

SCHANDA BALÁZS*

VALLÁSI KÖZÖSSÉGEK – A KÖZJOG ÉS A MAGÁNJOG ALANYAI

Reflexiók az új törvényi szabályozással kapcsolatban

A közösségi vallásgyakorlás jogi kereteinek újraszabályozása számos kérdést vet fel. Míg az 1990. évi IV. törvény gyakorlatilag minden, magát vallásinak mondó szervezet számára egy elvben azonos jogokkal felruházott jogi kategóriát kínált fel (és ezt „egyháznak” nevezte), az új szabályozás (2011. évi C. törvény, majd a helyébe lépő 2011. évi CCVI. törvény, illetve annak a 2013. augusztus 1-jével hatályba lépett korrigált változata) tudatosan két, megnevezésében és jogaiban eltérő kategóriát irányoz elő – melyet egyes elemek tovább cizellálhatnak. A korrigált törvény¹ számos korábbi felvetésre választ ad. Új kategóriaként létrejön a „vallási közösség,” mint gyűjtőfogalom. A vallási közösségek vagy sajátos, autonóm vallási egyesületként (vallási tevékenységet végző szervezet) vagy bevett egyházként működhetnek. A „bevett” kategóriáról az Országgyűlés dönt (a kritériumokat pontosítja a módosítás), a parlamenti döntéssel szemben az alkotmányjogi panasz nyújthat jogorvoslatot. A bevett egyházak közjogi testületnek minősülnek – az nem derül ki, hogy a szimbolikus rangon, a magánjogi jogalanyoktól való megkülönböztetésen túl e kategóriának mi a jelentése: az egyházak közhatalmat semmiképpen sem gyakorolhatnak, hiszen demokratikus legitimációval nem rendelkeznek.

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

¹ 2013. augusztus 1-jével hatályba lépnek a 2011. évi CCVI. törvényt módosító 2013. évi CXXXIII. törvény rendelkezései.

1. Hány kategória?

Az egyházak a jövőben is azonos jogokat élveznek, és azonos kötelezettségek terhelik őket – ez azonban csak a szűkített értelemben vett egyházakra lesz igaz: a vallási egyesületek (vallási tevékenységet végző szervezet) alapvetően más kategóriába esnek. Az egyházak 1990. évi IV. törvényben rögzített egyenjogúságát árnyalta az Alkotmánybíróság által kialakított formula beépítése: „Az egyházak egyenlőkként való kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét.”² E fordulat állhat a törvény azon rendelkezése mögött, mely szerint „Az egyházak tényleges társadalmi szerepét, az általuk ellátott közcélú tevékenységet az állam az egyházak társadalmi szerepéhez kapcsolódó további jogszabályok megalkotásánál és a velük való kapcsolattartás során figyelembe veheti.” (9. § (2)) Lényeges, hogy csak az egyházak társadalmi szerepében rejlő különbséget veheti figyelembe az állam, illetve a jogalkotó, azaz például hitelvi különbségeket nem, míg például az oktatásügyben való szerepvállalásukat igen. A semleges állam nem illetékes a különböző vallások és egyházak közötti különbségtételre, különösen nem hittételeik alapján. A vallásszabadság mértékében és az ehhez kapcsolódó jogok tekintetében az állam semmiképpen sem tehet különbséget.

Ahogy az Alkotmánybíróság 1993-ban megállapította: „Az állam a vallási szervezetek számára nem köteles sajátos szervezeti formát létrehozni, de nincs megkötve abban sem, milyen sajátos formát vagy *formákat* hozhat létre.”³ (kiemelés: Sch. B.) Az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a vallásgyakorlásnak nem feltétele valamilyen jogi forma felvétele: az alapjog minden közösséget egyaránt megillet. Mivel a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény az „egyház” nyilvántartásba vételét rendkívül egyszerűvé tette, az alternatív jogi formák inkább elméleti lehetőségként jelentek meg. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: a törvény) a közösségi vallásgyakorlás számára két, alapvetően különböző jogi kategóriát hoz létre: a korábbihoz képest igen nehezen megszerzhető, azonban védettebb egyházi jogállást, és a korábbinál is könnyebben elérhető, azonban kevesebb joggal felvértezett „alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület” (a továbbiakban: vallási egyesület) kategóriáját. Alapjogi szempontból kulcskérdés, hogy a közösségi vallásgyakorlás nem köthető egy adott jogi

² 4/1993. (II. 12.) AB

³ 8/1993. (II. 27.) AB

formához: minden közösséget – így a vallási egyesületeket és a jogi formát nem öltő közösségeket is – egyaránt megillető jogról van szó. Míg az új szabályozással kapcsolatban a legnagyobb figyelem az elismerésre irányuló eljárásra összpontosul,⁴ háttérbe szorul az új szabályozás értékelésének kulcskérdése: a vallási egyesület (vallási tevékenységet végző szervezet) megfelelő jogi forma-e ahhoz, hogy az együttes vallásgyakorlás kerete legyen?

2. Példák a kétszintű szabályozásra

Az egyházi jogállásnak nincs európai modellje: az Unió nem törekszik arra, hogy megváltoztassa az egyházak és vallási szervezetek nemzeti jog szerinti jogállását.⁵

Míg Franciaországban a vallási közösségek 1905 óta csak egyesületként juthatnak jogi személyiséghez,⁶ számos európai ország két, elismertségében és jogaiban eltérő kategóriába sorolja a vallási közösségeket. Így többek között Németország a magasabb szintű, közjogi testületi jogállást fenntartja a tartósan működő, jelentős közösségek, míg a többi vallási közösség egyesületként nyerhet jogi személyiséget. Más közép-európai államok, így Ausztria, Csehország, Románia⁷ két kategóriába sorolják a vallási közösségeket, ugyanakkor az alacsonyabb szintű elismertséghez is jelentősebb létszámot (300 tag) igényelnek. Azon csoportok, melyek az alacsonyabb szintű kategóriát sem tudják vagy kívánják elnyerni, más (akár egyesületi) jogi formában működhetnek.

Kétszintű jogállás keretei között az alacsonyabb, egyesületi szintű jogállás kapcsolódhat a közösség létszámához, belső szerkezetéhez, esetleg az államhatalomhoz való viszonyához is. Így hosszú időn keresztül a Jehova Tanúi Németországban a demokratikus államhatalomhoz való viszonyuk (elsősorban választások bojkottja) miatt nem nyertek közjogi testületi jogállást, míg 2006-tól kezdve mára a német tartományok nagy többsége közjogi testületként

⁴ Ezzel a kérdéskört, melyben az alapvető jogok biztosának indítvány alapján az Alkotmánybíróság is eljár, a jelen írás nem tárgyalja. <http://www.ajb.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120812.htm>.

⁵ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 17. cikk (1) bek.

⁶ Így nem maguknak a vallási közösségeknek van jogi személyisége, hanem a tagjaik által létrehozott egyesületeknek. Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET – Francis MESSNER: *Entités Religieuses comme Personnes Juridiques – France*. In: Lars FRIEDNER (szerk.): *Churches and Other Religious Organisations as Legal Persons*. Leuven, 2007. 101. 106.

⁷ SCHANDA Balázs: Románia új vallásügyi törvénye. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/6. 277–282.

ismerte el szervezetüket.⁸ Németország harmadik legnépesebb vallási közössége, az iszlám azonban – a tagság és a szervezeti keretek megfelelő szabályozása híján – változatlanul nem válhatott közjogi testületté, számos muszlim egyesület által élvez jogalanyiságot.⁹

Úgy tűnik, hogy azon országokban, ahol vallási közösségek elvben azonos jogokat élveznek, rejtett módon is kialakulhat egy fajta kétszintű jogállás, akár az egyházakkal kötött megállapodások, akár tényleges különbségek figyelembe vétele nyomán. Általában azon országokban, ahol a vallási közösségek jogi helyzetének rendezése nem rögtön a kommunista rendszer összeomlása után született meg, hanem később (Csehország, Románia – kivétel Szlovénia) a kifejezetten kétszintű szabályozás jött létre, míg a korai szabályozások (Lengyelország, Magyarország) a vallási közösségek egyenjogúságát rögzítették, és utóbb a gyakorlat cizellálta helyzetet. Önmagában a felekezetek jogi helyzetének eltérő szabályozása nem érinti a felekezeti jogegyenlőséget (a különböző felekezetekhez tartozó személyek egyenjogúságát). Ha a kritériumok világosak és ésszerűek, akkor őszintébbnek is tűnhet egy olyan rendszer, amely elve több kategóriát állít fel, mint elvben egy kategóriába sorolni a különböző közösségeket, majd a gyakorlat során mégis érvényesíteni a különbségeket.

3. A vallási tevékenységet végző szervezet, mint jogi forma

A vallásszabadság lényeges eleme, hogy az azonos vallást követők jogi személyiséget is elnyerő szervezetet hozhassanak létre – ezt az Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlata is világossá teszi. A jogi személyiség elnyerésének egyszerű módja az egyesület – az új szabályok szerint vallási tevékenységet végző szervezet – alapítása. E szervezetek jogállása sok tekintetben az egyesületek jogi helyzetét osztja, mégis a civil szervezetek között sajátos helyet foglalnak el. A korábbi törvényszöveg is utalt rá, hogy az egyházi jogállást elvesztítő, a jövőben az egyház jogutódjaként egyesületként működő szervezetekre a „lelkiismereti és vallásszabadság jogára, valamint hitéleti, vallási tevékenységére vonatkozóan a 10. §-t és a 13. § (3) bekezdését alkalmazni kell.” (36. § (2))

⁸ A Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közjogi testületi jogállás feltétele, hogy az elismert közösség jogtisztelő legyen (így tiszteletben tartja mások alapvető jogait és az Alaptörvény alapvető elveit), azonban ezen túlmenő lojalitást az államhoz nem. BVergG, 2BvR 1500/97. 19.12.2000. Az első elismerő döntést a Berlini Szenátus hozta, 2006-ban.

⁹ Josef JURINA: Die Religionsgemeinschaften mit privatrechtlichem Rechtsstatus. In: Joseph LISTL – Dietrich PIRSON (szerk.): *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2. kiadás. Berlin, 1994. 689–713.

Azaz az egyházi autonómia alapvető garanciái: önállóság, felügyelet nélküli működés, a belső egyházi szabályok és az állami jogi út (és kényszer) elválasztása, az adatvédelmi rendelkezések és a lelkészi titoktartás vonatkozásában a vallási egyesület az egyházakkal azonos szintű védelmet élvezett. A lelkészi titoktartás kiemelése nem csak alapjogi szempontból figyelemre méltó, hanem azért is, mert azt jelzi, hogy a vallási egyesületekben működő lelkészek lelkészi státuszát is elismerte az állam.

A „korrigált törvény” az autonómia szempontjából világos különbséget tesz a vallási tevékenységet végző szervezet és a civil szervezetek¹⁰ között, gyakorlatilag az 1990. évi IV. törvény szabályait alkalmazva az előbbieket tevékenységének ügyészségi ellenőrzésére (vö. 9/C. §). A vallási tevékenységet végző szervezetek a bevett egyházakhoz hasonlóan nem állhatnak állami szerv irányítása vagy felügyelete alatt, belső szabályaikon alapuló döntései állami kényszer útján nem érvényesíthetők és nem felülbírálhatók (8. §).

A vallási tevékenységet végző szervezetek lelkészei (vallásos szertartást hivatásszerűen végző személy) munkaviszonyban áll, míg bevett egyházak egyházi szolgálattevői más jogviszonyban is állhatnak. Mindkét kört megilleti a lelkészi titoktartás, valamint a fokozott büntetőjogi védelem (azaz a vallási egyesület lelkésze is büntetőjogi értelemben közfeladatot ellátó személynek minősül). Nincs különbség a tendenciavédelem tekintetében: valamennyi vallási közösség által fenntartott intézmény elkötelezett jellegére tekintettel az egyenlő bánásmód követelménye alól szélesebb körben lehet eltérés, mint amit egyébként az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény általában lehetővé tesz „a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen (...) alapuló” szervezetek munkáltatói tevékenységére. Míg az ilyen szervezetek a jellegüket „alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés” vonatkozásában mentesülnek az egyenlő bánásmód követelménye alól,¹¹ addig az egyházi intézmények „a felvételnél és a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésénél, fenntartásánál és megszüntetésénél a sajátos identitás megőrzéséhez szükséges” feltételeket határozhatnak meg (19. (4)). Mindkét esetben fontos elem, hogy az egyenlő bánásmódtól történő eltérést indokolni

¹⁰ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 11. §

¹¹ 2003. évi CXXV. törvény 22. § (1) bekezdés b)

kell, azonban az indokolás az egyházi intézményeknél az új törvény nyomán egyszerűbbnek tűnik.

Míg a szabad, és az államtól különvált működés tekintetében a vallási tevékenységet végző szervezetek és a bevett egyházak között nincsenek alapvető különbségek, addig a társadalmi jelenlét intézményesült színtereihez való hozzáférés tekintetében tagadhatatlan eltérések vannak: az iskolai hit- és erkölcstanoktatás, a tábori lelkészi szolgálat, a közszolgálati tömegtájékoztásban való jelenlét, a jogszabály-előkészítésbe történő bekapcsolódás (nevesített) lehetősége olyan ügyek, ahol az egyházak sajátos jogokkal rendelkeznek, míg a vallási tevékenységet végző szervezetek nem.

Az eltérések többnyire az érintett vallási szervezetek nagyobb része számára nem jelent tényleges hátrányt: nem eddig gyakorolt jogtól, hanem egy jog – inkább elméleti – lehetőségétől esik el. Így az iskolai vallásoktatás kiemelkedő fontosságú kérdés, azonban reális esélye arra, hogy a vallásoktatást ilyen keretek között megszervezze, a bevett egyházak között is csak a legnagyobb felekezeteknek van. A katonák között, vagy a büntetés-végrehajtási intézményekben minden vallási szervezet szabad működést ugyanúgy biztosítani kell, mint az elismert egyházakét – azzal, hogy az utóbbiak közül is csak néhány rendelkezik intézményesített lelkészi szolgálattal, és ez alkotmányossági szempontból nem vet fel aggályokat.¹² Azaz a meggyőződés kifejezésre juttatásának, gyakorlásának, tanításának szabadsága tekintetében nem lehet különbség, azonban ennek formái között igen.

A bevett egyház és a vallási tevékenységet végző is jogi személyiséggel rendelkezik, azaz ekként a magánjogi jogviszonyok alanyai lehetnek, ekként pl. tulajdonszerzési képességük tekintetében nincs különbség. A gazdasági mentességek, kedvezmények, támogatások tekintetében azonban lényeges különbségek vannak a bevett egyházak a vallási végző szervezetek között. Nem lebecsülendő, hogy utóbbiak is mentesek az illetékek, valamint a helyi adók alól, ugyanakkor az egyházak számára biztosított támogatásokból nem részesülnek. Ezek közül alighanem a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlási lehetősége a legfontosabb: a vallási tevékenységet végző szervezetek egyesületként, és nem egyházként részesülhetnek e támogatásból. E különbség az egyén szintjét is érinti, mivel egy egyház tagja jövedelemadójának 1%-át egyházának, 1%-át pedig egy, választása szerint (akár egyházához kötődő) civil szervezetnek ajánlhatja fel. A vallási tevékenységet végző szervezet tagja jövedelemadója civil 1%-át ajánlhatja fel közösségének, míg adója „egyházi” 1%-ával aligha fog

¹² Vö. 970/B/1994. AB határozat.

egyházat támogatni – esetleg az alternatív alap (az adott évre vonatkozó költségvetési törvényben meghatározott kiemelt előirányzat) javára rendelkezhet.¹³

A vallási tevékenységet végző szervezeteket is megilleti az intézmény-fenntartási szabadság, így iskola, egészségügyi vagy szociális intézmény fenntartói lehetnek. Ugyanakkor az állami intézményekkel minden tekintetben azonos szintű finanszírozásra nincs törvényi garancia. Az ilyen állami támogatások vonatkozásában az egyházak kiemelt támogatása alapvetően elfogadható, ha az egyházi jogállás ténylegesen objektív, külső (nem hitelvi) szempontokhoz – társadalmi elfogadottság, kiszámítható működés – kapcsolódik. Más oldalról megközelítve: egy újonnan alakult szervezet esetén elfogadható, ha nem részesül azonnal mindazokban a kedvezményekben és támogatásokban, melyeket a régebb óta működő, nagyobb szervezetek élveznek – ésszerű a támogatásokat jelentősebb szervezeti erőhöz, széles körben, huzamosabb ideig érvényesülő működéshez kötni.

Hitéleti képzést folytató felsőoktatási intézmények működési feltételei és támogatása tekintetében nincs különbség az egyházak és a vallási egyesületté váló fenntartók között: az utóbbiak változatlan feltételek és anyagi támogatás mellett működhetnek tovább.¹⁴

4. Következtetések

A közösségi vallásgyakorlásnak nem feltétele valamilyen jogi keret felvétele, azonban a vallásszabadság érvényesülésének alapvető követelménye az, hogy a vallási közösségek jogi személyiséghez juthassanak. A magyar szabályozás ennek az alapvető követelménynek eleget tesz. Önmagában nem aggályos az olyan szabályozás, mely a különböző vallási közösségeket eltérő jogállású szervezetekként ismeri el: Európa számos országában ez elfogadott gyakorlat. Egy-egy szervesen fejlődött nemzeti szabályozás megértéséhez azonban fontos kérdés, hogy az egyesületi szint bevezetése a korábban kizárólagosan elismert felekezetek mellett a vallásügyi szabályozás nyitása érdekében, vagy éppen ellenkező előjellel történt-e. Ismét más a megítélése egy olyan rendszernek, ahol a különböző státuszú vallási közösségek elismertségi szintjei között van átjárás, mint abban az esetben, ha ez csak elvi lehetőség. Az új hazai szabályozással kapcsolatban fontos, hogy a vallási közösségek kétféle típusa körül egyik sem

¹³ 1996. évi CXXVI. törvény 4/A. § (1) bekezdés b)

¹⁴ 2011. évi CCIV. törvény 117. § (5) bekezdés.

azonosítható a korábbi „egyház” kategóriával: nem csak arról van szó, hogy a vallási tevékenységet végző szervezet jogállása ‘gyengébb’ a korábbi „egyházi” kategóriához képest, de arról is, hogy a „bevett egyház” státusza a korábbi szabályozásban foglaltakhoz képest többletjogokat, erőteljesebb jogi védelmet is tartalmaz.

Az új hazai szabályozás kétszintű jellege alapvetően nem aggályos, ugyanakkor a legutóbbi törvénymódosításig hiányos volt, mivel sem az egyházakról, sem a civil szervezetekről szóló törvény nem tért ki a vallási egyesület sajátosságaira.¹⁵ A vallási egyesületek sajátos autonómiája a vallásszabadság lényeges eleme, melyet egyértelmű törvényi garanciával kell védeni – erről a „korrigált törvény” gondoskodik. Ahogy a tényleges társadalmi különbségek figyelembevétele az egyházak között nem aggályos, úgy nyilván nem az az egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek között sem.

Ha egyes, sajátos egyházi jogosítványokat vizsgálunk, ezeket részben indokolt lehet a régebb óta működő, nagyobb létszámú felekezetek számára fenntartani. Így amikor az állam a nyilvánosság különböző szabályozott tereit megnyitja az egyházak számára (pl.: iskolai vallásoktatás, jelenlét a közszolgálati médiában), reális, hogy ezt nem minden lehetséges vallási kezdeményezés számára teszi, hanem csak a tárgyilagos mérlegelés alapján, a legjelentősebbek számára. Általános elvként ugyanakkor rögzíthető, hogy minél közelebb van egy jog az egyén szintjéhez, annál kevésbé indokolt a különbségtétel, hiszen nem különböző vallású személyek, hanem csak vallási közösségeik jogi helyzete térhet el. Azaz az egyházak egymástól eltérő társadalmi szerepének figyelembevétele nem vezethet oda, hogy az egyén szintjén a szabályozás miatt lépjenek föl indokolatlan hátrányok. Ennek tükrében indokolt áttekinteni az elismert egyházak és a vallási egyesületek jogállásának egyes elemeit. Így megfontolandó lehet a személyi jövedelemadó 1%-ának kedvezményezett körébe a vallási egyesületeket is bevonni – más kérdés, hogy a tényleges felajánlások kiegészítése vonatkozásában¹⁶ a különbségtétel már indokolt lehet.

Önmagában a kétszintű jogállás nem értékelhető: elképzelhető, hogy a különböző kategóriákba tartozó közösségek között csak szimbolikus eltérések maradnak, de elképzelhető az is, hogy lényeges különbségek jönnék létre. A 2011-es szabályokhoz képest a 2013-ban átalakított szabályok a vallásszabadsághoz kapcsolódó jogok tekintetében az egyes, egyházakat, illetve vallási tevé-

¹⁵ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.

¹⁶ 1997. évi CXXIV. törvény 4. § (2)–(4)

kenységet végző szervezeteket megillető jogok tekintetében 1997. évi CXXIV. törvény 4. § (2)–(4) nem hagy érdemi eltérést – a támogatások és az állami intézményekkel történő együttműködés tekintetében azonban lényeges eltérések vannak. A vallási tevékenységet végző szervezet megfelelő keret a közösségi vallásszabadság számára, ha alapjogi szempontból nem alakul ki hátrányos megkülönböztetés. Más kérdést jelentek az egyházak társadalmi jelenlétét előmozdító jogok, kedvezmények és támogatások: ezek tárgyilagos mérlegelés alapján ésszerű keretek között fenntarthatóak egy szűkebb kör, az elismert egyházak számára.

Az egyenjogúság nem jelent esélyegyenlőséget, hiszen az állam nem illetékes a felekezeti viszonyok és arányok kérdésében: alkotmányosan nem törekedhet arra, hogy ezeket átrendezze. Természetes adottság, hogy a népesebb, ismertebb közösségek vallásuk gyakorlása során gyakorlati előnyöket élvezhetnek: ez nem alkotmányossági kérdés.¹⁷ „Az egyenjogúság nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét.”¹⁸ Bár a felekezeti kisebbségek iránti nagyvonalúság bizonyos esetekben indokolt lehet, az egyenlő szabadság garantálásán túlmenő támogatásuk, a pozitív diszkrimináció aligha indokolt a kevésbé meggyökeresedett vallási közösségek javára.

¹⁷ Vö. 8/1993. (II. 27.) AB hat., ABH 1993. 100.

¹⁸ 4/1993. (II. 12.) AB hat., ABH 1993. 53.