

SCHANDA BALÁZS

főtanácsadó, Alkotmánybíróság

Megfontolások az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységéről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 4. § (2) és (3) bekezdéséről

Míg az állam-egyház viszony alapelveit tekintve viszonylagos konszenzus jellemezte a rendszerváltozást, az egyház állami támogatásának kérdése gyakran erős indulatokat váltott ki. Sokan nem értették, hogy miért támogatja az állam az egyházakat, sőt egyesek szerint az egyházak támogatása sérti az állam és az egyház elválasztott működésének alkotmányos elvét.¹ A válasz két irányban keresendő: egyrészt fel kell tárnunk azokat az alapjogvédelmi összefüggéseket, melyek a támogatást indokolttá teszik, másrészt tudatosítani kell a történelmi-gazdasági összefüggéseket. Ugyanakkor a finanszírozással kapcsolatos viták az egy évtizeddel ezelőtti helyzethez képest ma tulajdonképpen részletkérdésekről folynak. A 90-es évek elején a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének kezdődő rendezése is indulatokat váltott ki, sőt az egyházak közfeladat-átvállalásának szektorsemleges támogatása még a 90-es évek derekán sem volt magától értetődő. Ma már vitán felül áll, hogy az egyházi ingatlanok visszajuttatásáról szóló törvényt végre kell hajtani és az egyházak által fenntartott közszolgálati intézmények a közintézményekkel azonos támogatásra jogosultak. De ma már az is általánosan elfogadott, hogy az egyházak által végzett fakultatív hittanoktatás költségvetési támogatásra méltó és a költségvetés az egyházak hitéleti tevékenységét is támogatja. A vita tárgya tehát ma csupán egy részletkérdés: a hitéleti támogatás egy részének számítási-elosztási módja.

1. Történeti és elvi kérdések

A lerakott jogi alapokat tekintve Magyarország a világnézeti semlegesség talaján, az állam és az egyház következetes elválasztását megvalósító, de az együttműködésre nyitott és az egyházakhoz jóindulatúan viszonyuló államok közé sorolható. Az államegyházi megoldások éppúgy idegenek ezektől az alapelvektől, mint a világnézeti közömbös állam gyanakvó passzivitásba burkolózó elzárkózása, mely csak tartózkodásában látja a vallásszabadság garanciáját. A semleges állam nem értékmentes állam: nem légüres térben él. Az államnak a társadalom felől érkező sokféle igényhez nyitottan kell viszonyulnia, megfelelő támogatásban részesítve minden polgári aktivitást, mivel ezek – az állam által elismerendő, de meg nem ítéltető – értékeket hordoznak. Az aktív állampolgár, „többe kerül” a költségvetésnek, azonban többet is tesz a közösségért, mint a magánszférába visszahúzódó. Minden színházlátogató, mindenki, aki múzeumot keres föl, könyvtárat vesz igénybe, vagy uszodába megy, részben – saját hozzájárulásánál nagyobb részben – közpénzekből jut a szolgáltatáshoz. Ezt az újraelosztást az állam szociális és kulturális elkötelezettsége legitimálja. Az állam – a kérdés sajátosságaira figyelemmel – nem hagyhatja figyelmen kívül azt, hogy polgárai egy része vallásos. Az állam nem kezelheti hátrányosabban a vallást, mint más támogatott területet, pl. a kultúrát vagy a sportot, nem visel nagyobb felelősséget a nemzeti labdarúgó válogatott eredményes működtetéséért, mint a vallásszabadság feltételeinek biztosításáért. Az értékek azon hálóját, melyek az államot is fenntartják, jelentős részben az egyházak hozták létre az évszázadok alatt és tartják fenn ma is. Az állam, a társadalom építhet az egyházakra: az állam a támogatás – anélkül, hogy akármiféle „ellenszolgáltatás” gondolata elfogadható volna – korántsem csak ad avagy „oszt”, hanem értékeket kap is (ahogy pl. a család intézményének támogatása is legalábbis kölcsönös érdek). Tekintettel az egyházak önállóságára, történelmi múltjára és jelenlegi társadalmi súlyára, az állam nem alkothat olyan szabályokat, melyek egyházak helyét és szerepét akarnák kijelölni: az elválasztott működés elvét sértene az egyházak szándékai ellenére történő „kedvezményezés”. Az állam-egyház kapcsolatrendszerben különösen nagy jelentősége van a stabilitásnak, a felek egyenrangúságát is kifejező szerződéses szabályozásnak, a kiszámíthatóságnak.

A közvéleményben szilárdan tartja magát a nézet, hogy az 1945. évi földreform előtt a Katolikus Egyház, mint az ország legnagyobb földbirtokosa elsősorban birtokai jövedelméből tartotta fenn magát. A vállalkozásokból származó bevételek szerepe, illetve a tulajdon adta biztonság nem becsülendő le, ugyanakkor az egyházi nagybirtok korántsem volt aranybánya – jövedelmezősége néha elenyésző volt.² A katolikus egyház 800 ezer hold fölötti földbirtoka összjövedelmének mintegy negyede a tanítórendek iskoláinak és internátusainak fenntartását szolgálta. A főkegyúri jogból származtatott vagyonfelügyeleti jog fennmaradása miatt az egyházi birtok gyakorlatilag nem vált polgári tulajdonná: a rendelkezési jog minden jelentősebb gyakorlásához állami hozzájárulásra volt szükség, melyet a vallás- és közoktatási miniszter adott meg.

¹ SAJÓ András, *A jólét-danaidák ajándéka avagy miért fogy a szabadság államilag megtámogatva?* in *Világosság* XXXV (1994) 4–5., 94. 100.

² GERGELY Jenő, *A katolikus egyház története Magyarországon 1919–1945*, Budapest 1999, 301.

A Katolikus Egyház esetében igen jelentős volt gazdasági szempontból, hogy a két világháború között az ország plébániáinak mintegy 3/4-e kegyuraság alatt állt, és az 1917-ben kihirdetett Egyházi Törvénykönyv előírásai alól kapott felmentés révén még ebben a korszakban is kegyúri plébániák sora alakult, elsősorban a nagyobb városokban, városi kegyuraságként,³ de protestáns patronátus működött Debrecenben is, ahol a város a helyi református egyház „kegyura” volt (ugyanakkor bizonyos szolgáltatásokat a katolikusoknak is nyújtott).⁴

Az egyházi nagybirtok mintegy hatodát kitevő Katolikus Vallásalap, melynek magját a II. József által felosztott szerzetesrendek vagyona alkotta, fedezte a kongrua (lelkészi fizetés) költségeinek jelentős részét. A Vallásalap állami felügyelet alatt állt és állami vagy egyházi jellege heves viták tárgya volt.⁵ A kongrua mellett a papság fő bevételi forrása a stóladíjból (az egyházi személy részére egyházi szolgáltatásért a hívő által felajánlott adomány) származott. A hívők rendszeres anyagi hozzájárulása az egyházi költségekhez egyrészt a hagyományos „párber”, másrészt az egyházközségek által kivetett és elsősorban az egyházi iskolák fenntartását szolgáló egyházi adó volt, mely községi adókhöz kapcsolatosan került meghatározásra és behajtásra. A kisebbségi felekezetek vagyoni helyzete soha nem érte el a Katolikus Egyházét, ugyanakkor vagyonukkal az állami befolyástól függetlenebbül gazdálkodhattak.⁶

1945 után az egyházak korábbi forrásait megvonták. A megmaradó egyházi intézményeket elsősorban a hívek önkéntes adománya, kisebb részben az államsegély fedezte, melyhez a korszak második felében jelentős külföldi segítség is társult. A történelmi egyházakkal 1948-ban illetve 1950-ben megkötött szerződések, majd ezek 1968-ban történt meghosszabbítása alapján⁷ az állam, az Állami Egyházügyi Hivatalon keresztül, (csekély összegű, és az infláció ütemében nem karbantartott) „személyi és dologi államsegélyben” részesítette az egyházakat, melynek jelentős részét a működési engedéllyel rendelkező papság díjazása (kongrua) tette ki ezáltal függőségi viszonyt is teremtve. Az államsegély egyik forrása – elvben – az ún. Vallásfelekezeti Alap volt, mely részben az egyházak megmaradt földjeinek „fölajánlása” által jött létre.⁸ A lel-

készség egészségbiztosítási járulékát az ÁEH fizette.⁹ Az egyházi iskolák ugyanakkor csupán egészen elenyésző állami támogatásban részesültek. Az összes műemlék mintegy harmadát kitevő egyházi épületek felújítási költségeinek mintegy negyedét viselte az állam.¹⁰ Az elterjedt szóhasználat „egyházi adónak” is nevezett egyházközségi hozzájárulás gyakorlata nagy helyi eltéréseket mutat. A 70-es, 80-as években a katolikus háztartások mintegy fele teljesített egyházi hozzájárulást, ha többségük igen alacsony mértékben is. Az egyházi hozzájárulás mellett gyűjtésekből, adományokból és a stóladíjból jutott bevételhez az egyház. Becslések szerint a katolikus egyház összes bevételeinek mintegy 60%-a származott az egyházközségektől, azaz a hívek adományaiból, 25%-a az államtól és 15%-a külföldi segélyekből.¹¹

Az egyházak gazdálkodásában ma meghatározó szerepet játszanak saját bevételeik, melyek saját tagjaiktól, vagy támogatóiktól önkéntes adományként kerülnek az egyházakhoz.¹² Ezekhez hasonlóan saját bevételnek minősülnek a külföldi egyházi vagy más szervezetektől származó bevételek is. A törvény szerint az egyházaknak elsősorban e bevételekből képződik vagyonuk,¹³ ezekről az állami, önkormányzati és közigazgatási szervek adatokat nem kérhetnek és nyilvántartást nem vezethetnek.¹⁴ Az elválasztott működés elvének következtében az állam nem nyújthat segédkezet a belső egyházi szabályokban meghatározott hozzájárulási kötelezettségek behajtásához.¹⁵

2. Nemzetközi tapasztalatok

Az egyház-finanszírozás megoldásainak teljes körű összehasonlítása lehetetlen. Nincsenek összevethető költségvetések és nagy különbségek adódhatnak abból is, hogy egyes, mindenütt jelentkező költségeket ki visel. Egyes országokban a vallásoktatás, a teológiai felsőoktatás, vagy az egyházi épületek fenntartása állami feladat, míg másutt ezek költségei az egyházat terhelik. Az adott országban meghatározó felekezet(ek) számára a meghatározó, tipikus források szerint az alábbi finanszírozási módok különböztethetők meg¹⁶:

³ ERDŐ Péter, *A magyarországi kegyuraság*, in Magyar katolikus Almanach II., A magyar katolikus egyház élete 1945–1985, Budapest 1988.

⁴ RÁCZ István, *Protestáns patronátus*, Debrecen 1997, 165.

⁵ CSORBA László, *A vallásalap „jogi természete”*, Budapest 1999.

⁶ CSIZMADIA Andor, *A magyar állam és az egyházak kapcsolatának kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban*, Budapest 1966.

⁷ 1026/1968. (XII. 11.) Korm. hat.

⁸ 170/1951. (IX. 15.) MT r.; Az ÁEH megszüntetésével (1989. évi 14. tvr.) a Vallásfelekezeti Alap megszünt, vagyona ezzel tisztán állami vagyon lett: sajátos módon az egyházak vállalkozói vagyonának maradvéka ekkor került végleg „államosításra”.

⁹ 1958: 40. tvr, 67/1958. (XII. 24.) MTr., 5/1959. (V. 8.) Mü.M., 71/1955. (XII. 31.) MT 59. § (2), 61. §. 86. §, 1955: 39. tvr.

¹⁰ MOREL, Julius – EMMERICH András, *Handbuch des ungarischen Katholizismus*, Wien 1984, 182.

¹¹ Uo. 167.; CSERHÁTI József, *A magyar katolikus egyház anyagi helyzete*, in Magyar katolikus Almanach II., A magyar katolikus egyház élete 1945–1985, Budapest 1988, 678–696.

¹² A Magyar Katolikus Egyház adatai szerint a hitéleti kiadások mintegy fele származik adományokból és fele állami támogatásból, azaz az 1%-os rendszerből és az ingatlanjárdékból. (Népszabadság 2002. 09. 06.)

¹³ 1990. évi IV. tv. 18. § (1).

¹⁴ 1997. évi CXXIV. tv. 2. §.

¹⁵ 1990. évi IV. tv. 15. § (2).

¹⁶ Heiner Marré kategóriái nyomán, 1.: Marré, Heiner, *Die Kirchenfinanzierung in Kirche und Staat der Gegenwart*, 3. kiad. Essen 1991, 19–30.

- állami finanszírozás (Görögország, Norvégia, Belgium, Luxemburg)
- saját vagyonból történő gazdálkodás (Anglia, Málta)
- egyháziadó-rendszer (Németország, Svédország, Finnország, Dánia)
- egyházi hozzájárulás rendszere (Ausztria)
- adományozási-gyűjtési rendszer (Franciaország, USA, Lengyelország, Írország)
- adóhányad-felajánlási rendszer (Olaszország, Spanyolország, Magyarország).

Az egyház-finanszírozás módja többnyire igazodik az adott országban működő állam–egyház viszony alapvető elveihez és történelmi hagyományaihoz. Egyetlen modell sem működik „kémiai tisztaságban”: így az állam által, vagy állami segítséggel finanszírozott egyházak adománybevétele is jelentős lehet, és az adományozási-gyűjtési rendszer országaiban is vannak csatornák, melyeken keresztül egyes egyházi tevékenységeket közpénzekből támogatnak. A laicista Franciaországban például a templom- és plébániaépületek 1905-ben állami tulajdonba kerültek, így fenntartásuk költségei az államot, illetve a helyi önkormányzatokat terhelik, az egyház pedig térítés nélkül használja épületeit. Az anglikán államegyház viszont jóformán nem élvez semmilyen állami támogatást, azonban vagyonát soha nem szekularizálták. A különbségek dacára – legalább tendenciaszerűen – közös elemnek tekinthetjük azt, hogy az egyházak különböző adókedvezményeket élveznek, az állam bizonyos mértékben segíti az épített örökség védelmét, és támogatja az egyházi szerepvállalást a közoktatásban. Alapvető különbség abban lehet, hogy az állam feladatának tekinti-e az egyházak támogatását, vagy ez alapvetően az egyháztagok felelőssége, s ebben az utóbbi esetben az állam milyen módon támogatja a vallási közösségeket.¹⁷

3. Az adóhányad-irányítási rendszer hazai tapasztalatai

3.1. A rendszer alapvető szabályai

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 támogatáselosztáshoz: az 1949-ban végzett népszámlálás adatait,

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

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-átirányítási rendszer hazai adaptálása ebbe az irányba mutatott. Jeleznünk kell, hogy az egyház-finanszírozás összetett kérdéskörének csak egy eleme a hitéleti támogatás. Ma a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése nem vált ki komoly vitákat, és általánosan elfogadott az egyházak közfeladat-átvállalásának szektorsemleges támogatása is. Általánosan elfogadott az is, hogy egyházak által végzett fakultatív hittanoktatás költségvetési támogatásra méltó, és hogy az egyházak által fenntartott épített örökség támogatandó. A jelen viták – és ezen tanulmány – tárgya tehát nem az egyház-finanszírozás egésze, hanem csupán a hitéleti támogatás, azaz „1%-os” rendszer néhány eleme.

Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: törvény) 4. § 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 az egyházi alapintézmények működéséhez az Országgyűlés által felosztott közvetlen költségvetési támogatást (korábbi nevén: hitéleti támogatás) váltotta föl. A jogalkotó négyéves 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 alapin-

¹⁷ Részletesebben: SCHANDA Balázs, *Az egyház működésének anyagi alapjai*, in *Vigilia* 60 (1995) 11, 831–839. (I. rész); 61 (1996) 1, 13–18. (II. rész); 61 (1996) 2, 101–110. (III. rész).

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

tézmények 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, inflálódó támogatását [Evangéliumi Pünkösdi Közösség, Óskeresztyén Apostoli Egyház, Shalom Nyitott Bibliái Gyülekezetek, H. N. Adventista Egyház, Teljes Evangéliumi Keresztyén Közösség, Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség, szerb, román és „magyar” (oros) ortodox egyházak – bizonyos esetekben nehezen megállapítható, hogy 1998 előtt mi indokolta ezeken 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 Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás, melyet az 1999. évi LXX. törvény hirdetett ki, ennél egy évvel rövidebb átmeneti időt irányoz elő: a Megállapodás szerint a Felek 2001-ben vizsgálják meg a bevételi forrás helyzetét.

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.

3.2. A számok nyelvén

Az első évek tapasztalatai szerint a rendszer kielégítően működik. Az 1998. évben 56 egyház javára történt rendelkezés, 1999-ben 73, 2000-ben 89 egyház javára rendelkeztek az adófizetők, mára pedig ez a szám át-

lépte a százat (eszerint az egyházként nyilvántartásba vett szervezetek több mint 2/3-a él e lehetőséggel). A jövedelmek és ezzel az adók növekedése folytán fokozatosan növekedett a rendelkezett és a felosztott összeg, és a rendelkezések számának növekedésével csökkent a kiegészítések súlya: a 98-as kiegészítés gyorsabban, és a korábbi diszkrecionalitás nyomán egyenetlenül, míg az arányos kiegészítés súlya lassabban. Ugyanakkor kivétel nélkül minden, a rendszerben részt vevő egyház kedvezményezettje az arányos kiegészítésnek (néhány – 2001-ben kilenc – kisebb egyház azonban nem él e jogával); a rendelkezési nyilatkozatok alapján ténylegesen az egyházakhoz utalt összeg a nagy történelmi egyházak esetében a kiegészített támogatás csupán 40–60%-a, azaz az egyházak gazdálkodása szempontjából igen nagy jelentősége van. Összességében az arányos kiegészítés aránya 177%-ról (1998) 116%-ra esett vissza (2002) (2000-ben 133% volt). Az arányos kiegészítéssel a Katolikus Egyház és 1999 óta a Református Egyház korábbi költségvetési támogatásánál nagyobb összeghez jut, és számos kisebb egyház bevételei is növekedtek. Az egyházak támogatóinak eltérő jövedelmi viszonyai miatt jelentős különbségek vannak abban a tekintetben, hogy az egyes egyházak milyen mértékben részesülnek az arányos kiegészítésből. Az adatok alapján a Magyarországi Jehova Tanúi tűnnek a legalacsonyabb egy főre jutó adót fizető vallási közösségnek, míg a Szent Margit Anglikán Egyház támogatói fizetik egy főre számítva a legtöbb adót: az előbbi közösségnél a 2000-ben tett nyilatkozatok alapján az arányos kiegészítés a felajánlott összeg 254%-át tette ki, míg az anglikánoknál csak 28%-ot. Ahhoz, hogy az arányos kiegészítés megszűnése ne okozzon komoly anyagi veszteséget, a rendelkezési hajlandóságnak több mint duplájára kellett volna emelkednie. Az átmeneti garancia érvényesítése tehát a kielégítő működés lényeges elemének bizonyult.

A személyi jövedelemadó fizetésére kötelezett mintegy 4 millió 300 ezer adófizető kb. fele munkáltatói adatszolgáltatás útján, másik fele bevallás kitöltése útján lép be a rendszerbe. Meglepő módon az adóbevallás kitöltése az APEH adatai szerint nem hat ösztönzően a rendelkezési hajlandóságra: a nyilatkozatok közel fele az önadózás keretében benyújtott bevallással, másik fele a munkáltatón keresztül érkezik az APEH-hez. Az egyházak javára rendelkezők több mint 95%-a személyi jövedelemadójának másik, civil szervezetek számára felajánlható 1%-áról is rendelkezik. Ugyanakkor a „civil” 1%-ról rendelkezőknek még mindig csak egy kisebbsége rendelkezik az egyházi 1%-ról (az 1999. évi bevallás esetén 4 millió 325 ezer adófizetőből 1 millió 440 ezer rendelkezett a civil 1%-ról és csak 524 ezer az egyházi 1%-ról (megjegyzendő, hogy mindkét esetben a rendelkezési kedv növekszik és az arányok tekintetében jelentős elmozdulás nincs).

Az egyházaknak mindenképpen törekedniük kell a rendelkezési hajlandóság jelentős fokozására, hiszen nem állítható, hogy az egyházi rendelkezés kitöltése nagyobb terhet jelentene, mint a civil rendelkezésé. A rendelkezők számában megnyilvánuló jelentős különbség oka egyrészt a civil szervezetek hatékonyabb propagandája lehet, másrészt esetleg az is közrejátszik, hogy a civil szervezeteket közelebb tudják magukhoz a polgárok, mint a közegházakat. Ennek oka lehet – a sztereotípiák szintjén tovább élő – egyházellenes propaganda. A nyilatkozat kitöltésére való készség a magasabb jövedelműeknél erősebb: körükben azonban az egyházak elutasítása is erősebb (az egyházas vallásosság az ötvenes évek óta azonos végzettség esetén is korrelál az alacsonyabb jövedelemmel)¹⁹: a rendelkezők átlagos adója lényegesen magasabb, mint az átlagos adó, míg a „civil” 1%-ról rendelkezők átlagos adója és az egyházaknak felajánlott átlagos adó között nincs lényeges eltérés.²⁰ Ha az egyházi rendelkezések száma elérné a civil rendelkezések számát, azzal a rendelkezések volumene már a jövedelemadó-volumen 0,5%-a körül alakulna. A jelenlegi rendszerben ez az alacsonyabb jövedelmű támogatókkal rendelkező egyházakat hozná kedvezőtlenebb helyzetbe, mivel az arányos kiegészítésben támogatóik száma dönt.

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 ide kerülő összeget (az 1999-es adóból) az árvízkarók 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.

4. Kérdések az adóhányad-irányítási rendszerrel kapcsolatban

4.1. A rendszer egyszerűsítése és igazságosabbá tétele

Az „1%-os” rendszer társadalmi elfogadottsága évről évre nő, azonban tapasztalatai több elvi és gyakorlati kérdést is felvetnek. Reális változtatás lenne, hogy a jövőben tisztán a rendelkező nyilatkozatok számát vegye figyelembe a törvény, azaz ne a fizetett adó mértékéhez igazodjon a rendelkezés mértéke és lehetősége. Ezzel lényegesen egyszerűbbé válna a végrehajtás, hiszen csak az érvényes rendelkező nyilatkozatok összeszámlálását kell elvégezni és nem lenne szükséges az egyénekre lebontott összegek figyelembe vétele, azaz minden adófizető nominálisan ugyanakkora összegről rendelkezhetne. Ezt a módosítást különösen az lenne indokoltta, hogy a családi adókedvezmények egyébként méltányos bővítése az egyházak legfontosabb támogatói körét hozza előnyös helyzetbe – paradox módon hátrányos helyzetbe hozva ezzel az egyházakat. Ehhez hasonlóan a minimálbér 2002. óta érvényesülő adómentessége is jelentősen csökkenti az adófizetők – és ezzel a lehetséges rendelkezők körét. Bár a 10 000 forintnál kevesebb jövedelemadót fizetők rendelkezési lehetősége már 2001-gyel megnyílt, egyre többen egyáltalán nem fizetnek jövedelemadót. Egyes felekezetek között kitapintható jövedelmi különbségek mögött részben földrajzi, részben foglalkozás-szerkezeti okok keresendők.

Az adó a közterhek finanszírozására fordítandó közpénz, vagyis már nem magántulajdonban, hanem köztulajdonban van. Az adófizetők tehát nem saját vagyonukkal rendelkeznek, hanem – participációs alapon – közvetlen beleszólási lehetőséget kapnak a közpénzek egy részének elosztásakor. Indokolatlan, hogy a magasabb jövedelemmel rendelkezők, akik így progresszíven több adót fizetnek, nagyobb szóval rendelkezzenek az ilyen források elosztásakor. A vallásszabadság – azaz egy emberi jog – gyakorlásához adott hozzájárulás nem függhet az érintettek tehetőségétől. Az 1% intézménye nem hasonlítható össze az alapítványi és egyéb hozzájárulások adókedvezményével, mivel ott az adófizető a saját pénzből ad támogatást, amit az állam „jutalmaz”. Megjegyzendő, hogy a mintát adó Olaszországban az adófizetők a befolyó jövedelemadó nyolc ezreléke fölött kapnak rendelkezési lehetőséget, melyet néhány, az állammal erre vonatkozó szerződést kötött vallási közösség javára gyakorolhatnak. A döntő

¹⁹ TOMKA Miklós, *Vallás és egyház Magyarországon a rendszerváltás kezdetei óta (Néhány elemi megfigyelés)*, in: *Théma* 2. évf. 2000/4, 4–26.

²⁰ 2002-ben 1millió 321 ezer adózó 5 123 479 000 forintot ajánlott fel 20 160 különböző szervezetnek. A „civil” felajánlások átlagos értéke 3878 forint, ami közel kétszerese az átlagos személyi jövedelemadó 1%-ának. Eszerint az alacsony adót fizetők lényegesen kisebb arányban élnek a rendelkezés lehetőségével. (www.nonprofit.hu/files/1/060/4/1004_APEH%202002.doc; látogatva: 2003. március 25.)

különbség a hazai szabályokkal szemben az, hogy az adófizetők (köztük a nyugdíjasok is) nem saját jövedelemadójuk nyolc ezrelékéről, hanem az összes befizetett jövedelemadó nyolc ezrelékéről döntenek. Bár a konstrukció alkotmányossági vizsgálatakor a fenti érvelést csak Dr. Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleménye tette magáévá, a vonatkozó, a törvény egészét támadó indítvány elutasítása semmiképpen nem jelenti azt, hogy az egyenlő rendelkezés ne lenne alkotmányos, hiszen az Alkotmánybíróság csak azt állapíthatta meg, hogy a fennálló szabályozás nem alkotmányellenes.²¹

Egy ilyen változás előnyösen érintené azokat az egyházakat, melyek támogatói átlagban kevesebb adót fizetnek (Jehova Tanúi, Hit Gyülekezete), hátrányosan viszont azokat, melyek támogatói az országos átlagnál magasabb jövedelműek (MAZSIHISZ, Magyarországi Unitárius Egyház, Szent Margit Anglikán Egyház, különböző buddhista közösségek). A változtatás ugyanakkor az elemi igazságosság követelménye, azaz tulajdonképpen jelenleg indokolatlan hátrány éri az országos átlag alatti jövedelműek által támogatott egyházakat. A nagy történelmi keresztény egyházak közül a katolikusok a jelenleginél valamivel jobban, a reformátusok és az evangélikusok valamivel rosszabbul járnának.

4.2. A rendelkezés módjának egyszerűsítése

A rendszer viszonylagos eredménytelensége részben a rendelkezési nyilatkozat módjára vezethető vissza. Az érvénytelen nyilatkozatok aránya az 1999. évi bevallás után 8,3% (1998: 9,8%, 1997: 10,7%), ami elfogadhatatlanul magas. A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti fölhasználása Alkotmányban biztosított alapvető jog – a vallásszabadság, az egyesülési jog – érvényesülését szolgálja. Az adózás rendjéről szóló törvény részletesen szabályozza az adótitok fogalmát és védelmét. Az adatvédelmi szabályok kiterjesztő értelmezése nyomán olyan szabályozás született, amely az adózó számára körülményes, az adóhatóság számára pedig aránytalan munkateherrel jár. Megfontolandó, hogy valóban szükséges-e az adótitok védelmén túlmenő adatvédelem, az anonimitás illetén megoldása. Mivel törvényben szabályozott módon egy alapvető jog érvényesülését szolgálja a nyilatkozat és az egyén hozzájárulása a nyilatkozattételben benne foglaltatik, így a különleges adatok kezelésének valamennyi törvényi feltétele fennáll.

A magyar jog különös biztosítékokkal veszi körül az egyén vallási meggyőződését, illetve hovatartozását. Már az Alkotmány is nevesíti a vallási meggyőződés

kinyilvánításának mellőzéséhez való jogot, mint a vallásszabadság jogának egyik elemét. A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló törvény szerint állami (hatósági) nyilvántartásba vallási meggyőződésre vonatkozó adatot felvenni nem szabad. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény különleges adatnak nevezi a vallásos meggyőződésre vonatkozó személyes adatokat. Különleges adat a törvény értelmében csak akkor kezelhető, ha ezt törvény írja elő, illetve, ha az egyén írásban hozzájárult adatainak kezeléséhez, vagy az Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítésére rendeli el törvény.²²

A nyilatkozat ténye önmagában nem ad kényszerítő következtetési lehetőséget az egyén vallási meggyőződésére. A közhasznú alapítványnak vagy egyháznak adott közcélú adomány adókedvezményének érvényesítésekor is az adófizető nyilvánvalóan az adóhatóság tudomására hozza világnézeti jellegű preferenciáit: a támogatott alapítványokból is következtetni lehet az adózó felfogására. Kérdés, hogy mennyire lényeges adatvédelmi szempontból az adójogilag vitathatatlan különbség: ez egyik esetben adókedvezmény érvényesítéséről, a másikban az adó meghatározott részéről történő rendelkezésről van szó. Mivel az indokolatlan, hogy az adóhatóság a nyilatkozatokat az adóbevallás más adataihoz hasonlóan öt éven keresztül tárolja, azt indokolt biztosítani, hogy a rendelkezések végrehajtása után a nyilatkozatokat megsemmisítsék. Mindenképpen segítséget jelentene, ha az adóbevallási csomagokhoz az adatokkal előre ellátott borítékot csatolnák, illetve a munkáltatók az ilyen borítékokat kiosztanák amikor nyilatkoztatják dolgozóikat, hogy kitöltenek-e adóbevallást. Míg a munkáltatói adatszolgáltatás esetén a zárt borítékos rendszer indokoltnak tűnik, az önadózó esetében egy, az adóívről leválasztható, de az íven szereplő nyomtatványrész is megfelelőnek, adatvédelmi szempontból elégségesnek tűnik.

Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a jelen megoldás „mind garanciális szempontból, mind pedig technikai megvalósíthatóság szempontjából kielégítő megoldást jelentett”. Az anonimitás mellett határozott adatvédelmi szempontok vannak.²³ Az, hogy a jelenlegi megoldás adatvédelmi szempontból kielégítő, önmagában sem jelenti azt, hogy ez az egyetlen megfelelő megoldás. Tovább egyszerűsíthetné a rendelkezés módját, ha megvalósulna az egyenlő rendelkezés rendszere (4.1. pont). Ha az adóbevallási űrlapról leválasztható laprészen lehetne rendelkezni: a bevallás beérkezése után csak annak érvényességét állapítanák meg

²² Vö.: 1992. évi LXIII. tv. a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

²³ CSAJBÓK Zoltán–POZSGAI Szilvia, *Az egyszázalékos törvény [1996. évi CXXVI. tv.] adatvédelmi elemzése*, in: Magyar Közigazgatás 10/1997., 608–614.

²¹ 10/1998. (IV. 8.) AB hat.

(valóban adófizetésre kötelezett személy adta be) és a rendelkező nyilatkozat máris leválasztható, nincs szükség semmilyen további azonosításra, hiszen közömbös, hogy kinek az adójáról volt szó, csak az érvényes nyilatkozatok száma számít.

4.3. A 98-as kiegészítés sorsa

Az 1998. évi költségvetésben diszkrecionálisan meghatározott támogatás további fenntartása [1997. évi CXXIV. tv. 4. § (3) bekezdése alapján] nehezen indokolható, mivel a rendszer bevezetésének célja éppen az volt, hogy az elosztási arányokat a polgárok döntése határozza meg. Azon egyházak számára, melyek korábban tényleges súlyuknál nagyobb támogatásban részesültek, elégséges átmeneti idő állt rendelkezésre a törvényben meghatározott négy év leteltéig. Aligha indokolt egy korábbi költségvetési döntés nyomán további határozatlan időre fenntartani e támogatást, mindazonáltal figyelemreméltó, hogy egyes közösségek támogatása kirívóan aránytalanul lett meghatározva, míg számos kisebb közösség nem, vagy csak jelképesen részesült a támogatásból. Nominálisan a Katolikus Egyház alulfinanszírozottsága volt a legnagyobb mértékű, azaz tulajdonképpen a katolikusok arányának alulbecsülésével csoportosították át költségvetési támogatást más felekezetek javára. A nagyobb egyházak közül hátrányosan érinti a változás az Evangélikus Egyházat, mely még 2001-ben is támogatásának több mint 20%-át, 2002-ben támogatásának több mint 10%-át az 1998-ra meghatározott alapintézmény-támogatás nominális fenntartásával kapja. (A veszteséget az Evangélikus Egyház esetében fokozná, ha minden adófizető azonos összegről, és nem saját adójáról rendelkezne.) Ugyanakkor az Evangélikus Egyház rendkívül magas, kiegészített és valorizált járadékban részesül, „közfeladat-átvállalás” címen. (Ennek összege 1999-ben 700 millió forint volt, azaz lényegesen több, mint az 1%-os rendszeren keresztül jelenleg garantált 293 millió forint. Azaz a bevételecsökkenéssel sem kerül méltatlan helyzetbe, hiszen járadéka több, mint fele a Református Egyház járadékának és mintegy harmada a Katolikus Egyház ingatlanjáradékának, miközben az evangélikus népesség a katolikus népességnek csupán tizenennyolcada. A járadékrendszer eredetileg tisztán vagyoni jellegű alkuként jött létre: az egyházak, amennyiben részben lemondtak a törvény²⁴ által elismert ingatlanigényeikről, ellentételezéseként járadékban részesülnek. Miután a Katolikus Egyház és a MAZSIHISZ ingatlanigényeinek jelentős részéről lemondott, a Kormány a két protestáns népegyház juttatását kiegészítette [járadékkiegészítés], azaz becsült arányukhoz igazította, anélkül, hogy ezen egyházak szintén jelentős ingatlanigényeikről lemondtak volna.²⁵ A protestáns egyházak megkülönböztetett támogatása tehát 1998 után is fennmaradt.²⁶ Az 1%-os rendszerben a további pozitív diszkriminációt indokolatlanná teszi az, hogy más jogcímen erőteljes, pozitív diszkriminációs jellegű támogatás érvényesül.) Hasonlóan, de még nagyobb mértékben kedvezőtlenül hatna a változás a MAZSIHISZ-re. Az ingatlanjáradék a MAZSIHISZ esetében még magasabb arányú bevétel (azaz az alapintézmény-működés támogatása [1%] még kevésbé jelentős), azonban a Katolikus Egyházhoz hasonlóan járadékkiegészítésben a MAZSIHISZ sem részesül. Az elinflálódó 1998. évi támogatást 2002-re több egyház a felajánlott összeg növekedésének köszönhetően majdnem „kinötte”, azonban sok kisebb egyház esetében még mindig rendkívül magas arányú, sőt olyan közösségek is támogatásban részesülnek, melyek egyetlen 1%-os támogatót sem szereztek. Amennyiben történelmi vagy más szempontok indokolják egyes egyházak jelenlegi súlya fölötti támogatását (így esetleg a nemzetiségi identitást is őrző ortodox egyházak esetében), úgy azt más módon kell megoldani. Erre lehetőséget adott a törvény, mivel csupán az (egyébként) arányos kiegészítés minimumát határozza meg, azaz többlettámogatás adható volt e címre.²⁷

4.4. Az arányos kiegészítés sorsa

A rendszer újragondolása során a legfontosabb kérdés az arányos kiegészítés sorsa és elosztásának módja volt. Mivel külön törvényi rendelkezés híján a kiegészítés 2002-vel megszűnt volna, és ez minden egyházat hátrányosan érintett volna, így az arányos kiegészítés sorsa vált az 1%-os rendszer átalakításának legfontosabb kérdésévé. (A teljes támogatásnak 2001-ben már csak 5, 2002-ben már csak 3,7%-át tette ki a 98-as kiegészítés, azonban az arányos kiegészítés a teljes támogatásnak több mintegy fele volt).

Az arányos kiegészítés fenntartásával kapcsolatban több megoldást kellett mérlegelni.

²⁵ 1056/1999. (V. 26.) Korm. hat. a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház között 1998. december 7-én létrejött Megállapodás közzétételéről; 1057/1999. (V. 26.) Korm. hat. a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között 1998. december 8-én létrejött Megállapodás közzétételéről.

²⁶ Az egyházi kulturális alap és az egyházi kulturális örökség rekonstrukciós támogatásának elosztásakor is enyhe aránytalanság érvényesült a protestáns egyházak javára; ugyanakkor a külön jogcímen támogatott rekonstrukciók és beruházások (Szent István Bazilika, Pázmány Péter Katolikus Egyetem) támogatásának beszámítása árnyalja a képet. Mindezen támogatások azonban célhoz kötötten használandók fel, és adott esetben a közbeszerzési törvény hatálya alá esnek – szemben a hitéleti támogatással, melyet az egyházak szabadon használhatnak fel.

²⁷ E lehetőséget a 2002. évi LXII. tv. 106. § (5) bekezdése törölte a törvényből.

²⁴ 1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről.

4.4.1. A kiegészítés fenntartása

Mérlegelhető volt a fennálló ideiglenes rendszer fenntartása határozatlan ideig. Ez komoly érdekeket nem sért, azonban felmerülhet, hogy nem feltétlenül indokolt minden vallási közösség tényleges rendelkezéseken túlmenő támogatása. Míg a rendelkezés gesztusában alapvetően az egyén döntése nyilvánul meg, melyet a lehető legszélesebb körben helyes elismerni, addig a kiegészítés inkább a szervezet elismerést is kifejező támogatása. A támogatás volumene jól számítható, hiszen valószínűleg hosszú távon a személyi jövedelemadó-bevétel törvényben meghatározott hányada kerül majd az egyházakhoz ezen a címen.

4.4.2. A kiegészítés megszüntetése, a rendelkezési lehetőség mértékének növelése mellett

Elméletileg elképzelhető volt, hogy a rendelkezési lehetőség 2-3%-ra való emelésével a kiegészítés megszüntethető lenne. Ez a megoldás tartósan a rendelkezők viszonylag alacsony számával számol és hátránya, hogy folyamatos bizonytalanságban tartja a költségvetést, mivel a rendelkezők számának alakulása igen erősen kihat a felosztandó összegre (míg ez a kiegészítés révén jelenleg jól tervezhető). Ugyanakkor ez a megoldás aszerint lenne kedvező vagy kedvezőtlen az egyes egyházak számára, hogy megvalósul-e az azonos összegről történő rendelkezés, avagy továbbra is mindenki saját adója 1%-át ajánlhatja fel.

4.4.3. A kiegészítés más elveken történő felosztása

Felmerült a kiegészítés elosztásának olyan szabályozása, mely szerint a kiegészítést más, az adórendszeren kívüli elvek és arányok szerint ossza fel az állam, így például a népszámlálási arányok szerint (a 2001-ben végzett népszámlálás anonim és önkéntes alapon lehetőséget adott a felekezeti arányok legteljesebb körű felmérésére). A megoldás előnye, hogy adott esetben a teljes népesség felekezeti arányai figyelembe vehetők, hátránya viszont, hogy az adórendszeren kívüli és attól idegen szempontokat visz a rendszerbe. Alkotmányossági szempontból azonban e megoldás aligha kifogásolható, hiszen ezzel csupán egy költségvetési támogatás elosztását kötné ezzel az törvényhozás automatizmushoz, az egyedi döntések helyett, azaz az önkényesség kérdése nem merülhet fel. A törvény hatályba lépése előtt a költségvetési támogatás elosztása sokkal bizonytalanabb becsléseken alapult, amelyek szintén vettek figyelembe népszámlálási adatokat.

4.4.4. A kiegészítés egyes egyházakra korlátozása

Mivel az egyházak társadalmi valósága között jelentős különbségek vannak (így pl. aktív és inaktív tagság arányaiban) megfontolandó volt a kiegészítés szelektív fenntartása azon egyházak számára, melyek egyes normatív módon meghatározott többlet-követelményeknek eleget tesznek. (A modellt adó Olaszor-

szág esetében a Kormánnyal kötött megállapodás szükséges a rendszerbe való belépéshez: a nem rendelkezőkre eső adóhányadot felosztják a Katolikus Egyház és egy alternatív állami alap között. A rendszerbe belépő kisebb felekezetek az arányos kiegészítést eleve nem kérték, amikor a Kormánnyal megállapodtak. Megjegyzendő, hogy Magyarországon is van néhány felekezet, mely lemondott az arányos kiegészítés igénybevételéről.) A különbségtételnek – alkotmányossági okok miatt is – kimutatható társadalmi különbségekben tetten érhetőnek kell lennie. A vallásszabadság mértékében nem tehető különbség, a vallási közösségek egyéb jogai tekintetében azonban igen. A különbségtétel alapja csak az adott közösség döntése, vagy a közösség vallási jellegével össze nem függő, külső, társadalmi elem lehet, mely a különbségtétel szempontjából releváns. Minél közelebb van az adott jog az egyén szintjéhez, annál kisebb az elfogadható különbségek mértéke. Legkézenfekvőbb szempont a honosság lehet, azaz, pl. hogy az adott közösség túlélt-e már egy emberöltőt Magyarországon, bizonyított-e megtartó erejét. Ez a szempont arra is következtetni enged, hogy az egy emberöltőt önerőből túlélt közösségek soraiban bizonytalannal már lényeges arányban vannak adót nem fizető nyugdíjasok. Az ilyen felekezetek jelentős passzív tagsággal (a megtérők mellett megjelenik a második generáció is) rendelkezhetnek, akik részben vallási, részben kulturális kötelekekkel kapcsolódnak egyházukhoz, azonban annak életében esetleg csak nagyobb ünnepekkor, életfordulókon vesznek részt és anyagilag sem járulnak hozzá egyházuk fenntartásához. Az újabb közösségek nem rendelkeznek jelentős ilyen jellegű holdudvarral. A kiegészítés régebbi közösségekre történő korlátozása figyelembe venné ezt a különbséget is. (Nyilván új szempontot jelentene a nyugdíjak esetleges „felbruttósítása”, azaz ha a nyugdíjak megadóztatásával a nyugdíjasokat is bevonnák az adófizetők közé, ez azonban nincs napirenden.) A helyes megközelítés nem az, hogy bizonyos – újabb – közösségeket hátrány ér, hanem az, hogy a régebb óta működő közösségek, melyek már bizonyították megtartó erejüket, külön kedvezményben részesüljenek. A régebb óta működő közösségeket már megismerhette a társadalom, így természetesen nagyobb bizalom övezi működésüket, az állam pedig támogatások elosztásánál ésszerűen figyelembe veheti e szempontokat.

A honosság kritériumánál sajátos kérdésként merül fel a rendszerváltozás előtti időszak értékelése: ha Magyarországon 1990 előtt nem volt jogállam és vallásszabadság, megkövetelhető-e, szemponttá tehető-e az, hogy egy közösség előtte is működött. Van olyan megoldás is (Portugália), ahol a bejegyzéshez 30 éves szervezett jelenlétet igényelnek, de ez nem nyúlik vissza a „forradalom” (1976) elé. Magyarországon figyelembe vehető esetleg 1975 (Helsinki) vagy 1976 (a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának ki-

hirdetése) is, de elképzelhető a tényhelyzet pusztá figyelembevételére (30, 60 vagy 100 év), hiszen ahogy a középkor történelmi eseményeit sem ítélnénk meg mai emberi jogi kategóriákkal, úgy az Alkotmány előtti évtizedekben elszenvedett sérelmek teljes körű jóvátétele lehetetlen. Tagadhatatlan tény, hogy az egyházak és vallási közösségek a létezett szocializmus szisztematikus üldözése ellenére is működtek Magyarországon, sőt a diktatúra nyomása sok szempontból a legnagyobb felekezeteket sújtotta legerőteljesebben, és a társadalom erőszakos szekularizálása és az egyházak ellehetetlenítése nyitott terepet a rendszerváltozás nyomán az országba érkező, különböző vallásokat hirdető „misszionáriusok” tevékenysége előtt.

Megjegyzendő, hogy az arányos kiegészítés az újabb, kisebb közösségek gazdálkodása szempontjából nem képvisel túl nagy szerepet, mint ahogy az így a költségvetésben maradó összeg sem lenne jelentős (a rendelkezések több mint 90%-ának eleve a négy legnagyobb felekezetet a kedvezményezettje). Elvi és politikai jellegű döntésről van tehát szó: az állam minden egyházat, vallási közösséget támogatni kíván-e, vagy csak azokat, melyek néhány (nem önkényesen meghatározott) további feltételnek is eleget tesznek,

4.4.5. Nyilatkozókártya

Elméletben elképzelhető az is, hogy e támogatás elosztását ne az adófizetők határozzák meg, hanem minden (nagykorú) állampolgár kapjon nyilatkozási lehetőséget. Egy ilyen megoldás vitathatatlanul a lehető legszélesebb participációra teremt lehetőséget. Az elgondolás hátránya, hogy rendkívül költséges, azaz a rendelkezési összeg és a végrehajtás költsége még akkor sem áll ésszerű arányban, ha esetleg csak négy-öt évente lenne lehetőség a rendelkezés megújítására („újraszavazásra”). A végrehajtási szabályok számos adatvédelmi kérdést vetnének fel, azaz a visszaélések megelőzése és kiszűrése szinte a választási eljáráshoz hasonló szabályozást igényelne. Mérlegelni kell azt is, hogy az adózói nyilatkozatokra építő rendszer megszüntetése a jelenlegi szabályozás teljes átalakítását igényelné, és módosítani kellene az egyházakkal kötött megállapodásokat is, köztük a Szentszékekkel 1997-ben kötött Megállapodást, mely nemzetközi szerződésnek minősül.

4.5. Az alternatív cél sorsa

Mint láttuk, az alternatív cél („külön állami alap”) meghatározása döntően befolyásolja azt, hogy hányan rendelkeznek erre a célra. A kifejezetten nem vallási rendeltetés léte a lelkiismereti szabadság érvényesítését szolgálja, szintén olasz mintára. Az alternatív alap azonban nálunk nem részesül az arányos felosztásból, azaz a rendelkezéssel nem érintett adóhányad nálunk a

költségvetésben marad, így a lelkiismereti szabadságot kellően biztosítja az is, hogy a rendelkezés nem kötelező – hasonlóan ahhoz, ahogy a „civil” 1%-ról sem kötelező rendelkezni, azaz a lelkiismereti szabadság nem teszi feltétlenül szükségessé az alternatív rendelkezés lehetőségét. Mindazonáltal elő lehetne írni azt, hogy az 1%-okból igénybe nem vett összeget (a nem rendelkezőkre eső részt) milyen célra fordítsák. Ha az alternatív rendelkezés jelenlegi rendszere fennmarad, a kiszámíthatóságot biztosítandó célszerű lenne tartósan meghatározni, hogy milyen célra fordítsák a külön állami alap bevételeit. Ez lehetne valamilyen, a civil társadalom fejlesztését, a környezetvédelmet vagy szociális feladatokat felvállaló cél.

5. Új jogalkotási helyzet

5.1. Új törvény előszőr

Az Apostoli Szentszék és a Magyar Köztársaság Kormánya 1997. június 20-án aláírt megállapodás alapján a 2001-ben a Felek felülvizsgálták az 1%-os bevételi forrás helyzetét. Mivel a Megállapodás és a törvény csak négy évre garantálta a tényleges rendelkezések kiegészítését, azaz a kiegészítés további folyósítása mindenképpen törvénymódosítást igényelt. A „felülvizsgálat” formáját a Megállapodás nem határozta meg. A felülvizsgálat keretében a Kormány felkérésére az egyházi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkár – a Külügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium bevonásával – tárgyalásokat folytatott az Apostoli Szentszék képviselőjében eljáró apostoli nunciusal. Ennek nyomán a Felek jegyzőkönyvben rögzítették azt a normaszöveget, melyet – más egyházakkal való egyeztetés után – a Kormány törvényjavaslatként az Országgyűlésnek benyújtott. Az Országgyűlés a jegyzőkönyvben foglalt törvénymódosítást a felek megállapodása szerint rögzített formában elfogadta. A jegyzőkönyv nyilván nem módosította magát a megállapodást, azonban a tárgyalások, melynek emlékeztetőjeként aláírásra került, vitathatatlanul a megállapodás értelmében történő „felülvizsgálat” keretében történtek (közvetlenül a megállapodás alapján ma már nem járna kiegészítő támogatás a Katolikus Egyháznak; a Kormány által más felekezetekkel kötött szerződések pedig nem tartalmazzak erre vonatkozó elemeket).

A Szentszékekkel történt egyeztetés nyomán 2001-ben 2003. január 1-i hatállyal elfogadott módosítás nem érintette az 1%-os felajánlás jogát, és tudomásul vette a „98-as kiegészítés” megszűnését. Változást az arányos kiegészítés mértékének 0,5%-ról 0,8%-ra történő növelése jelentett (ezzel megszüntetve vagy tompítva a 98-as kiegészítés megszűnésének hatásait az érintett egyházak esetében), valamint az arányos kiegészítés

elosztási elvének módosulása: a törvény a jövőben nem a rendelkezési nyilatkozatok számát, hanem a népszámlálási adatokból számított arányokat vette volna figyelembe.²⁸ További garanciaként került a törvénybe az, hogy a személyi jövedelemadó arányának az adórendszeren belüli csökkenése esetén a 0,8%-ra történő kiegészítés növelendő, illetve, hogy a támogatás helyzetét az egyházak bevonásával négyévente, első alkalommal a 2006-os költségvetés elfogadása előtt felül kell vizsgálni. A törvény felülről kinyitotta az előirányzatot azzal, hogy úgy fogalmazott, hogy a kiegészítő támogatás legalább a népszámlálási arány által megadott összeg: eszerint e jogcímen többlet-támogatás is adható lett volna, azaz a változás által hátrányosan érintett felekezetek kompenzálásra lehetőség nyílt.²⁹

Egyes álláspontok szerint e törvényi megoldás tartalmi alkotmányellenességben szenvedett. Eszerint alkotmányellenes a statisztikai adatok illetően felhasználása, mivel a népszámlálás során a megkérdezettek – fakultatív módon – vallási hovatartozásukról nyilatkoztak, nem pedig arról, hogy mely egyházat, vallási közösséget kívánják költségvetési forrásból támogatni. Ezen állásponttal szemben megállapítható, hogy nem merül fel a népszámlálási adatokkal való visszaélés; a gyűjtött adatok – a törvényi előírásoknak megfelelően³⁰ – csak statisztikai célra kerültek felhasználásra. Az elkészült statisztikát azonban természetesen felhasználhatja az államigazgatás vagy a törvényhozó, hiszen a statisztika készítése nem öncél, hanem éppen a megfelelő döntéshozatal elősegítését szolgálja (egy adott állampolgár adatai természetesen csak statisztikai célra használhatók fel, azonban más felhasználásra nincs is lehetőség, hiszen az adatfelvétel anonim módon történt). A törvény akár konkrét elosztási arányokat is meghatározhatna – ismét az önkényesség tilalmának figyelembevételével. Európában inkább az egyházak nálunk gyakorolt, tartalmi kontroll nélküli regisztrációja ismeretlen, mintsem az, hogy a vallási hovatartozásra vonatkozó népszámlálási adatok jogi relevanciához jutnak: pl. az elmúlt években Ausztriában és Csehországban született új törvények azon vallási közösségek „teljes jogú” elismerését teszik lehetővé, melyek a népesség 1 ezrelékét tagjuknak tudhatják.

A törvényhozó célja egyfelől az lehetett, hogy a népesség egészét – és ne csak az adófizetőket, illetve adójukról rendelkezőket vegye figyelembe a támogatás elosztásánál. A különböző felekezetek demográfiai sajátosságainak jobb figyelembevétele aligha vitatható törvényhozói törekvés. Valószínűsíthető volt ugyanak-

kor az is, hogy a népszámláláson a fiatalabb vallási közösségek tagjai nagyobb arányban nem fognak választ adni a kérdezőbiztosoknak: politikai döntés kérdése, hogy az állam minden közösséget támogatni kíván-e, illetve minden közösséget azonos elvek mentén kíván-e támogatni.

A rendelkezési nyilatkozatok kiegészítésére egyetlen egyháznak sincs alanyi joga. A kiegészítés – bármilyen módon történő – elosztásával hátrány nem ér senkit, hiszen önmagában a kiegészítés fenntartása minden vallási közösségnek előnyös, ha ebből eltérő mértékben részesedik is. A kiegészítés elosztásában az állam széles költségvetési szabadsággal rendelkezik, melyet szerződéses korlátozhatnak, illetve természetesen alkotmányossági szempontok kötnek. Alkotmányossági szempontból azt kell vizsgálni, hogy a népszámlálás vallási hovatartozásra vonatkozó adatainak használata nem önkényes-e, azaz van-e tárgyilagos mérlegelés alapján ésszerű alapja. Megállapíthatjuk, hogy a kiegészítő támogatás elosztásánál a népesség 90%-ának érdemi választát figyelembe vevő népszámlálás alapul vétele nagyságrendileg kevésbé aggályos, mintha az egyházak javára tett, valamivel több, mint félmillió rendelkezőből indul ki a törvényhozó. Az össznépszerűség vallási megoszlását aligha vitatható módon sokkal jobban tükrözi a népszámlálás, mint az, hogyha az adófizető népesség 15%-ának támogatási döntéseit (a népesség 5%-ának opcióját) az összlakosságra kivetítenénk. Óvatosan is az állapítható meg, hogy a további támogatások elosztásánál a népszámlálásból nyert arányok figyelembe vétele semmiképpen sem önkényesebb, mint a saját jövedelemadójuk 1%-át felajánlók arányainak figyelembe vétele.

5.2. Új törvény másodsor

A 2001-ben 2003. január 1-jei hatállyal beiktatott rendelkezés 2002. végén akképpen változott, hogy a 2003. január 1-jén ténylegesen hatályba lépő törvényszöveg a kiegészítés 0,8%-ra történő emelését nem érintve a kiegészítés elosztásának módjaként ismét a rendelkező nyilatkozatok arányát tette meg.³¹ További lényeges változás, hogy az új normaszöveg a „nyilatkozattal érintett év” személyi jövedelemadójának 0,8%-át rendeli felosztani, szemben a korábbi törvény szabályával, mely a „nyilatkozattétel éve” személyi jövedelemadója 0,5, majd pedig 0,8%-ának felosztásáról szólt. Az infláció és a jövedelmek és a jövedelemadó ezt meghaladó emelkedése következtében a különbözet nem jelentéktelen. A módosítás törölte a megelőző módosítás által a törvény 4. § (3)–(4) bekezdéseibe beépített garanciákat, és az adott jogcímen adható támo-

²⁸ Az 1997. évi CXXIV. tv. 4. § ekként végül hatályba nem lépett (2) bekezdését 2001. évi LXXIV. tv. 153. §-a állapította meg.

²⁹ Az 1997. évi CXXIV. tv. 4. § (3)–(4) bekezdéseit 2001. évi LXXIV. tv. 153. §-a állapította meg. A rendelkezések végül nem léptek hatályba.

³⁰ L. a 2001. évi népszámlálásról, valamint a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény módosításáról 1999. évi CVIII. törvény 3. § (3) bekezdését.

³¹ Az 1997. évi CXXIV. tv. 4. § (2) bekezdését 2002. évi LXII. tv. 106. § (5) bekezdése állapította meg ekként.

gatás felülről nyitott jellegét is. A törvénymódosítás a Szentszékkal történő egyeztetés nélkül történt, ami a magyar állam és a Szentszék közötti Megállapodást a fentiek szerint közvetlenül talán nem sérti, közvetetten azonban igen.

A törvényhely jelenlegi módosítása azonban a jogállamiság szempontjából is aggályokat vethet fel. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogbiztonság a jogállamiság legfontosabb fogalmi eleme. A jogbiztonság védelme kiterjed az ún. „közjogi várományokra” is, azaz a törvény által ígért juttatásokra. A várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges (ilyen indok lehet a költségvetés külső okból történő teljes ellehetetlenülése, ami általánosan a társadalom minden szereplőjét áldozatok vállalására kényszerítheti). E különös indok azonban csak a támogatás(ok) általános csökkentése esetén lenne megfontolható, a biztosított támogatás más arányok szerint történő felosztásának szándéka azonban ebben az összefüggésben nem értékelhető. A közjogi váromány védelmének alkotmányossági követelménye azt jelenti, hogy a törvényhozó az előírásokat csak a jövőre nézve változtathatja meg. A jogszabály alkalmazási periódusánál rövidebb idő alatt csak olyan változtatások léptethetők hatályba, melyek a címzettek a jelenleg hatályosnál kedvezőbben érintik.

További szempont, hogy a népszámlálási arányok figyelembevétele egyértelműen a Katolikus Egyháznak (és kisebb mértékben a Református Egyháznak) kedvezne. A korábbi elosztási rendszerhez való visszatérés mintegy 700 millió forintot vont el a Katolikus Egyháztól és csoportosított át más egyházakhoz, főleg új vallási mozgalmakhoz és olyan vallási csoportokhoz, amelyek tagjai alacsony arányban adtak választ a népszámláláson, vagy melyeket csekély tagságuk ellenére hatékony médiaszereplésüknek köszönhetően sok adófelajánlás kedvezményez. Amellett, hogy kérdéses, hogy az utóbbiak ilyen léptékű támogatása indokolt-e, figyelembe kell venni azt is, hogy a – helyi önkormányzatokhoz hasonlóan – a nagyegyházak is arra kényszerülnek, hogy az általuk fenntartott közintézmények működtetésére saját forrásaikból is növekvő mértékben áldozzanak. Míg az Evangélikus Egyház és a Református Egyház a részben közfeladat-átvállalásra tekintettel jelentős járadékkiegészítésben részesül, addig a Katolikus Egyház ilyen bevételi forrással nem rendelkezik.

5.3. Új törvény harmadszor?

A törvényhozó választhatta volna azt a lehetőséget, hogy minden egyházra a számára kedvezőbb számítási rendszert alkalmazza: azaz minden egyház választ-

hatott volna, hogy a népszámlálási arányok, vagy a rendelkezési nyilatkozatok arányában kéri-e a kiegészítést. Ennek fedezetét a költségvetés megteremtette, és azon egyházakat, melyeket a törvény 4. § (2) bekezdésének 2002-ben elfogadott módosítása (népszámlálási adatok helyett rendelkezők aránya), vagy a (3) bekezdés (a 98-es kiegészítés) hatályon kívül helyezése hátrányosan érint, kiegészítő támogatásban részesít.³² E támogatás azonban eseti jellegű: kérdés, hogy a váromány összezszerű biztosítása kiváltja-e a hatályba nem lépett szabályozás által ígért támogatást. Az is érthető, ha az egyházi oldal fenntartásokkal fogadta a megoldást, hiszen a korábban a törvényben garantált juttatást ezúttal nem jogként, hanem kegyként kap meg. A hírek szerint az egyházak és a Kormány 2003 első felében felállítanak egy munkacsoportot, melynek feladata egy új, tartósabb megoldás kidolgozása lenne. Kérdés, hogy a 2002 végén elmulasztott, minden fél számára kedvező és elfogadható megoldás elfogadása helyett felmerülnek-e új, konszenzusképes javaslatok.

6. Összefoglalásként

a felvetett aktuális problémákkal kapcsolatban megállapítható, hogy a törvény módosítása több ponton is indokolt lenne. A rendelkezés módját ésszerű lenne egyszerűsíteni, az elosztást helyes lenne igazságosabbá tenni. A 2002. végén elfogadott törvénymódosítás által felvetett aggályokat fel lehetne oldani egy olyan szabályozással, mely egyik érintett számára sem hátrányos. Azonban minden módosítást az egyházakkal megfelelően egyeztetni kell és egyetlen kormányzat sem engedheti meg magának, hogy a meghatározó felekezetekkel ne jusson megállapodásra. Kiindulópontot tehát az a szabályozás kell, hogy jelentsen, mely körül a megállapodás a legszélesebb volt. Az egyházi kapcsolatok alakítása terén a jogbiztonság és a meghatározó felekezetekkel való kiegyensúlyozott kapcsolat alapvető fontosságú érték. Kiindulópontot tehát az a szabályozás kell, hogy jelentsen, mely körül a megállapodás a legszélesebb volt – az eltérések külön indokolást igényelnek. Valószínűtlen, hogy létezik olyan józan jogalkotói érdek, mely e téren nem a béke helyreállításában és megőrzésében, hanem konfliktus gerjesztésében lenne érdekelt, különösen akkor, amikor nincs áthidalhatatlan különbség a jogalkotó előtt álló lehetőségek végeredménye között.

³² Ugyanakkor e kiegészítő támogatás jogcíme jelenleg kérdéses, hiszen a kormányzati ígéret szerint a támogatást hitéleti támogatásként és nem rekonstrukciós-beruházási támogatásként kapják meg az érintett egyházak (a költségvetési törvény is ekként biztosított fedezetet); erre a 4. § (2) bekezdésének hatályba nem lépett fordulata lehetőséget adott volna, a végül hatályba lépett szöveg szerint azonban egy ilyen többlettámogatás törvényi alapja hiányozni látszik.

*Melléklet***Jellemző adatok az egyházi rendelkezésekről**

Adóév – 1%-os nyilatkozatok száma

	1997	1998	1999	2000	2001
Katolikus Egyház	318 798	310 841	334 406	357 160	337 034 / 4 016
Református Egyház	93 813	102 329	107 650	116 073	111 777 / 4 128
Evangélikus Egyház	27 432	29 002	30 624	33 217	33 337 / 4 575
MAZSIHISZ	2 738	5 114	5 827	5 950	6 461 / 8 432
Hít Gyülekezete	12 789	8 837	8 237	9 283	9 991 / 2 700
Jehova Tanúi	4 398	4 906	5 480	5 789	5 776 / 2 190
Baptista Egyház	2 952	3 175	3 383	3 889	4 010 / 4 115
H.N. Adventista Egyház	1 140	1 242	1 315	1 302	1 449 / 3 052
Keresztény Advent Közösség	1 078	1 047	1 006	1 071	1 131 / 3 401
Evangéliumi Pünkösdi Közösség	1 125	1 230	1 295	1 422	1 293 / 2 653
Unitárius Egyház	1 088	1 618	1 560	1 760	1 838 / 6 558
Krisna Tudatú Hívók Közössége	1 158	5 720	5 523	4 432	5 134 / 4 523
Karma Decsen Özel Ling	1 056	2 063	2 094	2 085	2 309 / 5 561
Krisztus Szeretete Egyház	–	1 222	1 377	1 700	1 726 / 2 387
Erdélyi Gyülekezet	499	1 180	1 239	1 238	1 332 / 5 298
A Tan Kapuja Buddhista Egyház	316	826	948	1 051	1 146 / 5 571
Összesen	478 181	493 052	524 867	561 660	542 279 / 4 127

A rendelkezések a megjelölt adóév személyi jövedelemadójának következő évben esedékes bevallásakor születnek; a finanszírozás a rendelkezési évet követő évben igazodik a rendelkezésekhez. A 2001. évi oszlop a rendelkezések átlagos értékét is jelöli.