



Pázmány Law Working Papers
2014/9

Schanda Balázs

A Vatikáni Megállapodás 15 éve

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

A Vatikáni Megállapodás 15 éve¹

1997. június 20-án a Vatikánvárosban írta alá Angelo Sodano bíboros államtitkár és Horn Gyula miniszterelnök a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentzség között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről szóló megállapodást (a továbbiakban: Megállapodás). A Szentzség, illetve a Megállapodás sajátos természetéből fakadóan a Megállapodás nem államközi viszonyokat rendez, hanem olyan kérdéseket, melyek a magyar államon belül merülnek fel – a Katolikus Egyház nem pusztán az állam joghatóságának tárgya, hanem szuverén képviselői szerve, a Szentzség a nemzetközi jog eredeti alanya.² A Szentzség a megállapodásokban az Egyház nevében lép fel. A jelen tanulmány célja, hogy az eltelt másfél évtized tükrében adjon áttekintést a Megállapodásról, tartalmáról és hatásairól.

1. A Megállapodás létrejötte, jogforrási jellege

A Megállapodás sajátos helyet foglal el mind a nemzetközi szerződések, mind az egyházakkal kötött megállapodások között.

1990. után a Szentzség számos közép-, kelet- és dél-kelet-európai állammal szerződéses kapcsolatokat alakított ki ezek sorában az elsőt éppen Magyarországgal írták alá, 1990. február 9-én, azaz a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény elfogadását követően, azonban még kihirdetése előtt. E megállapodás rendelkezett a diplomáciai kapcsolatok helyreállításáról, valamint rögzítette, hogy „az egyházat érintő kérdések alapvetően rendezettek Magyarországon”, és a „kölsönös érdeklődésre számottartó egyedi kérdéseket, amelyek kétoldalú megegyezést kívánnak, a Felek a jövőben közös megállapodás útján oldják meg”.³ Bár a rendszerváltozással járó kodifikációs hullám igen sok „kölsönös érdeklődésre számottartó” kérdést vetett föl, a kormányzat ezekben nem kereste meg a Szentzséket, hanem az egyoldalú törvényhozás útját választotta, így a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről, a közoktatásról valamint a felsőoktatásról szóló törvények esetében. A „Honvédségnél és a Határőrségnél végzendő lelkipásztori szolgálat tárgyában”⁴ 1994. január 10-én született megállapodás: itt olyan intézményt kellett létrehozni, amelyre a katolikus egyház jog szerint kizárólag a Szentzségnek van joga. Az időközben bekövetkezett lényeges változások (a sorkötelezettség megszüntetése, illetve a Határőrség és a Rendőrség összevonása) nyomán a felek emlékeztetőt írtak alá megállapodás értelmezéséről.⁵ A harmadik, finanszírozási kérdésekről szóló megállapodást Rómában írták alá a felek – a magyar fél kérésére – ünnepélyes formában.⁶ A Megállapodást az Országgyűlés még 1997-ben határozati formában megerősítette⁷, majd két évvel később törvénnyel is kihirdetésre került.⁸ Összevetve más konkordatárius szerződésekkel, feltűnő a Megállapodás technikai jellege: míg a konkordátumok

¹ A tanulmány a TÁMO P-4.2.1.B-11/2/KMR -2011-0002 támogatásával készült.

² Rónay Miklós: A Szentzség és a Vatikán Városállam viszonya a közbeszédben és a jogban = *Külügyi Szemle* 3(2004), 271-295.; Schanda Balázs: Az Apostoli Szentzség a nemzetközi jogban = *Jogtudományi Közöny* LIV (1999) 315-328.

³ Sorszámozás nélkül megjelent: *Magyar Közlöny* 1990/35.

⁴ 1994/19. Sorszám alatt közzétéve 1994. augusztus 12-én, A Szentzség részéről: AAS 86 (1994) 574.

⁵ 290/2008. (XII. 9.) Korm.r.

⁶ ERDŐ Péter., *Megállapodás az Apostoli Szentzség és a Magyar Köztársaság között*, in *Távlatok* 35-36, (1997), 349-355.

⁷ 109/1997. (XII. 8.) OGY hat. A megerősítő okmányok cseréje pedig 1998. április 3-án történt meg.

⁸ 1999. évi LXX. tv.

általában inkább elvi tételeket rögzítenek, a Megállapodás nem tartózkodik attól, hogy részletekbe menően olykor akár technikainak tűnő kérdéseket szabályozzon.

A Megállapodás öt részből, egy kiegészítő jegyzőkönyvből és két mellékletből áll. Az első rész a közfeladatot átvállaló egyházi intézmények finanszírozásával, a második rész a hitéleti tevékenység finanszírozásával – ennek keretében a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezésével és az 1%-os rendszerrel –, a harmadik ismét az egyház által átvállalt közfeladatokkal, a negyedik és az ötödik a Megállapodás szerkezetével, értelmezésével, megerősítésével foglalkozik. A kiegészítő jegyzőkönyv a személyi jövedelemadó fogalmát határozza meg, illetve a közfeladat-átvállalás finanszírozásának számítási módjához ad további szabályt. Az 1. számú melléklet a katolikus felsőoktatási intézményeket, a 2. számú melléklet a rendezésre kerülő ingatlanok listáját tartalmazza.

A Megállapodás több vonatkozásban is további megállapodásokat irányoz elő: az egyházi felsőoktatási intézmények támogatásának helyzetét a hatálybalépést követő öt év adatainak ismeretében „áttekintik” a Felek (I. 3. Cikk), az 1%-os rendszer működését pedig 2001-ben „megvizsgálják” (II. 4. Cikk). Két szempontból a Megállapodásban a Szentszék a Magyar Katolikus Püspöki Karnak ad „felhatalmazást” további megállapodásokra: egyrészt ha új felsőoktatási intézmény jön létre, ennek finanszírozásáról (I. 3. Cikk (4) c), másrészt a a vallási kulturális örökség támogatásáról, illetve a vallási sajátosságok érvényesülése érdekében jönne létre külön megállapodás (I. 4. Cikk (3)). Ilyen megállapodások megkötésére eddig nem került sor. Arra is van példa, hogy a Megállapodás anélkül olyan módon írja elő a Felek megállapodásának szükségességét, hogy az se a Megállapodás módosítását, se kiegészítését nem jelenti: így a „speciálisan az Egyházat, az egyházi személyeket és az egyházi tevékenységet megillető, mind a személyi jövedelemadó, mind a társasági adó terén biztosított kedvezmények, illetve adómentességek körét az Egyház beleegyezése nélkül a Magyar Állam nem szűkíti. Ebben az esetben az Egyház beleegyezését a Szentszék lenne jogosult megadni.

2. A Megállapodás tartalma

2.1. Közfeladat-átvállalás finanszírozása

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvt.) az egyházi jogi személyek közfeladatainak ellátásához szektorsemleges, normatív módon meghatározott támogatást ígért: *„Az állam az egyházi jogi személy nevelési-oktatási, szociális és egészségügyi, sport, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményei működéséhez – külön törvény rendelkezései szerint – normatív módon meghatározott, a hasonló állami intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatást nyújt, illetőleg a támogatás az ilyen ellátásokra elkülönített pénzeszközökből történik.”*⁹ Míg a sport, gyermek- és ifjúságvédelmi intézmények támogatása még ma is kialakulatlan, a szociális intézmények működési feltételrendszere éles vitákhoz vezetett (ld. Alább),¹⁰ addig a legnagyobb súlyt képviselő közoktatási intézmények támogatása sok nehézség nyomán rendeződni látszott, majd e kérdésben is mélyreható vita alakult ki 2004-től kezdve.

A helyi önkormányzati rendszer létrejötte és közoktatási rendszer finanszírozásának megváltozása nyomán az állami gyakorlat a törvényi rendelkezés eredeti értelmét olyan módon változtatta meg,

⁹ Lvt. 19. § (1)

¹⁰ v.ö. 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról; E törvényt 2002 végén az Országgyűlés akként módosította, hogy az egyházi szociális intézmények támogatását a helyi önkormányzatokkal kötött ellátási szerződéstől tette függővé. A köztársasági elnök eredménytelen vétója nyomán a módosítást az Országgyűlés elfogadta (2003. évi IV. tv.).

hogy az egyházi intézményfenntartóknak csak a helyi önkormányzatok normatív támogatásának megfelelő összeget bocsátotta rendelkezésére. Mivel a normatív támogatás a tényleges költségek fedezésére általában nem volt elegendő, a helyi önkormányzatok saját forrásaikból kiegészítő támogatásban részesítették intézményeiket. Az Alkotmánybíróság már a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatáról szóló határozatában jelezte, hogy „Ha viszont az egyház vagy a szülők elkötelezett iskolát alapítottak és működtetnek, az állam támogatni köteles őket olyan arányban, amennyiben ezek az intézmények állami feladatokat vállalnak át”.¹¹ A Köot. szerint az önkormányzati intézményekhez hasonló támogatásért „közoktatási megállapodást” köthetett az intézményfenntartó és a helyi önkormányzat (vagy az illetékes minisztérium), amivel az elkötelezett iskolák fenntartói hozzájuthattak a helyi önkormányzatok által fenntartott iskolákéhoz hasonló támogatáshoz, ugyanakkor elveszítették a tandíj szedésének jogát.¹² Mivel a támogatás körüli anomáliák fokozódtak (részben a közoktatási megállapodások hiánya, részben be nem tartása miatt), újabb indítványok alapján újabb alkotmánybírósági határozatok erősítették meg az azonos támogatás elvét: „Az állam intézményvédelmi kötelezettségének az felel meg, ha megteremti a vallásilag elkötelezett oktatási-nevelési intézmények létrejöttének jogszabályi feltételeit, és azokat olyan mértékben támogatja, amilyenben ezek az intézmények állami illetőleg önkormányzati feladatokat vállaltak át.”¹³ Egy későbbi határozat pedig immár rendelkező részében mondta ki, hogy „a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) 4. § (6) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési támogatáson kívül olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást nyújtson, amilyen arányban ezek az intézmények állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át. Ez az alkotmányos követelmény a Kt. e rendelkezésének hatálybalépésére visszamenő hatályú.”¹⁴

A Megállapodás szerint az azonos finanszírozás elve alapján az állami normatíván túl a helyi önkormányzatok által biztosított kiegészítő támogatás országos átlaga figyelembevételével kell az egyházi intézményfenntartás anyagi alapját megteremteni.

Ezt az elvet a Ftv. és a Magyarországi Evangélikus Egyházzal kötött Megállapodás 2. cikke ill. a Magyarországi Református Egyházzal kötött Megállapodás 17. cikkelye is megerősítette.¹⁵

2.2. Ingatlanrendezés

A rendszerváltozás egyik legmeghatározóbb döntése szerint Magyarországon nem volt reprivatizáció. Elismerve a tulajdoni helyzet illegitimitását, legalitását a törvényhozó nem kérdőjelezte meg. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény (Etv.) szerint az egyházak azon beépített ingatlanaikat igényelheték vissza, melyek 1948. január 1. után, kártalanítás nélkül kerültek állami tulajdonba és a törvényben meghatározott hitéleti vagy közcélú funkciót szolgálták, továbbá 1991. július 30-án még állami vagy önkormányzati tulajdonban álltak. Bár látszólag az egyházak visszakapnak épületeket, tulajdonképpen esetükben sem reprivatizációról van szó: sajátos, és a civil szféra egyéb szereplőire nem jellemző állandóságukra tekintettel, a funkcionalitás elvén olyan épületeket kapnak, melyek (nyilván nem mellesleg) korábban tulajdonukban álltak. A funkcionalitás mellett a törvény másik fontos elve a fokozatosság volt: az ingatlanok

¹¹ 4/1993. (II. 12.) AB hat., ABH 1993, 48, 56.

¹² Köot. 81. § (1) e)

¹³ 18/1994. (III. 31.) AB hat., ABH 1993, 88, 91.

¹⁴ 22/1997. (IV. 25.) AB hat., ABH 1997, 107.

¹⁵ Ftv. 5-6. §

„az egyház tényleges tevékenysége szerint szükséges mértékben és időben” kerülnek az egyházi tulajdonoshoz, „figyelembe véve az állami, a helyi önkormányzati feladatok ellátásához nélkülözhetetlen tárgyi feltételeket és az állami, illetőleg az önkormányzati költségvetésből az ingatlanátadásra juttatott pénzügyi fedezetet” is.¹⁶

Az ingatlanrendezés összesen 12 felekezet mintegy 6000 igényére terjedt ki. A rendezés az eredeti elképzelések szerint vagy az érintett egyház és a tulajdonos (önkormányzat) közvetlen megállapodásával, vagy kormánydöntéssel, a tulajdonos költségetési forrásból történő kártalanítása mellett történt volna. Mivel az ingatlanigények rendezése a vártnál nagyobb költségvetési igényekkel, a vártnál lassabban haladt előre, néhány év múltán láthatóvá vált, hogy a törvény az eredetileg kitűzött tíz éves határidőn belül nem hajtható végre. Erre tekintettel az állami fél felvetette a természetben vissza nem igényelt ingatlanok helyett a pénzbeli kártalanítás lehetőségét. Áttörést a Megállapodás hozott, melyben az egyházi fél lemondott 1.150 ingatlan természetbeli visszaigényléséről, melynek fejében ezen ingatlanok értékét (42 milliárd forint) járadékalappá változtatták, melyet az állam a forint értékvesztésének arányában valorizál és mely után az állam örökjáradékot fizet. A Ftv. az érintett egyházak számára általánosan megnyitotta a járadékra váltás lehetőségét. Ezzel öt egyház élt: a Magyarországi Református Egyház (362 ingatlanról, 6,656 milliárd forint értékben lemondva), a Magyarországi Evangélikus Egyház (74 ingatlanról lemondva, 4,27 milliárd forint értékben), a MAZSIHISZ (150 ingatlanról lemondva, 13,511 milliárd forint értékben), a Budai Szerb Ortodox Egyházmegye (két ingatlanról lemondva, 848 millió forint értékben) és a Magyarországi Baptista Egyház (mely két ingatlanról lemondott le, 121 millió forint értékben). A természetben visszaigényelt ingatlanok átadásának határideje 2001-ről 2011-re módosult. A megállapodások után még hátramaradt 801 ingatlan természetbeli átadása a Katolikus Egyház részére (becsült értéke: 45 milliárd forint), mintegy 800 ingatlan átadása a Református Egyház részére (6 milliárd forint), 200 az Evangélikus Egyház részére (4 milliárd), tíz a MAZSISZ részére (4,5 milliárd), öt a szerb ortodoxok részére és egy a Baptista Egyház részére. A Magyar Ortodox Egyház, a Magyarországi Román Ortodox Egyház, az Adventista Egyház, a Metodista Egyház és az Üdvhadsereg ügyei teljes mértékben rendeződtek.¹⁷ Más kérdés, hogy az 1997-ben természetbeni visszaadásra meghatározott ingatlanok jelentős része fejében a Kormány a jogosultakkal megállapodva az ingatlant mégis pénzben váltja meg, illetve 2006-tól arra is volt példa, hogy a juttatást pénzügyi előlegezte meg a jogosult egyház javára.

Összességében az ingatlanrendezés a Megállapodás nyomán meghosszabbított határidőre, 2011-re megvalósult.

2.3. A hitélet támogatása: 1%

Az egyházi alapintézmények támogatásáról (hitéleti támogatás) 1997-ig az Országgyűlés döntött az éves költségvetési törvényekben. A támogatás egyházak közötti felosztásáról külön országgyűlési határozatok rendelkeztek. A döntést előkészítő Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságnak, illetve az elkészítésben részt vevő kormányzati szerveknek nem álltak rendelkezésére különösebb fogódzók a támogatás elosztáshoz: az 1949-ban végzett népszámlálás adatait, vallásszociológiai

¹⁶ Etv. 2. § (1)

¹⁷ A fenti adatokhoz ld.: Tájékoztató a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1992. évi XXXII. törvény végrehajtásának állásáról, in Önkormányzatok Közlönye 1999. (5) 254-258 (készítette Dr. Fedor Tibor, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma Egyházi Kapcsolatok Titkársága Egyházi Tulajdonrendezési Főosztály főosztályvezetője).

felmérések eredményeit vették figyelembe, illetve később a közfeladat-átvállalásnak tulajdonítottak jelentőséget a hitéleti támogatás elosztása során is.¹⁸

A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény eredetileg az egyházak és a civil szervezetek költségvetési támogatását együttesen kívánta megoldani. A meghatározó felekezetek azonban történelmi és gyakorlati okokból is elvetették e lehetőséget. A hitéleti tevékenység támogatásával kapcsolatban kialakult vitát is a Megállapodás rendezte. Eszerint az állam létrejött egy ben meghatározottak szerint a rendelkező nyilatkozatot tevő magánszemélyek által befizetett személyi jövedelemadó egy százalékára. Joggal merült fel az az igény, hogy az elosztás normatív alapon történjen, és ténylegesen biztosítsa az egyházak függetlenségét a kormányzattól és a politikától. Az adóhányad-átírányítási rendszer hazai adaptálása ebbe az irányba mutatott.

Az Ftv. 4. §-a szerint az egyes egyházak jogosultak a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvényben meghatározottak szerint a rendelkező nyilatkozatot tevő magánszemélyek által befizetett személyi jövedelemadó egy százalékára. Ez a pénz az egyházak belső szabályaiban meghatározott módon használható fel, azaz az egyházak szabadon, célhoz kötöttség nélkül rendelkezhetnek vele. Az új rendszer felváltotta az egyházi alapintézmények működéséhez az Országgyűlés által felosztott közvetlen költségvetési támogatást (korábbi néven: hitéleti támogatás) váltotta föl. A jogalkotó eredetileg négy éves átmeneti időszakot irányzott elő: ha 2002-ig a rendelkező nyilatkozatok alapján az egyházakat megillető összeg együttesen nem érte el a nyilatkozattétel évének költségvetésében tervezett személyi jövedelemadó összevont adóalapja adójának 0,5 százalékát, ennek mértékéig az egyházaknak ténylegesen átutalandó összeget a központi költségvetés kiegészítette („arányos kiegészítés”). E kiegészítés összegéből valamennyi egyház a javára rendelkező magánszemélyek arányában részesült (azaz nem a felajánlott összeg, hanem a rendelkezők száma adta meg az arányt; minél magasabb az adott egyház számára adójuk 1%-át felajánlók átlagos felajánlási összege, annál kisebb a kiegészítés súlya). Ha az így kiegészített összeg sem érte el az 1998. évi költségvetési törvényben az egyházi alapintézmények működéséhez, felújításához és beruházásaihoz nyújtott hozzájárulás összegét, úgy azt a központi költségvetés annak mértékéig 2002-ig kiegészítette („1998-as kiegészítés”). Ezen átmeneti garanciát több mint húsz egyház érvényesítette: e körből csak a Magyarországi Református Egyház és Buddhista Misszió került ki (1999-ben), azaz több mint húsz egyház arányosan kiegészített juttatása 2002-re sem érte el az 1998-ra az Országgyűlés által meghatározott szintet. Ugyanakkor az arányok több egyház esetében kedvezően változnak (Evangélikus Egyház, Unitárius Egyház, MAZSIHISZ) azonban számos egyház változatlanul meg sem közelíti korábbi, inflálódo támogatását (Evangéliumi Pünkösdi Közösség, Óskeresztyén Apostoli Egyház, Shalom Nyitott Bibliai Gyülekezetek, H. N. Adventista Egyház, Teljes Evangéliumi Keresztyén Közösség, Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség, szerb, román és „magyar” (orosz) ortodox egyházak – bizonyos esetekben nehezen megállapítható, hogy 1998 előtt mi indokolta egyes kisebb vallási közösségek esetében a tényleges súlyukat lényegesen meghaladó támogatást). A Katolikus Egyház egyik évben sem kényszerült a 98-as kiegészítés igénybevételére, ami azt jelzi, hogy a korábbi költségvetési elosztás a katolikusokat tényleges arányuknál lényegesen alacsonyabb mértékben vette figyelembe, míg egyes kisebb felekezetek nehezen meghatározható okokból nagyobb támogatást kaptak. Az új rendszer előnye, hogy az elosztás nem politikai döntés kérdése – ez eredményében megmutatta azt is, hogy a korábbi elosztás erősen tetszőleges szempontokat követett.

A Megállapodás szerint az adófizetők „az általuk megjelölt egyház vagy egy külön állami alap javára” rendelkezhetnek. A külön állami alap célját a költségvetési törvény határozza meg. A 2000. évben az

¹⁸ ARCZT Ilona, *Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság közreműködése a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek és az egyházak költségvetési támogatásának elosztásában*, in SOTLÉSZ István (Szerk.) *Bizottsági munka*. 2. r. 1995. 132, 151.

ide kerülő összeget (az 1999-es adóból) az árvízkarok megelőzését szolgáló csatornaépítési és felújítási, gátépítési munkákkal kapcsolatos programok támogatására kellett fordítani. Mivel ez a cél lényegesen népszerűbb volt, mint a megelőző évre meghatározott (ezeréves államiságunk megünneplésének támogatása), a rendelkezők száma 15 ezerről 170 ezerre növekedett. 2002-ben több mint 206 ezren rendelkeztek „a sürgősségi betegellátás feltételeinek javítása” előirányzat javára. Az alternatív célra rendelkezők átlagos adója érzékelhetően magasabb az egyházak javára rendelkezők átlagos adójánál. Amennyiben e rendelkezéseket „egyházi” rendelkezésnek tekintjük (feltéve azt a kevésbé valószínű szempontot, hogy az egyházak kedvezményezésének tudatos elutasítása nyilvánul meg általuk), akkor is csak a civil rendelkezők kevesebb mint fele élt a második 1% fölötti rendelkezés lehetőségével. Kérdés, hogy egy vonzóbb alternatív cél meghatározása csak az egyébként nem rendelkezőket sarkallja-e rendelkezésre. Az alternatív rendelkezési cél meghatározása mindenestre meghatározóan kihat az alternatív rendelkezések számára.

A törvény mögött az Apostoli Szentszékkal a Vatikánban 1997. június 20-án aláírt Megállapodás áll, mely rögzíti, hogy *„a magyar állam törvényi lehetőséget biztosít arra, hogy 1998. január 1-étől a magánszemélyek progresszív személyi jövedelemadójuk (a továbbiakban: Szja) 1 százalékaról az általuk megjelölt egyház vagy egy külön állami alap javára rendelkezzenek.”* A Megállapodás egyben átmeneti szabályokat is rögzített, így azt, hogy az állam 2001-ig a személyi jövedelemadó-bevétel 0,5%-át az állampolgári rendelkezések arányában felosztja az egyházak között, amennyiben a rendelkezések által utalt összeg ezt az arányt nem érné el, továbbá szintén 2001-ig az 1998. évi közvetlen költségvetési támogatást garantálja (e második garancia beváltására a Katolikus Egyház részéről már az új rendszer első évében sem volt szükség, míg számos kisebb és nagyobb egyház esetében érvényesült, ami szemlélteti a korábbi támogatási rendszer bizonyos önkényességét). E Megállapodást követően alkotta meg az Országgyűlés az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló törvényt (Ftv.) és módosította a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló törvényt.

Kritikát váltott ki a rendelkezési lehetőség igen bonyolult volta: az adózónak rendelkezési nyilatkozatát külön zárt borítékban kell adóbevallásához csatolnia, vagy – amennyiben csak munkáltatójától származott jövedelme – munkáltatójának leadnia. A civil szervezetek és az egyházak adószámukat, illetve technikai számukat alapvetően saját kommunikációs csatornáikon keresztül tudják eljuttatni támogatóikhoz, bár a professzionalizálódó reklámtevékenység irányába mutató jelek is vannak. A rendelkezés módját több mint tíz év után sikerült egyszerűsíteni.

Míg egy 2002-ben elfogadott törvénymódosítás nyomán az egyházak a személyi jövedelemadó hitéleti tevékenységük támogatására szolgáló, az adófizetők által felajánlható 1%-át a befolyó jövedelemadó 0,8%-áig a népszámláláson mért felekezeti arányok szerint osztja fel a költségvetés, az új felosztási rend tényleges hatályba lépése előtt az Országgyűlés módosította e sok vitát kiváltó rendelkezést, visszaállítva azt a korábbi rendszert, mely szerint a rendelkező magánszemélyek aránya határozza meg a felosztás kulcsát. A hátrányosan érintett felekezeteket (értelemszerűen azon egyházakat, melyekben az inaktív – nyugdíjas – réteg nagyobb arányban van jelen) a Kormány 2003-ban eseti kompenzációban részesítette, 850 millió forintot osztva szét. 2004. január 1-jétől az arányos kiegészítés mértéke 0,9%-ra nőtt, mintegy abszorbeálva a két rendszer közötti különbséget által hátrányosan érintett felekezetek veszteségét. A folyamat bizonyos szempontból a kormányzat konfliktuskerülését jelezte.

2.4. Kedvezmények – mentességek

Az Apostoli Szentszékkal kötött Megállapodás szerint *„A jelenleg érvényben lévő, speciálisan az Egyházat, az egyházi személyeket és az egyházi tevékenységet illető, mind a személyi*

jövedelemadó, mind a társasági adó terén biztosított kedvezmények, illetve adómentességek körét az Egyház bejegyzése nélkül a magyar Állam nem szűkíti.” E kötelezettség nem biztosít vétőjogot az Egyház számára az adótörvények vonatkozásában, azonban egyértelműen jelzi, hogy e kedvezmények egyoldalú, egyeztetés nélküli átalakítása közvetlenül érintené az Egyház működési feltételeit. Megjegyzendő, hogy az ekként védett kedvezmények és mentességek köre nem túl tág, és a társadalombiztosítás, a helyi adók vagy az illetékek vonatkozásában fennálló, jóval nagyobb jelentőségű kedvezmények és mentességek nem évezik a Megállapodás védelmét.

3. Viták – bizottságok

A Megállapodás megkötésétől fogva ismételtelen felmerült az, hogy akár hatályban maradó korábbi, akár módosuló vagy új jogszabályok nincsenek összhangban a Megállapodásban foglaltakkal, illetve az együttműködés Megállapodásban lefektetett óhaja nem érvényesül teljes mértékben. Míg az ingatlanrendezés és a hitélet támogatása (1%) viszonylag kevés vitát váltott ki, a közfeladat-átvállalás támogatása több ízben vetett fel nehezen megoldható kérdéseket.

3.1. Vegyesbizottság I

A Megállapodás V. fejezet (1) bekezdése szerint: „Ha a jelen Megállapodás értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatban valamilyen nehézség merülne fel, a Felek közös megegyezéssel keresik meg a legmegfelelőbb megoldást.” Az egyik kitüntetett mód, mellyel az értelmezéssel vagy alkalmazással kapcsolatos nehézségek megoldása kereshető, ha a felek vegyes bizottságot állítanak fel.

Vegyesbizottság felállítására először 1999-2002. között került sor – ekkor került sor azon törvénymódosítások szövegszerű elfogadására, melyek a Megállapodás és a belső jog összhangját biztosították.

A szerződő felek által létrehozott Vatikáni-Magyar Vegyesbizottság 1999 és 2002 között elfogadta azon törvénymódosítások szövegét, melyek a Megállapodással kifejezetten ellentétes törvényeket a Megállapodással összhangba hozták – a Vegyesbizottság jegyzőkönyvének mellékletében rögzített törvénymódosításokat a Kormány betervezte az Országgyűlés elé, az Országgyűlés pedig a megfelelő módosításokat elfogadta.

A Megállapodás egyes kérdései végrehajtásának áttekintésére a 1119/2003. (XII. 10) Korm. határozat ismét vegyes bizottság létrehozataláról határozott, mely formálisan 2004. április 24-én létrejött és 2008-ig több ízben ülésezett.

3.2. Jegyzőkönyv

Semjén Zsolt egyházi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkár és Karl Joseph Rauber apostoli nuncius 2001. augusztus 23-án jegyzőkönyvet írt alá, melyben a Megállapodás II. rész 4. cikkének megfelelően megvizsgálták az 1%-os rendszer helyzetét, és szövegszerűen rögzítették azt, hogy Kormány olyan törvénymódosítást terjeszt az Országgyűlés elé, mely az „arányos kiegészítés” mértékét a befolyt jövedelemadó 0,8%-ára emeli, elosztását pedig a 2001-ben végzett népszámláláson mért (akkor még nem ismert) felkezelt arányokhoz igazítja. A törvénymódosítást az Országgyűlés el is fogadta, 2003. január 1-ején hatállyal. A Külügyminisztérium azonban 2002. szeptemberében úgy nyilatkozott, hogy a jegyzőkönyv érvénytelen, és a megfelelő törvénymódosítást az Országgyűlés

visszavonta, helyébe a fent, a 2.3. pontban ismertetett rendelkezések léptek. A jegyzőkönyv érvényességének kérdése erősen vitatható, az Ftv. 4. § (2) bekezdésének a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 106. § (5) és (7) bekezdésével történő módosítása ellen, a módosítás nemzetközi szerződésbe ütközése miatt országgyűlési képviselő az Alkotmánybírósághoz is fordult.¹⁹

3.3. A Szociális törvény ügye

A Megállapodás rögzítette azt, hogy a Katolikus Egyház által fenntartott, közszolgáltatásokat nyújtó intézmények az igénybevétel szerint az állami, illetve önkormányzati fenntartóval azonos szintű támogatásban részesülnek, aszerint, ahogy az állampolgárok az egyházi közszolgáltatásokat igénybe veszik (III. Rész). A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) 2003. évi IV. törvénnyel történő módosítása olyan helyzetet eredményezett, melyben nem érvényesült alanyi jogként az egyházi intézmények egyenlő finanszírozása, hanem ehhez többlet-feltételként az önkormányzatokkal kötött szerződésre is szükség volt. Így nem érvényesült alanyi jogként a Megállapodásban rögzített azonos szintű támogatás, hiszen ehhez az állampolgárok egyházi közszolgáltatást igénybe vevő döntése mellett további feltételek teljesítésére – ellátási szerződés kötésére – is szükség lett. Az ügyben nem a szociális ellátórendszer finanszírozásának ésszerűbbé tétele váltott ki vitát; az, hogy az ellátási kötelezettség a helyi önkormányzatokat terheli, világos kiindulópont, ahogy az is, hogy a kettős finanszírozás kerülendő. Ugyanakkor az Szt. Módosítása olyan helyzetet teremtett, hogy az egyházak csak abban az esetben tudtak volna az önkormányzattal azonos támogatást élvező szociális intézményt működtetni, ha az önkormányzat ehhez ellátási szerződés formájában hozzájárul – ennek megkötésére viszont csak abban esetben lett volna köteles, ha a törvényben megjelölt alapellátási feladatokat nem látja el, vagy nem teljes mértékben látja el. Ezzel az állampolgárok alanyi joga helyébe az önkormányzat kegye lépett volna.²⁰

Az Alkotmánybíróság 15/2004. (V. 14.) AB határozatában országgyűlési képviselő indítványára a Megállapodás megsértése miatt megsemmisítette a vitatott rendelkezést, mely szerint települési önkormányzat csak akkor lett volna köteles ellátási szerződés kötésére, ha a törvényben megjelölt alapellátási feladatokat nem látja el, vagy nem teljes mértékben látja el. Mivel a Megállapodás szerint az Egyház állami támogatásának alapja az állampolgár azon döntése, ahogyan az egyházi közszolgáltatásokat igénybe veszi, az Szt. módosítása azonban a települési önkormányzatot hozta döntési helyzetbe, az Alkotmánybíróság a Megállapodást sértő törvényi rendelkezést megsemmisítette. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Szt. 126. § (3) bekezdése, amely az állami támogatást ellátási szerződés megkötésével biztosítja, önmagában nem ellentétes a Megállapodás III. Fejezetében foglaltakkal. A Megállapodás III. Fejezete ugyanis nem zárja ki az egyházi közszolgáltatás állami támogatásának ellátási szerződés alapján történő igénylését. A szerződés megkötése azonban nem válhat az egyházi közszolgáltatás állami támogatásának feltételévé; az csak jogi kerete, következménye lehet az állami, illetve önkormányzati közfeladat átvállalása alapján járó állami támogatás igénylésének. Az egyházi közszolgáltatás állami támogatásának alapja ugyanis az állampolgár szabad elhatározása.

Az ügy jelentőségét kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság első ízben foglalkozott a Szentszékkal kötött megállapodással, mint nemzetközi szerződéssel. A határozathoz kapcsolt különvélemény, melyet három alkotmánybíró jegyez, a többségi határozathoz hasonlóan vélekedik a Megállapodás

¹⁹ Egyértelműen a jegyzőkönyv nemzetközi jogi kötőereje mellett foglal állást: Rónay Miklós: A Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között aláírt nemzetközi jegyzőkönyv érvényességének vizsgálata = IAS II (2006), 3-4., 158-168.

²⁰ A történehez tartozik Mádl Ferenc köztársasági elnök vétője, melyet az Szt. módosításának első változata ellen benyújtott.

megsértésének tényéről, azonban a belső jog és a Megállapodás közötti ellentmondást nem az Szt. vitatott rendelkezésének megsemmisítésével orvosolta volna, hanem a belső jogalkotó mulasztását állapította volna meg, kötelezve a Megállapodással összhangban álló szabályok megalkotására.

3.4. Költségvetési-zárszámadási törvények

Sajátos módon a hitélet támogatásának kérdésénél több vitát váltottak ki a közfeladat-átvállalás támogatásának kérdései. A felmerülő problémák talán három, elkülöníthető csoportba sorolhatók: egyrészt viták merültek fel bizonyos támogatási jogcímek vonatkozásában, másrészt elszámolási zavarok alakultak ki, harmadrészt több esetben technikai problémák merültek fel a támogatások folyósítása során. Az első problémakört jogcímek évről évre változó sora jelenti, melyek a közfeladat-átvállalás normatíváiból olyan módon választanak le a költségvetési törvények, hogy a korábbi támogatások egy része az egyházi fenntartókat már nem illetik meg. Így a „települési típusú normatívákból” (többcélu kistérségi társulási normatíva, intézményi társulások normatívája) az egyházi fenntartók nem részesülnek. Az elszámolási típusú vitákra szemléletes példa lehet a 2004. év zárszámadásáról szóló törvénnyel kapcsolatos kötéshúzás. A Pénzügyminisztérium adatai szerint az intézményfenntartó egyházak javára a 2004. évi támogatásból 1 milliárd 917,3 millió forint hátralékot kellett rendeznie a zárszámadási törvénynek. A törvényjavaslat ezzel szemben 112 millió forintot terjesztett elő. Az Országgyűlés Költségvetési és Pénzügyi Bizottság módosító javaslata 912 millió forintra változtatta az összeget, ami ebben a formában került be a törvénybe. Végül az egyházak határozott hangú, közös fellépése nyomán került rendezésre az állami tartozás. Az, hogy az előzetesen becsült, a költségvetés által megelőlegezett összeg, és a helyi önkormányzatok tényleges ráfordítása alapján számított összeg között ilyen léptékű különbség jön létre, önmagában is elgondolkodtató, azonban még inkább az, ha az állam vonakodik tartozását rendezni és az érdemi tárgyalásoktól is elzárkózik.

3.5. Szakértői jelentés

Sajátos közjáték a Megállapodás történetében az a „szakértői jelentés”, melyet különböző társadalomtudományok képviselőiből alakult bizottság a miniszterelnök 2006. nyarán tett felkérésére alkotott. A dokumentum, melyet 2006. őszén tettek közzé,²¹ egyszerre elismerést érdemlő és egyben zavarba ejtő. Újszerű kezdeményezés, hogy egy kormányzat szakértői testületet kér fel egy nemzetközi szerződés eredményeinek és tapasztalatainak értékelésére. A javaslatok egyfelől a Vatikáni-Magyar Vegyesbizottság tényleges működtetését szorgalmazzák, bírálva az állami felet a képviselet felállításának halogatása/elmulasztása miatt, másfelől egy vallásközi tanács felállítását javasolják – nem a Vegyesbizottság helyett, hanem mellett.

Jelentés felismeri az egyházak társadalmi jelenlétének az egész társadalmat elérő pozitív hatását, és azt is, hogy a Megállapodás lényeges és eredményes hozzájárulás volt az állam-egyház viszonyrendszer stabilizálódásához, eredményei a Katolikus Egyházon túl valamennyi hazánkban működő vallási közösség a jogbiztonságához hozzájárultak.

Ugyanakkor a Jelentés több helyen arról árulkodik, hogy készítői között nem volt szakmai és szemléletbeli összhang, és éppen jogi szempontból sok a bizonytalan vagy megalapozatlan elem.²²

²¹ <http://www.okm.gov.hu/letolt/egyhaz/vatikanijelentes06nov11.pdf>

²² Pl. A Jelentés szerint az Szja. rendelkezés kiegészítését nem szavatolja sem törvény, sem kormányhatározat, hanem az éves költségvetés megszavazásának függvénye (8.15), míg az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény ezt pontosan rögzítette, vagy a Jelentés

3.6. Vegyesbizottság 2.

A Kormány és az Apostoli Szentszék delegáltjaiból álló paritásos Egyeztető Bizottság konszenzusra törekvő, a Kormány felé javaslattevő, szakmai véleményező testület, melynek tevékenysége első sorban a Megállapodás végrehajtásával kapcsolatos kérdések áttekintésére irányul, azonban a tárgyalási fórum lehet az állam és az egyház viszonyát érintő más kérdések megvitatására is.

A 2003-ban másodszor életre hívott, 2004-ben létrejött, majd 2005-től érdemi tevékenységet nem folytató vegyesbizottság 2007. január 25-én újra összeült, és a találkozóról kiadott közös nyilatkozat szerint megbeszélés során meghatározták a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék viszonyát, különösen az 1997. évi megállapodást érintő azon kérdéseket, amelyeket a jövőre vonatkozóan a vegyes bizottság tárgykörébe kívánnak vonni, illetve a kormányzati és a szentszéki oldal megegyezett abban, hogy a bizottság rendszeres működése elengedhetetlenül fontos a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék közötti további sikeres együttműködés érdekében.²³ 2008-tól a vegyes bizottság nem ült össze.

3.7. Vegyesbizottság 3.

2010. októberétől új összetételű vegyesbizottság kezdte meg munkáját.²⁴ A bizottság rendszerezetten áttekintette a Megállapodás érvényesülésével kapcsolatos, illetve ahhoz kapcsolódó kérdéseket. Az egyeztetések eredményeként világossá vált, hogy a Megállapodás egyes elemei a megváltozott körülmények miatt módosításra szorulnak, ugyanakkor nincs kényszerítő szükség arra, hogy egy teljesen új, átfogó egyezmény jöjjön létre a felek között.

4. A Megállapodás módosítása

2010-től több szempontból felmerült a Megállapodás újratárgyalása, sőt akár az is, hogy egy új, átfogó konkordátum megállapodás lépjen részleges Megállapodás helyébe. Végül a Szentszék és a Kormány közötti vegyesbizottság keretében folytatott tárgyalások eredményeként átfogó új egyezmény a Megállapodás megújítására, új feltételekhez igazítására, illetve néhány új elemmel történő kiegészítésére került sor.

Hosszú tárgyalások után, 2013. október 21-én a Szentszék részéről az apostoli nuncius, Magyarország részéről Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes írta alá a Megállapodás átfogó módosítását. A Megállapodás módosítását magyar részről a 2013. évi CCIX. törvény 2013. december 12-én kihirdette.

A változások az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- a Megállapodásba bekerült a hitéleti oktatás (hitoktatók díjazása, hit- és erkölcsan tankönyvek) támogatása. E tételek szerepeltek a Kormány és az Evangélikus, illetve Református Egyház között

alkotmányossági szempontból aggályosnak tartotta az egyházak adómentességét (8.24), holott az egyházakhoz hasonló adómentességet élveznek Magyarországon többek között az alapítványok és az egyesületek is és ezzel kapcsolatban soha nem merült fel alkotmányossági aggály.

²³ http://www.magyarKurir.hu/?m_op=view&id=14506

²⁴ 68/2010. (VIII. 11.) ME hat.

1998-ban létrejött megállapodásokban, azonban 1997-ben a Szentszékkal kötött megállapodásból kimaradtak.

- a felsőoktatás finanszírozási rendszerének gyökeres átalakulása nyomán átfogó szabályozás született az egyházi felsőoktatás támogatásáról. Ez egyrészt a katolikus felsőoktatási intézmények számára garantálja az állami ösztöndíjas helyek 5%-át (külön megállapodásokra bízva az egyes szakok támogatott keretszámait), másrészt az egyházi felsőoktatási intézmények számára különböző jogcímenekén járó állami támogatások minimum-összegét is meghatározza. Eszerint a 7,5 milliárd forintos induló összeg 85%-a a Pázmány Péter Katolikus Egyetemet, 13%-a az Apor Vilmos Katolikus Főiskolát, 1-1%-a pedig a szegedi Gál Ferenc Főiskolát, illetve a Veszprémi Érseki Hittudományi Főiskolát illeti, azaz a nem hitéleti képzést nyújtó katolikus intézmények kiszámítható minimum-finanszírozásra jogosultak. A Megállapodás kitér a támogatási összeg valorizálására, valamint arra is, hogy ha új egyházi intézmények indítanak állami ösztöndíjas képzést, ezek támogatására külön keretet kell biztosítani. A Megállapodás a hallgatói juttatások, kollégiumi-diákotthoni támogatások terén az állami intézményekkel azonos elvek és mértékek alkalmazását rögzíti. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem – 2013-ban elnyert – kiemelt egyetemi státuszát szintén rögzíti a Megállapodás. A hitéleti képzésre fennmarad az 1997-ben rögzített 2500 fős keretszám.

- az egyházi gyűjtemények, levéltárak, könyvtárak és muzeális intézmények számára járó támogatások minimum-összegét 2014-től 1,5 milliárd forintban rögzíti a Megállapodás.

- új elem a Pápai Magyar Egyházi Intézet helyzetének rendezése, mely a Római Magyar Akadémia eddig is általa használt helyiségeit tulajdonba kapja.

- a személyi jövedelemadó 1%-a fölötti adófizetői rendelkezésekre alapozott támogatás akként változik, hogy a jövőben a személyi jövedelemadó 1%-át a ténylegesen felajánlott összegtől függetlenül megkapják az egyházak, a rendelkező nyilatkozatok arányában.

- a Megállapodás pontosítja a járadék és a támogatások valorizálásának módját.

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem 2013-ban elnyerte a kiemelt egyetemi címet. Az, hogy a Megállapodás ezt a státuszt kifejezetten rögzíti, nem jelenti azt, hogy a jövőben az Egyetemnek nem kellene teljesítenie a kiemelt egyetemekre vonatkozó előírásokat.

A Megállapodás egyes vonatkozásokban a fennálló helyzetet rögzíti, illetve olyan elemeket tartalmaz (pl.: hitoktatás támogatása), melyek más felekezetek és a Kormány között korábban létrejött megállapodásokban már szerepeltek. A módosítás tekintettel van arra is, hogy a fakultatív hitoktatást az állami iskolákban fokozatosan felváltja az erkölcsstan helyett választott hit- és erkölcsstanoktatás.

Az 1%-os támogatási rendszer bővítését az állami adópolitika változása, a jövedelmi típusú adók csökkenése indokolhatja. Az arányos adórendszer, a családi adókedvezmény bevezetése lényegesen csökkentette a költségvetés személyi jövedelemadó-bevételét, így a magasabb arány a korábbi éveknél alacsonyabb összeget jelent. Ugyanakkor a személyi jövedelemadó 1-1%-a feletti rendelkezés lehetőségét az adózók jelentős része az eltelt 15 év során megszokta, és az állampolgári részvétel lényeges elemévé vált.

A Pápai Magyar Egyházi Intézet (PMI) helyzete régóta nyitott kérdést jelentett. A Római Magyar Akadémiának is helyt adó Falconieri-palotát a magyar állam – a húszas évek Klebelsberg Kúnó által fémjelzett kultúrpolitikája jegyében részben egyházi források felhasználásával vásárolta meg. Így a kezdetektől a PMI ingyenesen használta az épület egy részét. Az Ostpolitik keretében a Szentszék és a Magyar Népköztársaság között 1964-ben létrejött okmány e helyzetet megerősítette, így a hatvanas évektől a megyéspüspökök ismét küldhettek fiatal papokat római posztgraduális tanulmányokra (1964-ig emigráns klerikusok irányították az intézményt). Mivel a 64-es okmányt a diplomáciai kapcsolatok helyreállításáról szóló megállapodás (1990. február 9.) hatályon kívül helyezte, a PMI szabályozatlan

helyzetbe került. A jelen Megállapodás a különvált működés szempontját szem előtt tartva a tulajon megosztásával rendezi a közös használatból adódó nehézségeket. A PMI fenntartási költségeit – az eredeti rendezésnek megfelelően – változatlanul az állami fél biztosítja.

5. Értékelés

A vallásszabadságot tiszteletben tartó államnak adottságként kell elfogadnia a Katolikus Egyház sajátos struktúráját, így azt, hogy a Magyar Katolikus Egyházzal számos kérdésben csak az Apostoli Szentszék útján tud érintkezni. Ugyanakkor belső alkotmányjogi okokból az államnak a különböző egyházak számára azonos jogokat kell biztosítania, legalábbis csak tényleges társadalmi szerepük szerint tehet közöttük különbséget.²⁵ Így azt, amit a Katolikus Egyház számára az állam a Megállapodásban vállalt, más, hasonló társadalmi szereppel bíró vallási közösség számára is megadni köteles. Ezzel a Megállapodás nem csak más felekezetekkel kötött megállapodások²⁶ számára szolgált modellként, hanem kihat a magyar állami egyházjog egészére, valamennyi vallásfelekezetre. Tartalmilag a Megállapodás a járadékkonstrukción és az egyházi 1%-on túl nem sok új elemet vitt az akkor hatályos jogba, azonban léte önmagában stabilizáló tényezőnek bizonyult. Az elmúlt másfél évtized is mutatja, hogy a jogállamiság kultúrája, mely még ma sem magától értetődő, rászorul arra, hogy a jogokat garanciák vegyék körül. A Megállapodás nem csak egy egyház, hanem a vallásszabadság lényeges garanciájává vált.

²⁵ 2011. évi CCVI. tv. 9. § (2)

²⁶ Schanda Balázs: A kormány és az egyházak közötti megállapodások jogi értéke = *Jogtudományi Közlöny* LVI (2001/4), 193-196