Schanda Balázs

Vallásszabadság – törvényi keretek között?

1. A vallásszabadság alapjog

A vallásszabadság kitüntetett helyet foglal el az alapjogok rendszerében. A vallás szabad megválasztásának joga korlátozhatatlan, míg a vallási meggyőződés kinyilvánításának, gyakorlásának és tanításának joga törvényi formában korlátozható, amennyiben ezt egy versengő alapjog vagy alkotmányos érték feltétlenül szükségessé teszi, és a korlátozás az elérni kívánt céllal arányos.[1] Az Alaptörvény – hasonlóan az Alkotmány 1989-ben megfogalmazott rendelkezéseihez – kiemelt védelemben részesíti a vallásszabadságot. Újdonság, hogy az Alaptörvény csak az egyházakra (és nem az alapjog részletes kifejtésére) vonatkozó törvény sarkalatosságát írja elő. Újdonság az is, hogy míg az Alkotmány 60. § (3) bekezdése nem az 1990. évi IV. törvény értelmében használta az „egyház" szót (hiszen ez már az 1949-es szövegben is szerepelt), míg az új törvény egyértelműen az Alaptörvény értelmében vett egyház-fogalomra utal. A megszületett sarkalatos törvény címe utal a vallásszabadságra, és – nem sarkalatos – rendelkezései az alapjog egyes elemeit kibontják, azonban nincs szó a vallásszabadság kimerítő szabályozásáról.[2] A törvény súlypontja a vallási közösségek jogállásának szabályozása, ez viszont nem érinti, mert nem érintheti a vallásszabadságot. Ahogy az Alkotmánybíróság 1993-ban fogalmazott: „Az állam a vallási szervezetek számára nem köteles sajátos szervezeti formát létrehozni, de nincs megkötve abban sem, milyen sajátos formát vagy formákat hozhat létre. Az állam tehát – amíg ezzel a vallásszabadságot, s ezen belül az együttes vallásgyakorlás jogát nem sérti – belátása szerint határozhatja meg az „egyház" alapításának feltételeit és jogállását. (…) bármely vallási közösség vallásgyakorláshoz való joga sértetlen marad akkor is, ha az „egyház" jogállást nem nyerheti el vagy nem kívánja elnyerni."[3] Azaz valamennyi közösséget megillet a vallásszabadság, ennek mértéke tekintetében nem lehet különbség a különböző státuszú közösségek között. Ez azt is jelenti, hogy az egyházi jogálláshoz nem kapcsolhatóak olyan jogok, melyek a szabad vallásgyakorlás jogának lényeges tartalmához tartoznak – ez sértené az Alaptörvényt. Az alapjog lényeges tartalmát nem érintő törvényi korlátozásoknak is, hátrányos megkülönböztetés nélkül, a szükségesség és arányosság keretei között kell maradniuk.

2. Az új törvény adta keretek

A közösségi vallásgyakorlás számára a jövőben a magyar jogrendszer két, elnevezésében és jogaiban eltérő jogi formát kínál fel: a törvény egy könnyebben elérhető, „vallási tevékenységet is végző egyesület" kategóriára utal, és egy erőteljesebb jogokkal körülbástyázott, nehezebben elérhető „egyház" kategóriát szabályoz. A két kategória között létrejöhet egy harmadik is: azon jelenlegi egyházak közül, melyek 2012. január 1. után vallási tevékenységet is

---

[1] Az alkotmánybírósági gyakorlat által kialakított alapjogi tesztet az új Alaptörvény becikkelyezte (1. cikk (3) bekezdés).

[2] Az új törvényről: Schanda Balázs: Néhány megjegyzés a lelkiismeret és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényhez. Jogtudományi Közlöny 2011/10, 515-520.

[3] 8/1993. (II. 27.) AB

végző egyesületként működnek tovább, azokkal, melyek közfeladatokat látnak el, a Kormány 2011. december 31-ig megállapodást köthet (31. § (2)). Bár eddig is lehetőség volt arra, hogy egy vallási közösség ne éljen a törvény adta lehetőséggel, és ne egyházként kérje nyilvántartásba vételét, az egyházi státusz könnyű elérhetősége ezt a gyakorlatban nem tette szükségessé. A kétszintű státusz közép-európai sajátosság: a régióban több állam alakított ki ilyen gyakorlatot,[4] de a kétszintű jogállás jellemezte 1895. és 1947. között a hazai szabályozást is (akkor elismert és bevett vallásfelekezetek között tett különbséget a törvény). A törvény részletes szabályokat csak a jövőben egyháznak minősülő szervezetekre nézve tartalmaz, a vallási egyesület csak utalásszerűen jelenik meg. E kérdéskör nyilván további szabályozást igényel, azaz a vallási egyesületek („vallási tevékenységet is végző egyesületek") jogállásának sajátosságait tisztázni kell: milyen sajátos, a vallásgyakorláshoz kapcsolódó jogokkal rendelkezik a vallási egyesület, helyzete mennyiben tér el más egyesületektől.

Bár a törvény 7. § (2) bekezdése szerint továbbra is „Az azonos hitelveket valló, Magyarországon lakóhellyel rendelkező cselekvőképes természetes személyek vallásuk gyakorlása céljából egyházat hozhatnak létre.", az egyház létrehozatala és nyilvántartásba vétele teljességgel elkülönül egymástól, addig, hogy a nyilvántartásba nem vett szervezet nem is viselheti az „egyház" nevet.[5] A törvény legnagyobb figyelmet kiváltó rendelkezései éppen az új egyház nyilvántartásba vételére vonatkoznak, melyek gyökeresen szakítanak az 1990. óta működő rendszerrel. Az új rendszer legfontosabb elemei a következők szerint foglalhatóak össze:
- a jövőben csak vallási tevékenységet is végző egyesület kérheti egyházkénti nyilvántartásba vételét, azaz az egyházi kategória alatt létrejön a közösségi vallásgyakorlás egy alacsonyabb szintű szervezeti kerete, egyházi jogállás „előszobájaként";
- a nyilvántartásba vételről az illetékes miniszter előterjesztésére az Országgyűlés dönt (sajátos módon a sarkaltos törvény elfogadásánál magasabb többséggel, mivel a 11. § (1) bekezdés szerint az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges);
- a nyilvántartásba vétel iránti kérelemhez igen sok adatot kell mellékelni (hitvallás vagy legfőbb vallási tanok összefoglalása, legalább húsz évnyi szervezett formában történő hazai működés igazolása stb.),[6] melyek nyilvánosak.

A miniszter csak formai szempontból vizsgálhatja a kérelmet, azonban ennek során felkérhet („kirendelhet") szakértőt annak tisztázására, hogy a kérelmező szervezet valóban vallási tevékenységet folytat-e, pontosabban abban az értelemben vett vallási tevékenységet folytat-e, ami a törvény alkalmazása során vallási tevékenység alatt értendő (v.ö. 6. §).

A törvény melléklete 14 egyházat nevesít, melyek külön nyilvántartásba vételi eljárás nélkül, egyháznak minősülnek 2012. január 1. után is.[7] Nyilvánvaló, hogy a törvényi kritériumoknak ennél jóval nagyobb számú vallási közösség megfelel; várhatóan még a közeli jövőben az Országgyűlés további egyházak elismeréséről dönt. Külön kérdés, hogy a vallási tevékenységet is végző egyesületek közül lesznek-e olyanok, melyekkel a Kormány az általuk ellátott közfeladatokra tekintettel megállapodást köt. A jelenleg nyilvántartásban lévő egyházak kezdeményezhetik országgyűlési elismerésüket, vagy külön törvény alapján egyesületként működhetnek tovább – ha nem élnek e lehetőségekkel, jogutód nélkül megszűnnek (36. §).

---

[4] Így Ausztria, Csehország, Németország, Románia.

[5] Jogi személyes sajátos elnevezése kizárólagossá tehető (így egyesület nem nevezheti magát részvénytársaságnak), azonban kérdés, hogy egy, különböző felekezetek teológiája által különbözőképpen értelmezett közszó jogi fogalommá tétele szerencsés-e.

[6] A várakozási idő számos európai ország szabályozásában szerepel. A várakozási időt ésszerű keretek között kell meghatározni, v. ö. Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Austria, Judgement of 31 July 2008.

[7] Az eredeti törvényjavaslat különböző szempontok szerint (közcélú tevékenység, országos lefedettség és nemzetközi kapcsolatok) még 44 egyházat nevesített.

Míg eddig az egyház nyilvántartásba vételének eljárása az egyesületek nyilvántartásba vételi eljárásához hasonlított, az új eljárás inkább a nemzeti és etnikai kisebbségek elismerésének lehetőségére, vagy az 1947. előtti szabályozásban a bevett vallásfelekezetek „bevételi" eljárására emlékeztet.

Az eddigi hazai szabályozás, mely tisztán formális eljárásban, bírósági regisztrációhoz kötötte egyházi státuszt, nemzetközi összehasonlításban egyedülálló volt. Az új szabályozás, a törvényhozási elismerés szintén egyedülálló. Ahol – Közép-Európában – összehasonlítható egyházi státusz létezik, erről jellemzően a végrehajtó hatalom (kormány, illetve miniszter) dönt, általában a bírósági felülvizsgálat lehetősége mellett. Eseti példát találunk arra is, hogy egyházat parlamenti döntés ismert el: 2003-ban Ausztriában a bevándorlás nyomán megjelent, nagy múltú keleti keresztény egyházakat (örmény, kopt, szír) külön törvénnyel ismerte el,[8] megkerülve ezzel az 1998-ban született törvényi szabályozást. A törvényhozó e gesztussal mentesíteni kívánta az érintett közösségeket a várakozási idő és a további kritériumok teljesítése alól.

Alapjogi szempontból döntő, hogy a vallásszabadság – annak egyéni és közösségi vonatkozásai nem csak az egyházakat, illetve a vallási tevékenységet is végző egyesületeket (és tagjaikat) illeti meg, hanem minden személyt és közösséget, így azokat is, melyek esetleg nem felelnek meg a vallási tevékenység törvény által adott leírásának, azonban jogszerű tevékenységet folytatnak. Erre utal, hogy a vallási tevékenység meghatározása is kifejezetten „e törvény" alkalmazására szól.

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 tevékenységet is végző egyesületek alapvetően más kategóriába esnek. Az egyházak egyenjogúságát árnyalja az Alkotmánybíróság által kialakított formula beépítése: „Az egyházak egyenlőkként való kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét."[9] 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 hitelvi különbségeket nem, míg pl. az oktatásügyben való szerepvállalásukat igen.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjogából (azzal, hogy a konkrét esetekből csak korlátozottan következtethetünk az esethez vezető normák és az Egyezmény összhangjára, azaz nem normakontrollról van szó) kirajzolódott, hogy a vallási közösségeknek reális lehetőséggel kell rendelkezniük valamilyen jogi személyiség elnyerésére,[10] illetve belső ügyeik vonatkozásában önkormányzattal kell rendelkezniük.[11] Az elmúlt években született néhány olyan ítélet is, mely már a jogi státusszal kapcsolatos konkrét eljárásokat értékelte. Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a Bíróság vallási közösségek számára biztosított jogi kategóriákat általában

---

[8] Bundesgesetz über äußere Rechtsverhältnisse der orientalisch-orthodoxen Kirchen in Österreich, BGBl. I Nr. 20/2003.
[9] 4/1993. (II. 12.) AB
[10] Canea Catholic Church v. Greece Judgment of 16 December 1997.
[11] Serif v. Greece Judgment of 14 December 1999.; Hasan and Chaush v. Bulgaria Judgment of 26 October 2000.; Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldavia Judgment of 13 December 2001.; Agga v. Greece Judgment of 17 October 2002.

nem értékeli, azonban az ésszerű időn belül,[12] átlátható módon[13] lefolytatott eljárás a vallásszabadság érvényesülése szempontjából is elengedhetetlen. Az állami szervek semlegességének követelménye azzal jár, hogy a különböző státuszú vallási közösségek jogai között nem lehetnek indokolatlan nagy számú, lényeges különbségek.[14] Amíg a vallási tevékenységet is végző egyesületek jogi helyzete nem nyer részletesebb szabályozást, illetve nem alakul ki a Kormány és ezen egyesületek megállapodásainak, valamint az országgyűlési eljárás gyakorlata, nem lehet megalapozott véleményt megfogalmazni arról, hogy az új törvény által kialakított regisztrációs rendszer vezethet-e olyan konkrét ügyhöz, melyben Magyarországot az Európai Emberi Jogi Bíróság elmarasztalná.

3. Kérdések

Az 1990. évi IV. törvény történelmi előzmények nélkül Európában egyedülálló regisztrációs rendszert alakított ki. Az új rendszer is egyedülálló. A parlamenti befogadás rendszere, a jogalkotói és a jogalkalmazói szerep összekapcsolása számos elvi és gyakorlati kérdést vet fel. Az eddig formálisan egyenjogú egyházak a jövőben két-három kategóriába (egyház – vallási tevékenységet is végző egyesület, mellyel a Kormány megállapodást kötött – vallási tevékenységet is végző egyesület) kerülnek. Az egyenlők egyenlőkként, a különbözők különbözőkként való kezelése indokolt. A jogalkotó nem térhet ki a társadalmi valóság tudomásul vétele elől (így életszerű lehet a kategorizálás), az új rendszernek azonban ki kell állnia a vallásszabadság próbáját is: a különböző társadalmi szerepet betöltő csoportok szabadsága tekintetében nem lehet különbség.

Az új szabályozás egyes elemei önmagukban nehezen értékelhetőek. Önmagában nem aggályos az, ha a törvény a különböző vallási közösségek számára, tárgyilagos szempontok alapján, eltérő jogi formákat kínál fel, amennyiben valamennyi forma a vallás szabad gyakorlását biztosítja. Ebből a szempontból kulcskérdésnek tűnik a vallási egyesületek megfelelő szabályozása, ami a 2011. évi C. törvényből hiányzik, és hiányzik „az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról” szóló törvény javaslatából is.[15] Nem kerülhető meg annak áttekintése sem, hogy a vallásszabadság lényeges tartalmi elemeit, jogi formájától függetlenül, valóban valamennyi vallási közösség élvezi-e. Nem lebecsülve a szubjektív szempontokat (többen úgy érzik, hogy ha közösségük „csak” egyesületként rendelkezik jogi személyisséggel, ezzel másodrendűvé fokoztatnak le), megalapozott vélemény arról, hogy a vallásszabadság korlátozása bekövetkezett-e, és ha igen, a korlátozás elfogadható-e csak a felmerülő konkrét kérdések tartalmi vizsgálata nyomán fogalmazható meg.

---

[12] Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria, Judgment of 31 July 2008.
[13] The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, Judgment of 5 October 2006
[14] Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria, Judgment of 31 July 2008, különösen a 92. pont.
[15] Benyújtva: 2011. november 5, T/4855.