képest²⁶ az állam és a vallási közösségek különvált működéséről szól és kiegészül a vallási közösségek önállóságáról szóló passzussal.²⁷ A szakirodalomban erősen vitatott, hogy a megfogalmazás említett különbségei mennyiben bírnak gyakorlati jelentőséggel, az azonban erősen valószínűsíthető, hogy az elválasztás/ különválasztás terminológiája nem ok nélkül változott.²⁸

A megfogalmazás vitás kérdésein túl azonban kiemelendő, hogy az Alaptörvény rögzítette az állam és a vallási közösségek közösségi célok érdekében történő együttműködését, és leszögezi, hogy az együttműködés által bevett egyházzá előlépett vallási közösségeknek az állam sajátos jogosultságokat biztosít.²⁹ Mivel az együttműködés elve jogrendünkben már az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján sem áll előzmények nélkül, a semlegesség szempontjából nem az együttműködés deklarálása releváns, hanem az, hogy miképpen rajzolódna ki az együttműködés feltételei és keretei a törvény konkrét rendelkezéseiből.

²⁴ Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés.

²⁵ Egyesek egyértelműen ellenzik az Alaptörvény ideológiai elkötelezettségét [Catherine Dupré: Az emberi méltóság a 2011-es magyar Alaptörvényben. *Fundamentum*, 2011. 4. szám, 24. o.], mások kifejezetten helyeslik a keresztény értékek megjelenését a szövegben [Szathmáry Béla: Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014/11. 1. o.], de akadnak olyan szerzők is, akik az Alaptörvényt szekuláris alkotmánynak tartják [Sólyom László: Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve – Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. *Fundamentum*, 2013. 1. szám, 20. o.].

²⁶ Alkotmány 60. § (3) bekezdés.

²⁷ A terminológia változásainak megfelelően: a negyedik módosításig az Alaptörvény VII. cikke az egyházak vonatkozásában szól az önállóságról illetve a különvált működésről, a negyedik módosítás idején egyházak és vallási tevékenységet végző más szervezetek vonatkozásában mondja ki ugyanezt, az ötödik módosítás óta pedig a vallási közösségek főkategóriáját használja.

²⁸ Egyes szerzők szerint mindennek nincs különösebb jelentősége (Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, 2011, HVG ORAC, 211. oldal.), ezt azonban sokan vitatják. Schweitzer Gábor szerint például az új kifejezés szintén az együttműködés ideáját hivatott érzékeltetni [Schweitzer Gábor: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014/44. 1. o.].

²⁹ Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés.

Az Lvt. kimondta az állam és egyház egymástól elválasztott működésének követelményét, ennek tartalmát pedig oly módon bontotta ki, hogy megtiltotta az egyház belső törvényeinek, szabályainak állami kényszerrel történő érvényesítését,³⁰ illetve azt, hogy az állam az egyházak irányítására, felügyeletére bármilyen szervet hozzon létre.³¹ A törvény az együttműködés kérdéseiről nem rendelkezett.

Az Ehtv. első néhány módosítása a semlegesség kérdését hasonló módon szabályozta. Az Alaptörvény akkori szövegének megfelelően a törvény rendelkezett az állam és az egyházak különvált működéséről, az egyházak önállóságáról, és a közösségi célok érdekében való együttműködésről. Az Ehtv. az Lvt. szövegét átvéve kimondta az egyházak irányítására, felügyeletére hivatott állami szerv létrehozatalának tilalmát, és a belső egyházi szabályok állami kikényszerítésének tilalmát, az Lvt. rendelkezéseit pedig azzal pontosította, hogy az ilyen jellegű belső egyházi szabályokat az állami hatóságok nem is vizsgálhatják, továbbá az egyház belső döntéseit állami szerv nem módosíthatja vagy bírálhatja felül, a belső jogviszonyokból eredő, jogszabályban nem szabályozott jogviták elbírálására pedig az állami szervek hatásköre kizárt. A törvény preambuluma alapelvei között kimondta, hogy a jogszabály „az együttműködés kölcsönös előnyökön alapuló elveit” érvényesíti, és a tételes rendelkezések között is rögzítette, hogy az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.³²

Az Ehtv. jelenleg hatályos szövege a korábbi változatoktól a semlegesség témaköréhez kapcsolódó rendelkezések tekintetében is különbözik. A törvény által korábban rögzített tilalmak (irányítás, felügyelet kérdése, belső szabályok alapján hozott határozat érvényre juttatása) jelenleg is érvényesek, azonban a terminológia változásának megfelelően a vallási közösségek vonatkozásában.³³ A preambulum az együttműködés elvét továbbra is rögzíti, azonban a törvény szövegéből mostanra egyértelműen kitűnik, hogy kik azok, akikkel az állam együtt kíván működni: az Ehtv. rögzíti, hogy a bevett egyház közjogi jogállását az Országgyűlés kifejezetten a közösségi célok érdekében történő együttműködésre tekintettel biztosítja.³⁴ Az Ehtv. idézett rendelkezéseiből nyilvánvaló, hogy a jogalkotó a bevett egyházak kiváltságos körét privilegizálja a vallási közösségek szélesebb kategóriáján belül, és ezeket sajátos közjogi státusz biztosításával értékesebbnek tételezi, ezzel pedig nyíltan állást foglal, ami a semlegesség korábbi sztenderdjében egyértelmű visszalépést jelent. Ez a

³⁰ Lvt. 15. §.

³¹ Lvt. 16. § (1) bekezdés.

³² Lvt. 10. § (1) bekezdés.

³³ Ehtv. 8. § [2013. augusztus 1-jétől hatályos szöveg].

³⁴ Ehtv. 11. § (1) bekezdés.

visszalépés nem szerves fejlődés, hanem törvénymódosítás következménye, így okait az ország sajátos történelmi körülményeinek alakulásában hiába keresnénk.

ad 3. Az egyházak egyenjogúsága

Az állam világnézeti semlegességének kérdéséhez az egyenjogúság témaköre igen szorosan kapcsolódik, mivel az egyházi státuszok közötti különbségtétel egyúttal semlegességi probléma is.

Az alkotmánybíróági gyakorlat az egyházak egyenlőségének kérdését is feldolgozta. A testület a 970/B/1994. AB határozatában a Tábori Lelkészi Szolgálatról szóló 61/1994. (IV. 20.) Korm. rendelet kapcsán járta körül az egyenlőség kritériumait. Az indítványozó szerint a rendelet sértette az Alkotmány 70/A. §-át, mert hátrányos megkülönböztetést tesz a bejegyzett egyházak és felekezetek között az egyházi tevékenység gyakorlása tekintetében. A rendelet preambuluma a „történelmi” jelzöt használja az egyházakra, amely az indítványozó álláspontja szerint diszkriminációt sugall, azzal pedig, hogy a rendelet taxatív felsorolja azokat az egyházakat, amelyek lelkészeiből a szolgálat létesül, a hátrányos megkülönböztetés meg is valósul. Az indítványozó észrevételezte, hogy a támadott rendelkezések folytán a többi egyház és felekezet kizárt abból a lehetőségből, hogy a négy „történelmi” egyházzal azonos feltételekkel, intézményes keretek között fejthessék ki egyházi tevékenységüket a hívő katonák körében.

Az Alkotmánybíróóság a konkrét problémát értékelve lényegében az egyházak egyenlőségének absztrakt kritériumait foglalta össze a határozatban. Az Alkotmány a vallás szabadságát biztosító rendelkezése alapján megállapította, hogy az állam kötelezettsége a vallás szabad gyakorlásának megkülönböztetés nélküli biztosítása, melyre számos megoldást választhat. A konkrét helyzetben ez a megállapítás a katonai szolgálatot teljesítők körére vonatkozott, érvénye azonban általános. Az rendelet az általa történelminek nevezett egyházakat a többi egyház közül mind elnevezésükben, mind az őket megillető jogosítványok tekintetében (jelen helyzetben a lelkészi szolgálat fenntartására vonatkozó jogosultságukban) megkülönböztette, ezt azonban az Alkotmánybíróóság önmagában nem találta aggályosnak. A testület által felállított mérce szerint társadalmi tények (pl. a történelemben betöltött szerep) figyelembe vétele önmagában nem valósít meg tiltott diszkriminációt – alkotmányba ütköző megkülönböztetésről akkor beszélhetünk, ha a megkülönböztetés önkényes.

Az Alkotmánybíróság fenti határozatából, illetve a korábban idézett, 4/1993. (II. 12.) AB határozatból levonhatjuk azt a következtetést, hogy a társadalmi valóság figyelembe vétele, illetve az együttműködés ténye önmagában még nem akadályozza az egyenlőség érvényesülését.

Az egyházi státusz tartalmát a vallási közösséget megillető jogosultságok adják, így az egyenlőség megvalósulásának értékeléséhez mindenképpen indokolt számba venni, hogy milyen egyezések és különbségek vannak a vallási közösségek különböző kategóriáinak jogosultságaiban.

Mivel az Lvt. egységes egyházi státuszfogalmat használt, és így az egyenjogúság elképzelését a pusztán deklaráción túl tartalmi rendelkezéseiben is megjelenítette, az összehasonlítást elsősorban a hatályos szabályozás vonatkozásában érdemes elvégezni.

Az Ehtv. preambulumban legalábbis névleg az egyenlőség megjelenítésére törekszik, figyelemmel arra, hogy a vallási közösségeket megkülönböztetés nélkül a társadalom kiemelkedő fontosságú értékhordozó és közösségteremtő tényezőinek nevezi, melyek jelentős szerepet töltenek be az ország életében. A törvényben formálisan szerepel az egyenlőségre utaló szabály,³⁵ azonban az egyenlőség kizárólag a bevett egyházak relációjában merül fel, tehát a törvény szakít a vallásfelekezetek egyenjogúságának eszméjével és nyíltan különbséget a vallási tevékenységet végző szervezetek, illetve a bevett egyházak között.

A vallási közösségek mindkét típusa használhatja az egyház megjelölést, saját belső szabályai, hitelvei és szertartási rendje szerint működhet, illetve mindkét típus vonatkozásában érvényesül néhány, a semlegességet biztosítani hivatott előírás (pl. az állam irányításukra, felügyeletükre szervet nem működtethet). Adományokat minden vallási közösség gyűjthet, és pénzügyi támogatásban is részesülhet, valamint elláthat különböző, az Ehtv.-ben meghatározott közösségi tevékenységeket. A Kormány továbbá bizonyos feltételek teljesítése esetében minden vallási közösséggel megállapodást köthet a működés biztosítása érdekében.

A két státusz közötti első lényeges különbség, hogy a vallási tevékenységet végző szervezetre az Ehtv.-ben rögzített eltérésekkel az egyesületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, melynek aggályosságára az egyház jogi státuszáról szóló fejezetben már utaltunk. Ezen túlmenően a törvény a bevett egyházak vonatkozásában számos többletjogot biztosít. Ilyen többletjogosítvány a hatályos szabályozásban is, hogy a bevett egyház tábort

³⁵ Ehtv. 11. § (3) bekezdés.

lelkészi, valamint börtön- és kórházlelkészi, illetve egyéb szolgálatot végezhet, illetve az állam és önkormányzat által fenntartott oktatási intézményben hitéleti oktatást szervezhet, azonban a privilégiumok felsorolása az Ehtv.-ben nem ér véget ennyivel. A bevett egyház hitéleti célú bevételeit és azok felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti, illetve adókedvezményben és azzal egy tekintet alá eső más kedvezményben részesíthető, valamint az általa ellátott közösségi célú tevékenységek után a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű támogatásra jogosult. Jelentős különbség, hogy míg a vallási tevékenységet végző szervezet részére csak a személyi jövedelemadó civil szervezetek javára felajánlható egy százaléka juttatható, addig a bevett egyház a további egy százalék kedvezményezettje is lehet. A bevett egyház továbbá személyi jövedelemadó-mentesen juttathat egyházi személynek vagy a részére végzett tevékenység ellátásáért rendszeres havi díjazásban részesülő más magánszemélynek olyan vagyoni értéket, amelyet egyházi szertartásért vagy egyházi szolgálatért magánszemély közvetlenül vagy közvetve nyújt (pl. perselypénz). Szintén jövedelemadó-mentes az ilyen személyeknek a központi költségvetésből jövedelem pótlék vagy annak megfelelő jogcímen nyújtott támogatás, ráadásul a bevett egyház tulajdonának megőrzéséhez és gyarapításához támogatásban részesül.

A fentiekből kitűnik, hogy a vallási közösségek az őket megillető jogosultságok közötti markáns különbségek miatt korántsem egyenlőek, melyre egyébként az Alkotmánybíróság is rámutatott 27/2014. (VII. 23.) AB határozatában. A vallási tevékenységet végző szervezetek a bevett egyházakat megillető többletjogosultságokhoz egyáltalában nem férhetnek hozzá, a különbségtétel indokai pedig egyáltalán nem világosak. A bevett egyházaknak juttatott kedvezményekkel az állam elköteleződését fejezi ki, ami az egyenlőség követelményének sérelmét jelenti – a különböző vallási közösségek eltérő mértékű pénzügyi támogatásával kapcsolatban pedig már a Velencei Bizottság is aggályait fejezte ki, az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig egyértelműen kimondta, hogy a jogfosztott vallási közösségeket a hitéleti tevékenységre vonatkozó állami támogatások tekintetében indok nélkül eltérően kezelő szabályozás a semlegesség követelményébe ütközik, és egyúttal a kérelmezők tulajdonhoz való jogának sérelmét okozza.

ad 4. Az egyházkénti elismerés

Az egyházkénti elismeréssel kapcsolatban jelenleg rendelkezésre álló legfontosabb magyar alapjogi forrás az Alkotmánybíróság korábban már hivatkozott 6/2013. (III. 1.) AB határozata, amely részletesen vizsgálta, hogy az Ehtv. egyházi elismeréssel kapcsolatos szabályai kiállják-e az alkotmányosság próbáját. A határozat szerint alkotmányos követelmény, hogy az állam a vallási közösségek önálló működését lehetővé tevő sajátos

egyházi jogállás megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, tisztességes eljárásban, megfelelő jogorvoslati lehetőség mellett biztosítsa. A határozat feleleveníti, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása ellenére az Országgyűlés és a Kormány hatáskörei politikailag összefonódnak, amiből az is következik, hogy az Országgyűlés által meghozott döntések alapvetően politikai karakterű döntések. Ezen politikai karakter miatt esik különös súllyal latba, hogy a semlegesség követelménye az egyházak elismeréséről szóló állami döntésnél tartalmilag, illetve meghozatala során formailag is érvényesüljön. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Országgyűlés eljárása nem szigorúan a jogszabályi feltételek fennállását vizsgáló jogalkalmazási eljárás, ezért amennyiben a parlament dönt az egyházi státusz elismeréséről, az politikai alapon meghozott döntésekhez vezethet. Az indoklás szerint egyúttal hiányoznak a tárgyilagosságot biztosító eljárási garanciák arra nézve, mely szervezetek kerülhetnek a törvény mellékletébe. Az iméntieket az Alkotmánybíróság nem találta összeegyeztethetőnek az Alapörvény tisztességes eljárásra vonatkozó követelményeivel. A testület a szabályozás áttekintése során azt is megállapította, hogy az Ehtv. sem az Országgyűlésnek az egyházi elismerést elutasító döntése, sem a kérelemről való döntés elmaradása esetére nem biztosít jogorvoslati lehetőséget, amely módot adna a döntés tény- és jogkérdésekben történő felülvizsgálatára és az esetleges jogsérelmek kiküszöbölésére. A testület határozatában kifejezetten kiemelte, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége hatékony jogorvoslatnak nem tekinthető, hiszen az Alkotmánybíróság nem az egyedi elismerési eljárásokban megállapított tényállás kapcsán nyilvánít véleményt, hanem az elismerés során alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja.

Az 1990-es törvény értelmében az egyházak bírósági nyilvántartásba vétellel nyerték el jogi személyiségüket, amennyiben az egyházat legalább száz természetes személy megalapította, az egyház az alapszabályát elfogadta, az ügyintéző és képviselői szerveit megválasztotta, és az alapítók nyilatkoztak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet a törvényben foglaltaknak megfelel.³⁶ Ez a nyilvántartásba vételi szabályozás a normatív feltételek modelljét követte, amely szerint, ha egy vallási közösség a törvényben meghatározott kritériumok teljesítését igazolja, a bíróság nem tagadhatja meg egyházkénti bejegyzését. Ebben a rendszerben elismerési eljárásról szó sem volt, így alkotmányossági kérdést legfeljebb az vethetett fel, hogy a törvényi feltételek szükséges és arányos alapjogkorlátozásnak tekinthetők-e.³⁷

³⁶ Lvt. 9. §.

³⁷ 8/1993. (II. 27.) AB határozat.

Az imént hivatkozott 6/2013. (III. 3.) AB határozat ex tunc hatállyal megsemmisítette az Ehtv. eredeti elismerési eljárásának modelljét, amit azonban ennek ellenére is szükséges ismertetni, hogy lássuk, mihez képest alakult ki a hatályos szabályozás jelenlegi formája. Átfogó módosítását megelőzően az Ehtv. az egyházi státusz elnyerését az Országgyűlés egyedi döntéséhez kötötte: a parlament törvénymódosítással adományozhatta az egyházi jogállást, ami természeténél fogva a képviselők politikai diszkréciójának függvényévé tette a speciális jogalanyiség elismerését. A törvény értelmében az Országgyűlés által elismert egyházakat a törvény melléklete tartalmazta, tehát a törvény mellékletét képező lista kizárólag a törvény módosítása által lehetett bekerülni.³⁸ A törvény az egyesület elismeréséhez a következő feltételeket támasztotta: az adott egyesület alapcélként vallási tevékenységet végez; tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van; legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy legalább húsz éve szervezett formában, egyesületként működik az országban; alapszabályát, létesítő okiratát, belső egyházi szabályát elfogadta, illetve ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta. Ezen túlmenően az egyesület képviselőinek nyilatkozniuk kellett arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel és a jogszabályokkal, valamint nem sérti mások jogait és szabadságát. Az egyesület tanai és tevékenységei továbbá nem sérthették az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, valamint az emberi méltóságot. A politikai diszkréciónak feltehetően a legszélesebb teret az engedhette, hogy az egyesület egyházkénti elismerését nemzetbiztonsági kockázat is kizárhatta.³⁹ Az egyesület azzal a nappal nyerte el az egyházi jogállást, melyen az Ehtv. adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatályba lépett,⁴⁰ ezt követően pedig az illetékes miniszternek kellett intézkednie az egyház nyilvántartásba vétele iránt.⁴¹ Az Ehtv. eredeti koncepciója kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a törvény megfogalmazása szerint az Országgyűlés a feltételeket teljesítő egyesületet egyházként *elismerte*, tehát az elismerés még a kritériumoknak való megfelelés esetében sem volt garantált, arra az esetre nézve pedig, ha az adott egyesület elismerését az Országgyűlés elutasította, a törvény jogorvoslati lehetőséget egyáltalán nem biztosított.

Az elismerési eljárással kapcsolatban a Velencei Bizottság is rámutatott, hogy a közösségi vallásgyakorlás biztosításának követelményéből a szabad egyházalapítás elve következik, ezért a parlament általi elismerés korlátozza a vallásszabadságot. A bizottság szerint, ha a döntés az Országgyűlés kezében van, azt elkerülhetetlenül politikai megfontolások határozzák meg, ráadásul a törvény nem tartalmaz hatékony garanciákat a semlegességre és a pártatlanságra nézve. Az elismerés kritériumait a bizottság nem találta világosnak, az

³⁸ Ehtv. 7. § (4) bekezdés.

³⁹ Ehtv. 14. § (2) bekezdés a)-h) pont.

⁴⁰ Ehtv. 15. §.

⁴¹ Ehtv. 16. §.

elismerési eljárás kapcsán pedig megállapította, hogy az a transzparencia követelményét nem elégíti ki. A bizottság továbbá felhívta a figyelmet arra az anomáliára, hogy míg az elismerésről törvényt hoz az Országgyűlés, addig az elutasításról csupán határozat születik. A bizottság az iméntiekkel összefüggésben a törvény módosítását javasolta. Ezzel összhangban az Emberi Jogok Európai Bírósága elvi érveléssel állapította meg, hogy az elismerési eljárás politikai, nem pedig jogi jellegű, kimenetele pedig erősen kétséges, így ennek bevezetésével a magyar állam megsértette a semlegességre vonatkozó kötelezettségét, hiszen a politikai alapú döntés meghozatalakor az állam nem maradhat független.

2013 augusztusában a törvény végül a 6/2013. (III. 3.) AB határozat folyamatoként módosult. Az Ehtv. központi kategóriája ettől fogva a vallási közösség, amely az egyház megjelölést elnevezésében és tevékenységére való utalás során önmeghatározása céljából saját hitelvei szerinti tartalommal használhatja. Ahogyan azt korábban már rögzítettük, a hatályos Ehtv. a vallási közösségek két altípusát különíti el: az ún. vallási tevékenységet végző szervezeteket és az Országgyűlés által elismert, „bevett” egyházakat.

A vallási tevékenységet végző szervezet speciális egyesület, amelynek tagjai azonos hitelveket valló természetes személyek, és amelynek alapszabályában meghatározott célja vallási tevékenység végzése. A vallási tevékenységet végző szervezetet a Fővárosi Törvényszék veszi nyilvántartásba. Megalakulásához tíz alapító tag szükséges, ezen felül a nyilvántartásba vételkor a bíróság elsősorban a definíciónak való megfelelést (vallási tevékenység végzése céljából alapítják, tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályokkal, stb.) és bizonyos formai követelmények teljesülését vizsgálja (elfogadott alapszabálya van).⁴² A feltételek teljesülése esetén a szervezetet a Fővárosi Törvényszék nyilvántartásba veszi.

A bevett egyházakat az Országgyűlés törvénymódosítással ismeri el.⁴³ A vallási közösségek bevett egyházként való elismerésének feltételei bővültek, de ettől eltekintve lényegében teljesen megegyeznek azokkal a feltételekkel, melyeket az Ehtv. eredeti szövege az egyházkénti elismerésre meghatározott. Új kritérium, hogy az egyesület alapszabályának, tagjai számának, illetve korábbi tevékenységének bizonyítania kell az egyesület közösségi célok érdekében történő együttműködés iránti szándékát és annak hosszú távú fenntartására való képességét – jelentsen e bizonyítás bármit is. A módosított Ehtv. ezen kívül a minimális működési időre vonatkozó szabályozást tovább szigorította, oly módon, hogy amennyiben a vallási tevékenységet végző szervezet száz éves nemzetközi fennállása nem igazolható, akkor a húsz éves hazai működés kizárólag akkor tekinthető elégségesnek,

⁴² 9/B. § (2) bekezdés.

⁴³ 11. § (4) bekezdés.

ha az egyesület egyúttal az ország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezik.⁴⁴

Az új Ehtv.-ben az elismerési eljárás két szakaszra tagozódik, és a törvény már említést tesz jogorvoslati lehetőségekről, melyek az egyes szakaszokhoz igazodnak. Az eljárást a kérelmező szervezet képviselője kezdeményezi az illetékes miniszternél, aki 60 napon belül, közigazgatási hatósági eljárásban vizsgálja a fent ismertetett feltételek egy részének teljesülését. A miniszter eljárásában három feltétel kivételével valamennyi kritérium teljesülését vizsgálja, ezzel kapcsolatos döntése pedig bíróság előtt támadható meg a közigazgatási döntések felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint. A testi-lelki egészséget, az életet, emberi méltóságot sértő tanok és tevékenységek, a nemzetbiztonsági kockázat és a közösségi célok érdekében való együttműködés kérdéseiben az Országgyűlés dönt: amennyiben a feltételek teljesülnek, az Országgyűlés törvényjavaslat elfogadásával ismeri el egyházként a vallási tevékenységet végző szervezetet – a feltételek teljesítése esetén pedig az elismerés kötelező. Ha az Országgyűlés nem támogatja az egyházként történő elismerést, erről országgyűlési határozatot hoz, melynek tartalmaznia kell az elutasítás indokait, azaz azt, hogy mely feltétel hiányát és milyen okból állapította meg. Az országgyűlési határozat felülvizsgálata az Abtv. 33/A. §-a szerinti eljárásban az Alkotmánybíróságtól kérhető, a törvény pedig külön eljárásként nevesíti az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatát.

Az Ehtv. módosítása néhány elemében legalábbis formailag reagál a 6/2013. (III. 3.) AB határozatra, de a modellel szemben felvethető aggályok valójában alig veszítettek érvényességükből.

Azt az alapvető problémát, hogy a kiváltságos státusz odaítéléséről továbbra is a parlament dönt, a törvény terminológiájának teljes átalakítása sem képes elfedni, hiszen a helyzet lényegében változatlan – nevezze a jogszabály „egyháznak” vagy „bevett egyháznak” a privilegizált vallási közösségeket. A feltételek egy részének fennállását az új szabályozásban a miniszter vizsgálja, a végső döntést azonban az Országgyűlés hozza meg, melyben a diszkréciónak továbbra is nagy szerepe van, hiszen az esetleges nemzetbiztonsági kockázatok tárháza kimeríthetetlen lehet, ráadásul ki határozhatná meg, mikor bizonyítja az egyesület kielégítően „együttműködésre irányuló szándékát”.⁴⁵ Mindemellett az is nehezen látható be, hogy az eljárásba újonnan bevont illetékes miniszter a kormány tagjaként mennyiben fogja elősegíteni a politikai szempontok kizárását a feltételek teljesülésének

⁴⁴ 14. §.

⁴⁵ A Velencei Bizottság állásfoglalásában kifejezetten felhívta a figyelmet a törvény által eredeti változatában is használt hasonló, homályos fogalmak tisztázására, azt pedig külön is rögzítette, hogy a nemzetbiztonság nem legitim indok a vallásszabadság korlátozására.

értékeléséből. Mindehhez szorosan kapcsolódik a jogorvoslat kérdése, melynek szabályai az Alkotmánybíróság határozatát követően szintén módosultak, de nem elegendő mértékben. A jogorvoslati lehetőségek első lépcsője önmagában megfelelőnek tűnik, mivel az Ehtv. lehetővé teszi, hogy a kérelmező a miniszter döntését a közigazgatási döntések felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint, bíróság előtt támadja meg. Ez a jogorvoslati lehetőség ugyanakkor csak látszólagos, hiszen a miniszter csak a feltételek egy részét vizsgálja meg, a végső döntést jelentő országgyűlési határozattal szemben ilyen lehetőség nincs, az Alkotmánybíróság Abtv. szerinti eljárása pedig kizárólag az Országgyűlés egyházként történő elismerésre irányuló eljárása törvényességének felülvizsgálatát jelenti. A fentieket összefoglalva tehát összességében kijelenthető, hogy a döntéshozatali folyamat politikai meghatározottsága magában hordozza az önkényesség kockázatát, amit a jogorvoslati lehetőségek sem küszöbölnek ki, így a vallásszabadság érvényesülése veszélybe került.