

Strasbourg, 2012. március 19,

CDL-AD (2012) 004

Eredeti angol

664/2012 Vélemény

EURÓPAI BIZOTTSÁG Joggal a Demokráciáért  
(Velencei Bizottság)

## VÉLEMÉNY

A 2011. évi CCVI. törvényről  
a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási  
közösségek jogállásáról

## MAGYARORSZÁG

Elfogadta a Velencei Bizottság

90. plenáris ülésén

(Velence, 2012. március 16-17.)

Christoph GRABENWARTER (tag, Ausztria)

Jan VELAERS (tag, Belgium)

Vojin Dimitrijevic úr (tag, Szerbia) megjegyzései alapján

Ez a dokumentum nem lesz elérhető a találkozón. Kérjük, hogy ezt a példányt hozza magával  
[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

## TARTALOMJEGYZÉK

I.	BEVEZETÉS .....	3
II.	ELŐZETES ÉS ÁLTALÁNOS MEGJEGYZÉSEK .....	4
III.	FELÜLVIZSGÁLT KÉRDÉSEK .....	8.
	A.    A VALLÁS ÉS LELKIISMERET..SZABADSÁGA.....	
...	8.a) A lelkiismereti szabadság.....	8.
	b) A vallási tevékenységek korlátozása .....	8.
	B.    EGYHÁZAK ÉS VALLÁSI CSOPORTOK.....	9.
	a) Az elismerés nem lehet az egyházalapítás előfeltétele.....	10.
	b) A jogi személyiség megszerzése.....	11.
13.	C.    AZ ELISMERÉS KÖVETELMÉNYEI.....	
	D.    AZ ELISMERÉSI ELJÁRÁS .....	15.
	E.    HATÉKONY JOGORVOSLAT .....	20.
22.	F.    MEGLÉVŐ EGYHÁZAK NYILVÁNTARTÁSBÓL VALÓ TÖRLÉSE.....	
	G.    EGYENLŐSÉG ÉS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS-MENTESSÉG.....	23.
IV.	KÖVETKEZTETÉSEK.....	25.

## I. BEVEZETÉS

1. Thorbjorn Jagland, az Európa Tanács főtárgya 2012. január 20-án kelt levelére válaszolva, Martonyi János, magyar külügyminiszter felkérte a Velencei Bizottságot, hogy adjon véleményt az igazságszolgáltatásról, a vallásszabadságról és a parlamenti választásokról szóló újonnan elfogadott magyar törvényekről.

2. E vélemény a CCVI. számú, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvénnyel foglalkozik (CDLREF(2012) 009), a továbbiakban: a "Törvény".

3. A Velencei Bizottság Christoph Grabenwarter, Jan Velaers és Vojin Dimitrijevic urakat jelölte ki előadókként, akik a törvénynek a magyar hatóságok által biztosított angol nyelvű fordítása alapján dolgoztak.

4. 2012. február 20-21-én a Bizottság küldöttsége, melynek tagjai Vojin Dimitrijevic, Wolfgang Hoffmann-Riem, Christoph Grabenwarter urak, Hanna Suchocka asszony, valamint Jan Velaers úr voltak, a Titkárság képviselőjében Thomas Markert úr, Schnutz Dürr úr és Caroline Martin asszony kíséretében Budapestre látogatott, és a fent említett törvénnyel összefüggésben találkozott (időrendi sorrendben),

a külügyminiszterrel, Martonyi János úrral;

olyan vallási szervezetekkel, mely tagjai a Magyarországi Egyházak Ökumenikus Tanácsának, és más vallási közösségekkel:

az Alkotmánybíróság elnökével, Paczolay Péter úrral,

az egyházakkal való kapcsolattartásért felelős miniszterrel, Semjén Zsolt úrral;

az Országgyűlés Emberi jogi, Kisebbségi, Civil- és Vallásügyi Bizottságával, valamint civil szervezetek képviselőivel.

Ezen kívül a küldöttség néhány tagjának lehetősége nyílt találkoznia a törvény értelmében egyházi státuszukat valószínűleg elveszítő kis egyházak képviselőivel is.

A Velencei Bizottság köszönetét fejezi ki a magyar hatóságoknak a látogatás megszervezése kapcsán tanúsított kiváló együttműködésért, valamint a kapott magyarázatokért.

5. A jelen véleményt megvitatták az Alapvető Jogok albizottságában (Velence,

2012. március 15.) és azt a Bizottság elfogadta annak 90. plenáris ülésén (Velence, 2012. március 16-17. )

## II. ELŐZETES ÉS ÁLTALÁNOS MEGJEGYZÉSEK

6. Az alábbi vélemény a Törvény főbb szempontjait kívánja kiemelni tekintettel Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban "Alaptörvény"), valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: "EJEE") és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: "PPJNE") - melyeknek Magyarország is részes állama - által védett alapvető jogokra.

7. A Törvény vizsgálata során az előadók szem előtt tartották az EBESZ /ODIHR - Velencei Bizottságnak a vallásra és meggyőződésre vonatkozó jogszabályok jogalkotási felülvizsgálatával kapcsolatos iránymutatásának főbb európai alapelveit<sup>1</sup>. (a továbbiakban: EBESZ /ODIHR - Velencei Bizottság iránymutatása)

8. A vélemény figyelembe veszi a budapesti látogatás során tartott megbeszélések eredményeit és az ott kapott magyarázatokat. Ez a látogatás a szakértők számára lehetőséget adott arra, hogy minél jobban megismerjék a Törvény hátterét, valamint az állam, illetve az érintett vallási képviselők vonatkozó aggályait.

9. Ezt a véleményt a Velencei Bizottság Magyarország új Alaptörvényére vonatkozó, 87. plenáris ülésén elfogadott véleményével összefüggésben szükséges értelmezni (Velence, 2011. június 17-18).<sup>2</sup> 2012. január 9-én kelt, a Velencei Bizottság Elnökéhez címzett levelében a magyar minisztereink-helyettes, Navracsics Tibor úr magyarázatokat fűzött az Alaptörvényben hivatkozott sarkalatos törvények alkalmazásához.

10. A Törvény egy teljesen új jogi szabályozás utolsó lépését jelenti, amely az előző, az 1989-es Alkotmány, valamint a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény által meghatározott szabályozás helyébe lépett. Az 1990-es törvény

---

<sup>1</sup> A Velencei Bizottság által elfogadott 1CDL-AD (2004) 028 (Velence, 2004. június 18-19 ).

<sup>2</sup> CDL-AD (2011) 016, lásd még a CDL(2011)058 sz. dokumentumot A Magyar Kormány álláspontjáról a Velencei Bizottság által annak 87. plenáris ülésén elfogadott (Velence, 2011. június 17-18 .) az új magyar Alkotmányról szóló véleménye kapcsán, továbbítva a Magyar Köztársaság külügyminisztere által 2011. július 6-án.

szerint, 100 személy kérhette egy egyház bírósági bejegyzését, azzal a feltétellel, hogy bemutatták az egyház önkormányzati szervezeti felépítését tartalmazó alapszabályt, valamint az alapítók vallási célú tevékenység folytatására vonatkozó nyilatkozatát. Több mint 300 egyház nyilvántartásba vétele történt meg Magyarországon az 1990-es törvény alapján 2011 nyarát megelőzően, amikor egy új sarkalatos törvényt fogadtak el (2011. évi C. törvény), amelyet az Országgyűlés 2011 december 19-én visszavont, röviddel azelőtt, hogy az Alkotmánybíróság eljárási okokra hivatkozva döntésével megsemmisítette a törvényt.<sup>3</sup>

11. A vizsgált Törvényt 2011. december 30-án fogadták el, és 2012. január 1-jével lépett hatályba.

12. Az előadók tájékoztatást kaptak a gyorsított eljárásról, mellyel a szöveget felterjesztették és elfogadták az Országgyűlésben. A jelenlegi Törvény tervezetét első olvasatban a 2011. december 23-i plenáris ülésen tárgyalták, majd 2011. december 30-án, a Parlament utolsó ülésnapján fogadták el, több más törvénnyel együtt. A követett eljárás sajnos nem adott lehetőséget bármiféle egyeztetésre az ellenzékkel, illetve a civil társadalommal.

13. A magyar hatóságok szerint a korábbi szabályozás következtében "tarthatatlan helyzet" jött létre, amikor is több mint 300 egyház volt bejegyezve. Úgy tűnt, hogy ezek közül többen inkább gazdasági vagy adókedvezmények elnyerése céljából regisztráltatták magukat, mintsem vallási tevékenység folytatása miatt. A hatóságok, azáltal, hogy egy teljesen új jogi szabályozást fogadtak el, főképp arra törekedtek, hogy intézkedéseket tegyenek a lelkiismereti és egyesülési szabadsággal való visszaélések visszaszorítása és az országban működő egyházak számának csökkentése érdekében, miközben a vallásszabadságot garantálják.

14. A vizsgált Törvény egy 14 elismert egyházat tartalmazó listát állított össze. Ezt a listát módosították egy további szervezetek elismerését tartalmazó javaslat elfogadása nyomán, amely az egyházak számát 27-re növelte. A módosítás végül 32 egyház elismerését eredményezte egy országgyűlési meghallgatás során, 2012. február 29-én.

15. A szervezetek számának csökkentése irányuló elsődleges célkitűzés, miszerint csökkenjen a különböző előnyöket hivatalosan elismert egyházként, más vallási szervezetekkel

---

<sup>3</sup> 164/2011. (XII.20) AB határozat.

szemben élvező szervezetek száma, kétségkívül megvalósult. 2012. február 29-e óta több mint 300 korábban bejegyzett egyház kényszerült egy teljesen új regisztrációs folyamat indítására, vagy azért, hogy mégis elnyerje az egyházi státuszt, vagy hogy a vallási egyesület státuszát megszerezze.

16. Az EJEE Szerződő Államai kifejezetten széles mérlegelési jogkört élveznek az egyházi és állami kapcsolatok szabályozása, illetve az ezen a területen választható politikájuk tekintetében.<sup>4</sup>

17. A Velencei Bizottság elismeri, hogy jogos az aggodalom azokkal az egyházi szervezetekkel kapcsolatban, amelyek visszaélést követtek el azért, hogy illegális és ártalmas célokkal, vagy a személyes haszonszerzés céljából működtek. Elfogadható feltételek mellett az elismert egyházak számának korlátozása is jogos igény lehet. Az, hogy arányos döntést jelentett-e teljesen új törvényi szabályozást alkotni a vallásszabadság és a meggyőződés szabadsága vonatkozásában, egyúttal új, magasabb bejegyzési követelményeket támasztva az egyházakkal szemben, továbbra is bizonyos mértékig vitatható. Az, hogy körültekintőbb intézkedések és szabályozás nem lett volna elegendő, még mindig megfontolás tárgyát képezheti. Az új Törvény egyik fő indokolása annak megelőzése, hogy az úgynevezett "biznisz egyházak" visszaéljenek a rendelkezésre álló állami finanszírozás megszerzésének lehetőségével. A Törvény a pénzügyi előnyökre összpontosíthatott volna, anélkül, hogy ugyanazon kritériumokat alkalmazza az egyházak elismerése és a jogi személyiség megszerzése vonatkozásában.

18. A Velencei Bizottság emlékeztetni kíván arra, hogy a vallásszabadság és a lelkiismeret szabadságának joga szélesebb területet foglal magában, mint pusztán kiváltságok, állami támogatások és adókedvezmények nyújtását az elismert egyházak számára. A gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság a "demokratikus társadalom" alapjai<sup>5</sup>. Annyira fontos, hogy egyáltalán nem lehet ettől eltérni, és nem lehet ezt korlátozni a nemzetbiztonság érdekre hivatkozással.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> CDFL-AD (2006) 030, 12. §

<sup>5</sup> EJEB, Kokkinakis kontra Görögország ítélet 1993. május 25. sorozatszám 260-A, p. 17. 31.par.

<sup>6</sup> Mindazonáltal ezen jog megnyilvánulásait korlátozni lehet, ha a közrend, közbiztonság, közérdekek, illetve mások jogai vagy szabadságai veszélyeztetése áll fenn.

19. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága (EJEE 9. cikk<sup>7</sup> és PPJNE<sup>8</sup> 18.), egy komplex jog, amely szorosan kapcsolódik az egyesülési szabadsághoz, és azzal együtt kell értelmezni (EJEE 11. cikk és PPJNE 22.), valamint kapcsolódik a hátrányos megkülönböztetés tilalmához (EJEE 14. cikk és PPJNE 26.).

20. A Velencei Bizottság hangsúlyozza, hogy annak ellenére, hogy az állam mérlegelési jogköre igen széles, és még ha az egyes országok különféle megoldásokat is találtak a problémák leküzdésére, ezt nem szabad arra használni, hogy aláássák az erre a kérdésre<sup>9</sup> vonatkozó európai garanciákat.<sup>10</sup> Ez a megállapítás képezi a soron következő elemzés alapját.

21. Egy összehasonlító perspektívában a Törvény úgy tekinthető, nagyvonalú keretet biztosít ahhoz, hogy más európai országokhoz viszonyítva nagyobb számú egyházat ismerjenek el. Továbbá meg kell említeni, hogy a magyar hatóságok ismételten

<sup>7</sup> EJEE 9. cikk: "1. Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához; ez a jog magában foglalja a vallás és a hit szabad megváltoztatását, egyedül vagy másokkal közösségben, valamint hogy vallását és hitét kinyilvánítsa ima, oktatás, gyakorlat és szertartások során.

2. A vallás vagy meggyőződés kinyilvánításának szabadsága csak olyan korlátozások hatálya alá vethető melyeket a törvény előír, és amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy közérkölc, vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálják "

<sup>8</sup> Az PPJNE 18. cikk szövege "1. Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához . Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.

2. Senki sem vethető alá kényszernek, amely korlátozza az ő szabadságát abban, hogy megtartsa, vagy elfogadja a szabadon választott vallását.

3. A vallás vagy meggyőződés kinyilvánításának szabadsága csak olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyeket a törvény előír, és amelyek szükségesek a közbiztonság, a közrend, az egészségügy, közérkölc 3. A vallás vagy meggyőződés kinyilvánításának szabadsága csak olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyeket a törvény előír, és amelyek szükségesek a közbiztonság, a közrend, az egészségügy, vagy a mások erkölcsének és alapvető jogainak és szabadságainak védelméhez."

<sup>9</sup> CDL-AD (2006) 030, 12. §

<sup>10</sup> Az új magyar Alaptörvény VII. cikke garantálja mindenki számára a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát. A második bekezdés szerint az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.

Általánosabban fogalmazva az Alaptörvény szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg (I.3.) Az Alaptörvény rendelkezik az alapvető jogok korlátozhatóságáról. Az egyenlőség védelméről az Alaptörvény XV. cikke rendelkezik.

hangsúlyozták, hogy nem állt szándékukban a vallásszabadság korlátozása az országban. E tekintetben igaz, hogy az alapvető elveket helyesen biztosítja az Alaptörvény, továbbá hogy a Törvény 1. §-a biztosítja a jogot a lelkiismeret és vallás szabadságához mindenki számára.

22. Mégis maradt néhány fontos kérdés, amelyek továbbra is problematikusak, és további megfontolást igényelnek a magyar hatóságok részéről.

### III. FELÜLVIZSGÁLT KÉRDÉSEK

#### A. A VALLÁS ÉS LELKIISMERET SZABADSÁGA

##### a) A lelkiismereti szabadság

23. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy a Törvény 1 § - a kifejezetten csak "a lelkiismeret és vallás" szabadságának jogát garantálja anélkül, hogy garantálná a „gondolat szabadságához való jogot”, és általánosságban a "meggyőződés" szabadságához való jogot.

##### b) A vallási tevékenységek korlátozása

24. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy a Törvény 7. § (3) bekezdése értelmében, "Az egyház kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az Alaptörvénnyel nem ellentétes, jogszabályba nem ütközik, nem sérti más közösségek jogait és szabadságát, valamint az emberi méltóságot." Ezek túlságosan tág fogalmak, és különösen tág az utalás a "jogszabályokra", amelyek magában foglalják valamennyi, az országban létező jogszabályt.

25. A nemzetközi emberi jogi eszközök meghatározzák azokat a körülményeket, amelyek esetén az állam jogosult a vallásszabadság korlátozására. Az EJEE 9.2. cikke és az PPJNE 18.3 cikke szigorú korlátozási feltételeket határoz meg, a törvényeknek hármas követelményrendszernek kell megfelelniük:

- Korlátozásokat csak törvény állapíthat meg;
- A korlátozásoknak kifejezetten az EJEE 9.2. cikkében, illetve az PPJNE 18. 3 cikkében említett érdekek egyikének védelmére kell irányulniuk, úgymint: a közbiztonság, a közrend



védelme, a közegészség vagy a közerkölcs, vagy mások jogainak és szabadságainak védelme;

· A korlátozásoknak "szükségesnek" kell lenniük "egy demokratikus társadalomban".

Az egyházak hitéleti tevékenységbe való beavatkozás csak akkor szükséges, ha fennáll egy "nyomós társadalmi szükséglet", és ha az intézkedés "arányos az elérni kívánt törvényes céllal".

26. Ez azt jelenti, hogy csak olyan jogi szabályozás alkalmazható, amely megfelel ezeknek a követelményeknek, annak érdekében, hogy az egyházak tevékenységét korlátozzák. A "jogszabályok" fogalmának értelmezése során a magyar bíróságoknak ezt a feltételt a fenti követelmények fényében is kell értelmezniük, melyek érvényesek a magyar jogban annak érdekében, hogy elkerüljék a nemzetközi normák megsértését. Ezért kevésbé tág fogalmak használata a Törvényben előnyösebb lett volna .

## B. EGYHÁZAK ÉS VALLÁSI CSOPORTOK

27. A Törvény bevezeti Magyarország jogrendjébe az egyházak és más típusú vallási csoportok közötti megkülönböztetést. Az elismerési követelmények és az egyházak elismerési eljárásának elemzése előtt, érdemes emlékeztetni olyan érdemi kérdésekre, melyek az alapvető jogokkal összhangban kapcsolódnak az egyházak elismeréséhez vagy nem-elismeréséhez.

a) Az elismerés nem lehet előfeltétele egy egyház megalapításának

28. A törvény 7. § (1) bekezdése szerint "Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban együtt: egyház) azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező és az Országgyűlés által elismert autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik."

29. E cikk megfogalmazása azt sugallja, hogy egy egyház, egy egyházként meghatározott vallási közösség "az Országgyűlés elismerése nélkül" nem jogosult arra, hogy megalapítsák és vallási tevékenységet folytasson Magyarországon. Ha ez a 7. § jelentése, akkor az megsérti a Magyar Alaptörvény VII. cikkét. Hasonlóképpen, több szempontból is a nemzetközi normák megsértésének minősül.

30. A nemzetközi normák nemcsak az egyéni vallásszabadságot garantálják, hanem egy vallás "felvételét" is "másokkal együtt". Ez utóbbi szabadság magában foglalja az egyház vagy vallási közösség megalapításához való jogot anélkül, hogy azt előzőleg egy állami hatóság elismerné.

31. Az Emberi Jogok Európai Bírósága kifejezetten kijelentette: "Mivel a vallási közösségek hagyományosan szervezett struktúrák formájában léteznek, a 9. cikket az Egyezmény 11. cikke fényében kell értelmezni, amely védelmet biztosít a civil közösségi élet elleni indokolatlan állami beavatkozással szemben. Sőt, a vallási közösségek autonóm léte elengedhetetlen a demokratikus társadalom pluralizmusa számára, és így módon olyan kérdés, amely a 9. cikk által nyújtott védelem egyik központi eleme."<sup>11</sup>

32. Így, a Velencei Bizottság a Törvényben foglalt azon kötelezettséget, mely szerint elismerést kell szerezni egy egyház alapításához a Magyar Országgyűléstől, a vallásszabadság korlátozásának ítéli.

33. Mivel ez korlátozás, ezt az EJEE és a PPJNE, korlátozási klauzulákat tartalmazó 9.2, illetve 18.3. cikkében előírt kritériumokra való tekintettel kell vizsgálni. A Velencei Bizottság véleménye szerint az, hogy kötelező legyen a magyar parlament kétharmados többségű előzetes elismerése ahhoz, hogy Magyarországon egyházat lehessen alapítani, a nemzetközi előírások fényében kétségesnek ítélnélhető.

34. Amint a Velencei Bizottság már megállapította más alkalmakkor, a vallási szervezetek bejegyzésének önmagában nem kellene kötelezőnek lennie<sup>12</sup>, és az "egyének és csoportok szabadon kell, hogy gyakorolhassák vallásukat regisztráció nélkül, ha úgy kívánják".<sup>13</sup>

b) A jogi személyiség megszerzése

35. Mára az Emberi Jogok Európai Bíróságának [joggyakorlata] nagy meggyőző erővel támasztja alá a jogi személyiség megszerzéséhez való jogot, és hogy az így megszerzett jogi

<sup>11</sup> EJEB, Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas kontra Ausztria 2008. július 31-i ítélet 61.

<sup>12</sup> EBESZ / ODIHR-Velencei Bizottság iránymutatása 17. Lásd még CDL-AD (2007) 041, a. 15. par.

<sup>13</sup> CDL-AD (2004) 028

személy státusza elegendő kell legyen a vallási közösség számára feladatai teljes körű ellátáshoz<sup>14</sup>

36. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította<sup>15</sup>, hogy "a képesség, hogy kialakítsanak egy jogi szervezetet annak érdekében, hogy közösen cselekedjenek a kölcsönös érdeklődésre számot tartó területen, az egyik legfontosabb szempont az egyesülési szabadság elérése érdekében, amely nélkül ezt a jogot megfosztanánk az értelmétől".

37. Az Emberi Jogok Európai Bírósága következetesen kitart azon véleménye mellett, hogy a hazai hatóságok általi elutasítása annak, hogy jogi személy státuszt biztosítsanak az egyének társulásának, egyenlő a kérelmezők egyesülési szabadságának gyakorlásába történő beavatkozással.<sup>16</sup> Ahol a vallási közösség szervezetének létrehozatala volt a kérdés, az elismerés megtagadását az EJEB a kérelmező vallásszabadsághoz való joga megsértésének is minősítette az Egyezmény 9. cikke alapján.<sup>17</sup>

38. Továbbá, az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint annak érdekében, hogy egy vallási csoport megszerezhesse a jogi személyiséget, az államnak kellő gondosságot kell tanúsítania, hogy szigorúan semleges maradjon, és képesnek kell lennie arra, hogy bizonyítsa: rendelkezik az elismerés elutasításának megfelelő indoklásával.<sup>18</sup>

39. A Velencei Bizottság már megállapította más összefüggésben, hogy az ésszerű hozzáférés a jogi személy státuszhoz, megfelelő rugalmassággal kezelve a különböző közösségek szervezeti formáit, az egyik központi eleme a vallásgyakorlás szabadságának.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> EJEB, Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas kontra Ausztria ítélet, 2008. július 31., para. 61. EJEB Gorzelik és társai kontra Lengyelország [GC], no. 44158/98, §. 52. és tovább, 2004. február 17., és Sidiropoulos és társai kontra Görögország ítéletet, 1998. július 10, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, para. 31. és tovább); lásd EJEB Besszarábiai Metropolita Egyház és mások kontra Moldova, 45701/99, para. 105., ECHR 2001. december 13.

<sup>15</sup> EJEB, Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas kontra Ausztria ítélet 2008 július 31, 61 §.

<sup>16</sup> Lásd az EJEB, Gorzelik és társai kontra Lengyelország [GC], no. 44158/98, §. 52. és EJEB, 2004. február 17. Sidiropoulos és társai kontra Görögország ítéletekről 1998. július 10, Reports of Judgments and Decisions, 1998-IV, para. 31. és tovább).

<sup>17</sup> Lásd EJEB, Besszarábiai Metropolita Egyház és mások kontra Moldova, 45701/99, § 105., ECHR 2001. december 13.

<sup>18</sup> CDL-AD (2009) 036

<sup>19</sup> CDL-AD (2008) 032, 33. §

40. Ugyanilyen fontos az is, hogy ha ily módon van megszervezve, a szervezetnek képesnek kell lennie arra, hogy "teljes körűen gyakorolja a vallási tevékenységeket, valamint a bejegyzett civil szervezetek által általánosan végzett tevékenységeket"<sup>20</sup>

41. A Törvény szerint és a Budapesten gyűjtött információ alapján az el nem ismert egyházak regisztrálhatóak lesznek "vallási egyesületekként" az Egyesülési Törvény e célból történő módosítása alapján. Ez azt jelenti, hogy egy vallási közösség, amely nem bír az "egyház" státuszával a Törvény szerint, kérheti nyilvántartásba vételét jogi személyiséggel rendelkező egyesületként, ha úgy kívánja. Ez azért fontos, mert mégis kínál egy alternatív lehetőséget a jogi személyiség megszerzésére.

42. A Velencei Bizottság üdvözli az alternatív lehetőséget, hogy bármely vallási csoport bejegyeztesse magát "vallási egyesületként" az Egyesülési Törvény módosításai szerint. A Velencei Bizottság azonban nem vizsgálta ezt a jogszabályt, és nincs módjában felmérni, vajon ez a jogi keret lehetővé teszi-e a teljes körű vallási tevékenységet.

43. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy a 14. § (5) bekezdésben előírányzott egy év várakozási idő, amely a népi kezdeményezésre vonatkozik, és amelynek célja egy egyesület egyházként való elismerésének késleltetése az Országgyűlés (negatív) döntése után, ellentmond a nemzetközi normáknak.

44. A Velencei Bizottság megismétli, hogy a jogi személyiség megszerzését megelőző késleltetéseket kerülni kell. Nincs ok egy ilyen várakozási idő bevezetésére. Néhány követelményt sokkal rövidebb idő alatt lehet teljesíteni. A Velencei Bizottság ezért javasolja a várakozási idő lerövidítését az egyesület egyházként való elismerését célzó népi kezdeményezés elindítása előtt.

45. Mint látni fogjuk, a Törvény nagyon nehéz követelményekkel járó regisztrációs rendszert vezetett be, amely a vallási közösségek egyenlőtlen kezeléséhez vezethet, és indokolatlan korlátozást jelenthet a vallásszabadságra, valamint az egyesülés szabadságára nézve. Fontos szem előtt tartani hogy, amilyen mértékben a Törvény indokolatlan

---

<sup>20</sup> CDL-AD (2009) 036, 39. §

korlátozásokat szab a jogi személy státuszának megszerzése terén, az egyben a jogi személy státuszának megszerzéséhez való jog megsértésének tekinthető.

### C. AZ ELISMERÉSI KÖVETELMÉNYEK

46. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának több alkalommal mérlegelnie kellett a vallások elismeréséről szóló szabályokat, illetve az el nem ismerés hatásait. Azok a rendelkezések, amelyek bizonyos vallási közösségeknek kedveznek, elvileg nem ellentétesek az Egyezményvel, "amennyiben a megkülönböztetésnek objektív és ésszerű indoka van, és amennyiben hasonló (megoldások) más egyházak számára is elérhetők, ha úgy kívánják."<sup>21</sup>

47. Ez az elv vonatkozik egy sor kiváltság (inkább mint jog) átruházására is, amely a hivatalos elismerést követheti.<sup>22</sup>

48. Általánosságban, a vallási egyesület jogi elismerésére vonatkozó korlátozásoknak meg kell felelniük az EJEE 9.2 cikkének, valamint a 11. és a 14. cikk követelményeinek.

49. Az EBESZ /ODIHR-Velencei Bizottsági iránymutatás kifejezettebben kimondja, hogy a magas minimális tagsági követelmények nem megengedhetőek a jogi személyiség megszerzése tekintetében, hogy nem indokolt megkövetelni az állami nyilvántartásba vétel engedélyezését megelőző hosszú fennállási időt, valamint, hogy az egyéb túlzottan megterhelő korlátozások, illetve a késleltetések a jogi személyiség megszerzését megelőzően kérdésesek, és az olyan feltételek, amelyek túlságosan nagy állami mérlegelést eredményeznek az engedélyek elbírálásakor, nem megengedhetőek<sup>23</sup>.

50. Tekintettel a fenti elvekre, a Törvényben foglalt elismerési követelmények további észrevételeket igényelnek.

#### 1) A pályázók számára vonatkozó követelmény

<sup>21</sup> EJEB, Alujer Fernandez Garcia Caballero kontra Spanyolország, no. 53072/99, 2001. június 14-i elfogadhatósági határozat.

<sup>22</sup> Mint például a katonai szolgálat alóli mentesség elismerése: lásd pl. EJEB, Lang kontra Ausztria, 23459/03., 2009. március 19-i elfogadhatósági határozat

<sup>23</sup> CDL-AD (2004) 028, F.

51. A 14. § szerint az egyházként való elismeréshez az egyesületnek kell kezdeményeznie a bejegyzést egy legalább 1000 személy által aláírt dokumentum benyújtásával.

A Törvény nem rendelkezik úgy, hogy az egyesületi tagság a feltétele az aláírásnak.

A magyar állampolgárság sem feltétele az aláírás lehetőségének, ami üdvözlendő.

52. Azonban ez a feltétel akadállyá válhat az elismerésre váró kis vallási csoportok számára. A nehézség elsősorban azon vallási csoportokat érinti, amelyek teológiai alapon szerveződnek, nem egy kiterjedt egyházként, hanem különálló gyülekezetekben. Néhány ilyen gyülekezet viszonylag kicsi lehet, így az 1000 fős aláírói szám elérése nehézségbe ütközik.

53. Bár a Törvény kifejezetten nem írja elő, hogy csak a vallási közösség tagjai írassák alá az okmányt, ez a feltétel akadályt képez a kis vallási csoportok számára a Törvény által nyújtott védelemben való részesedés tekintetében.

54. A nyilvántartásba vétellel kapcsolatos tagsági feltételeket tekintve a Velencei Bizottság számos esetben ösztönözte a korlátozott tagsági-létszám feltételeket<sup>24</sup>

Ugyanígy sürgette, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének ajánlásaival összhangban, az egyházi szervezetek, és hasonlóképpen az egyéb civil szervezetek minimális alapító taglétszámának kiegyenlítését.<sup>25</sup>

55. A vizsgált követelmény célja csupán a Törvény által nyújtott védelemből való részesedés, és nem érinti magát a vallási csoportok bejegyzését. A 10 millió lakoshoz viszonyítva a minimum 1000 aláíró száma nem túlzott<sup>26</sup>. Az Osztrák Alkotmánybíróság például megállapította, hogy egy magasabb tagsági küszöb sem túl magas a vallásszabadság vonatkozásában, sőt azt az EJEE 9. cikke alapján elfogadható korlátozásnak fogadta el.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Lásd még CDL-AD (2008) 032, 32. § (tagsággal kapcsolatos követelmény: 200 fő ) CDL-AD (2009) 036 (kapcsolódó tagsági követelmény 500 fő). Lásd még: Az EBESZ /ODIHR-Velencei Bizottság iránymutatását "Magas minimális tagsági követelményeket nem szabad megengedni a jogi személyiség megszerzése tekintetében "(17. oldal).

<sup>25</sup> CDL-AD (2006)030, 38. §

<sup>26</sup> Ausztriában a vallásos közösségekről szóló törvény a 11. § a teljes lakosság 2 ezrelékét követeli meg, ami azt jelenti hogy egy minimális mintegy 16000 tagra van szükség. Sem az EJEB, sem az osztrák Alkotmánybíróság nem állapította meg, hogy ez a küszöb túl magas a vallásszabadság tekintetében, az utóbbi az ECHR 9. cikke alapján elfogadható korlátozásnak fogadta el.

<sup>27</sup> Explicit módon, Osztrák Alkotmánybíróság, 2009 december 16, VfSlg 18965/2009

56. Mindaddig, amíg az aláírás követelménye önmagában nem fosztja meg a vallási csoportokat a jogi személyiség megszerzésének lehetőségétől, a Velencei Bizottság úgy véli, hogy azt nem lehet az EJEE 9. cikkének megsértéseként értelmezni.

b) Időtartam kötelezettség

57. A Törvény 14. 2. § előírja a működési időtartamra vonatkozóan a "legalább százéves nemzetközi működést" "vagy legalább húsz éve szervezett formában, egyesületkénti működést Magyarországon".

58. Ez a követelmény nagyon merev és nagyon megnehezíti a nem hagyományos vallások bejegyzését és elismerését.

59. A Velencei Bizottságnak több alkalommal volt lehetősége észrevételeket tenni a magas és mereven megfogalmazott tagsági és a stabilitási követelmények hasonló kombinációi kapcsán, amelyek rendkívüli módon megnehezítik a vallásos egyesületek számára az egyházi státusz megszerzését<sup>28</sup>

60. A Velencei Bizottság többször is ismételten megkérdőjelezte, hogy ezek a követelmények megfelelőek-e, és a közös EBESZ / ODIHR-iránymutatás nem megfelelő követelménynek nyilvánította a regisztrációt megelőző hosszas fennállást<sup>29</sup>.

61. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy "várakozási idő kiszabása a jogi személyiséggel felruházott vallási közösségre, mielőtt az konszolidáltabb jogállást szerezhet mint közjogi testület, kényes kérdéseket vet fel"<sup>30</sup>. A lényeg az, hogy az államnak semlegesnek és pártatlannak kell maradnia szabályozási jogkörének gyakorlása során a vallásszabadság terén, valamint a különféle vallásokkal való kapcsolatában.

62. A Religionsgemeinschaft Zeugen von Jehova kontra Ausztria ügyben hozott ítélete<sup>31</sup> során, az Emberi Jogok Európai Bíróságának értékelnie kellett, hogy egy egyesületnek, amely

<sup>28</sup> CDL-AD (2008) 032 32 §, CDL-AD (2007) 035 16 §

<sup>29</sup> Ld. CDL-AD(2007)035, 16 §, CDL-AD (2008) 032 32 §

<sup>30</sup> EJEB, Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és társai kontra Ausztria ítélet 2008. július 31. no. 40825/98, §. 79, 97-99.

<sup>31</sup> EJEB Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és társai kontra Ausztria ítélet, 2008. július 31, No.

már jogi személyé vált, tíz évig kellett várnia, mielőtt megszerezhetette a közjogi testület konszolidáltabb státuszát, ami számos kiváltsággal járt.

63. A Bíróság elismerte, hogy a várakozási idő szükséges lehet kivételes körülmények között (pl. újonnan alakult és ismeretlen vallási csoportok esetében). Mindazonáltal egy ilyen várakozási időszak aligha tűnik indokoltnak olyan vallási csoportok tekintetében, amelyek hosszú nemzetközi múlttal rendelkeznek, és amelyek hosszú ideje működnek az érintett országban, és ezért ismertek az illetékes hatóságok előtt. A hatóságoknak rendelkezniük kellene azzal a lehetőséggel, hogy jelentősen rövidebb időn belül igazolják, hogy az egyesület teljesíti-e a vonatkozó jogszabályokat.

A Bíróság ezért eltérő bánásmódot észlelt, és ennek eredményeként az EJEE 14. cikkének és az EJEE 9. cikkének együttes megsértését állapította meg.

64. Egyértelmű a Velencei Bizottság számára, hogy az a követelmény, amely szerint egy egyesületnek legalább 100 éves nemzetközi és legalább 20 éves magyarországi fennállással kell rendelkeznie, túlzó, figyelembe véve mind a jogi személyiség elismerését,<sup>32</sup> mind a többi, egyházaknak nyújtott kiváltságokat. Ez aligha egyeztethető össze az EJEE 9. és 14. cikkeivel. Következésképpen, a Velencei Bizottság az időtartam követelmény felülvizsgálatát javasolja, összhangban az Emberi Jogok Európai Bírósága által nemrégiben hozott mértékadó ítélettel.

#### c) Egyéb követelmények

65. A 14. § további követelményeket tartalmaz, amelyek megkérdőjelezhetők a nemzetközi jogi normák szempontjából.

---

40825/98, §. 79., 98-99,

<sup>32</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága, a Kimlya és társai kontra Oroszország (nos. 76836/01 és 32782/03, 2009. október) azt találta, hogy az egyházak mint vallási szervezetek bejegyzésének elutasítása Oroszországban, amiatt, hogy nem működtek még 15 éve, amint azt az 1997-es Vallási Törvény szabályozta, megsértette a felperesek jogait, különösen megsértette az Egyezmény 9. cikke (vallásszabadság) és 11. cikke (az egyesülési szabadság) értelmében. A Bíróság megállapította, hogy "A Vallási Törvény által biztosított korlátozott státusz nem tette lehetővé egy ilyen csoport tagjainak, hogy hatékonyan élvezzék vallásszabadsághoz való jogukat, és ezáltal ezt a jogot elméletivé és illuzórikussá tette, ahelyett, hogy amint az Egyezmény megkívánja, az a gyakorlatban érvényesülővé és hatékonyá vált volna.



66. A 14. § (2) bekezdés előírja azokat a feltételeket, amelyek azzal függenek össze, hogy milyen lehetséges fenyegetések érhetik egy vallási csoport részéről "az Alaptörvényt, bármely jogszabályt" vagy " mások jogait és szabadságait" (f), "nemzetbiztonságot" (g) vagy "az emberek megfelelő fizikai és pszichés jólétét, az emberi élet védelmét és az emberi méltóságot" (h).

67. Az utalás egy esetleges konfliktusra az Alaptörvénnyel vagy a jogállamisággal, illetve a mások jogainak és szabadságainak megsértésére homályos utalást jelent szinte a teljes joganyagra. Ráadásul túl sok mérlegelési lehetőséget biztosít a hatóságoknak, és felveti az előreláthatóság kérdését.<sup>33</sup> Annak ellenére, hogy mind a közigazgatás következetes gyakorlata mind a minőségi bírósági felülvizsgálat is kiegészítheti ezt a szerencsétlen megfogalmazást, ajánlott, hogy a magyar hatóságok még pontosabban meghatározzák, hogy melyik konkrét jogszabállyal kell összhangban lennie egy egyesületnek, ahhoz, hogy megfeleljen az elismerési követelményeknek.

68. Sőt, a Velencei Bizottság szeretné emlékeztetni a jogalkotókat, hogy a "nemzetbiztonság" nem olyan jogszerű korlátozás amely indokolhatja a vallás- vagy meggyőződés szabadságának korlátozását az EJEE 9.2. és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (PPJNE)<sup>34</sup> 18.3 cikke szerint. Ezért törölni kell a 14. §-ból.

69. A Velencei Bizottság<sup>35</sup> ebben az összefüggésben is emlékeztet az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlatára, amely szerint amíg az állam "jogosult ellenőrizni, hogy egy mozgalom, vagy egyesület látszólag vallási célokra törekedve, olyan tevékenységeket folytat, amelyek károsak a lakosságra",<sup>36</sup> addig ennél tovább nem mehet, és nem folytathat összehasonlító értékelést különböző hitek legitimitásáról<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Lásd az EJEB, Koretsky kontra Ukrajna 2008. április 3-i ítéletét, no. 40269/02. 48. §.

<sup>34</sup> Lásd az Emberi Jogi Bizottság általános állásfoglalását a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 18. cikkével kapcsolatban: "Az itt nem szereplő indokok alapján akkor sem megengedett a jogkorlátozás, ha a kérdéses korlátozási ok, mint a nemzetbiztonság, más, az egyezmény által védett jogok esetén elfogadható lenne. A korlátozásokat csak abból a célból lehet alkalmazni, amelyre elő lett írva

<sup>35</sup> Lásd még CDL-AD (2009) 036, 34. §

<sup>36</sup> EJEB Manoussakis és társai kontra Görögország, 1996. szeptember 26-ítéletet. Reports, 1996-IV, 40.§.

<sup>37</sup> EJEB Hasan és Chaush kontra Bulgária [GC], no. 30985/96 sz. ítélet 2000. október 26. 78.§.

70. A Velencei Bizottság javasolja, hogy töröljék a hivatkozást a nemzetbiztonságra a 14. § (2) bekezdésből, és nagyobb pontossággal határozzák meg, hogy különösen mely jogszabálynak kell megfelelnie egy egyesületnek az elismerési követelmények teljesítése érdekében.

#### D. AZ ELISMERÉSI ELJÁRÁS MAGA

71. A törvény olyan elismerési eljárást ír elő, amelyet teljes egészében a Parlamentre hagy. Ez az eljárás több okból is megkérdőjelezhető.

72. A Velencei Bizottság kifejezetten aggódik, hogy nincsenek meg a törvényben az eljárási garanciák az egyházak elismerésére vonatkozó rendelkezések semleges és pártatlan alkalmazására<sup>38</sup>

73. Az egyházi státusz elérését célzó kérelmeket közvetlenül az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottságának kell benyújtani, amely végül [a népi kezdeményezés alapján]<sup>39</sup> az egyesület egyházként történő elismerésére vonatkozó törvényjavaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. Az egyházként történő elismerésére vonatkozó törvényt a Parlamentben kétharmados többséggel kell elfogadni.

74. Az előadók rendelkezésére bocsátott legfrissebb információk szerint, a Parlament elfogadott egy elismerési törvényt 2012. február 29-én, 32 elismert egyházzal<sup>40</sup>. Egyáltalán nem világos sem az előadók, sem a külvilág számára, hogyan és milyen kritériumok valamint anyagok alapján voltak képesek a Parlamenti Bizottság tagjai és a parlamenti képviselők arra, hogy megvitassák ezt a 32 egyházat tartalmazó listát, és hogyan rendezték a vallási tevékenységek és az egyházak meghatározására vonatkozó, törvényben foglalt kényes kérdéseket, néhány napon belül, anélkül, hogy a népszerű előítéletek hatása alá kerültek volna.

---

<sup>38</sup> Lásd EJEB, a Besszarábiai Metropolita Egyház kontra Moldova, 116. §.: "szabályozási jogkörének gyakorlása során. . . a különböző vallásokkal, felekezetekkel és hiedelmekkel kapcsolatban, az állam kötelessége, hogy semleges és pártatlan maradjon."

<sup>39</sup> Fordító betoldása.

<sup>40</sup> A külügyminiszter szerint 82 jelenleg Magyarországon működő, és a Törvény I. mellékletében fel nem sorolt vallási szervezet nyújtotta be az egyházként való bejegyzési kérelmét.

75. A küldöttséget úgy tájékoztatták, hogy a Magyar Tudományos Akadémia <sup>41</sup> elnöke elutasította, hogy segítse az illetékes parlamenti bizottságot azáltal, hogy véleményezi azoknak a feltételeknek a fennállását, amelyeket az egyház-jelölteknek teljesíteniük kell.

76. A fentiek arra engednek következtetni, hogy a vallási közösség (szervezet) elismerése vagy az elismerés megvonása továbbra is teljes mértékben a Parlament kezében marad, amely elkerülhetetlenül hajlamos lesz többé-kevésbé politikai szempontok alapján dönteni. Nem csak azért, mert a Parlament önmagában aligha képes elvégezni a Törvényben szereplő meghatározások értelmezéséhez kapcsolódó részletes vizsgálatokat, hanem azért is, mert ez az eljárás nem nyújt elegendő garanciát a Törvény semleges és pártatlan alkalmazására. Sőt, ésszerűen feltételezhető, hogy a Parlament összetétele változik, azaz változás megy végbe minden választás után, amelynek eredményeként új gyűlekezetek kaphatnak elismerést, és a régiektől visszavonhatják azt, melynek potenciálisan ártalmas hatása lehet a jogbiztonságra és a vallási közösségek önértékelésére.

77. A Törvény első alkalmazásából nyilvánvaló, hogy azok a feltételek, amelyeket használtak, nem egyértelműek, mi több, hogy az eljárás egyáltalán nem átlátható. A Magyar Országgyűlés határozatainak indítékai nem nyilvánosak és nem megalapozottak. Az elismerést egy parlamenti bizottság végzi törvény formájában (ha pozitív a döntés), vagy határozat formájában (ha a döntés negatív). Ezt nem lehet úgy tekinteni, mint ami megfelel a törvényes (jogszerű) eljárás követelményeinek.

78. Ebben a megvilágításban, a Törvény természeténél fogva, mint sarkalatos törvény, amely megköveteli a kétharmados többséget, kiemeli az eljárás demokratikus deficitjét. Érdemes emlékeztetni arra, hogy amikor a Velencei Bizottság úgy ítélte meg az Alaptörvényről összeállított véleményében, hogy "a sarkalatos törvények túlságosan tág használata problematikus mind az Alaptörvény, mind a közönséges törvények tekintetében", és hogy "amikor nem csak az alapvető elvek, hanem bizonyos kérdések nagyon konkrét és "részletes szabályait" kell sarkalatos törvényekben szabályozni, a demokrácia elve maga is veszélyben van", többek között az egyházakra vonatkozó részletes szabályokra is utalt<sup>42</sup>

79. A Velencei Bizottság a regisztrációs eljárás módosítását javasolja, úgy, hogy

<sup>41</sup> Megkérve a Törvény (14. § (4) (2). A-C pont szerint .

<sup>42</sup> CDL-AD (2011) 016, 24. §

az megfelelően a (jogszerű) törvényes eljárás követelményeinek, semleges és pártatlan feltételeket alkalmazásával, valamint eljárási garanciák beépítésével.

## E. A HATÉKONY JOGORVOSLAT

80. Az elutasítással szembeni jogorvoslati lehetőség biztosítása alapvető. <sup>43</sup> Az EBESZ / ODIHR-Velencei Bizottsági iránymutatás világosan kimondja, hogy "a vallási követeléseket támasztó felek rendelkeznek a hatékony jogorvoslathoz való jogokkal. Ez általában a jogállamiság koncepciójában gyökerezik, de konkrétan testet is ölt nemzetközi normák egész sorában".

81. A PPJNE megköveteli az államoktól, hogy gyakorlati lépéseket tegyenek a nemzetközi emberi jogi szabályozásban megjelenő normák megvalósítására. Pontosabban, az olyan rendelkezések, mint például az EJEE 6.1. és 13. cikke előírják, hogy a hatékony jogorvoslatot elérhetővé kell tenni.

82. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is megerősítette a vallási közösségek jogát a jogi személyiség megszerzésére az EJEE 9. cikke alapján az EJEE 6. cikke "fényében". Különösen fontos ebben a tekintetben, hogy a vallásos szervezetek számára biztosítsák a kérelmek gyors elbírálását illetve a jogorvoslathoz való jogot, akár a vizsgált jogszabály, akár más, alkalmazható, külön jogi aktusokban rögzített, hatósági felülvizsgálati rendelkezések alapján."

83. Ebből következik, hogy vagy egy független bíróságnak kell döntenie a nyilvántartásba vételről, vagy a határozatot később kell, hogy felülvizsgálja egy független bíróság.

84. Mivel a Törvény alapján a bejegyzésről szóló döntéseket a Parlament hozza meg határozat formájában, azokat rendes bíróságok nem vizsgálhatják felül. Budapesten tett látogatásuk során az előadókat szóban tájékoztatták, hogy az új Alaptörvény szerint alkotmányjogi panasz nyújtható be az egyházként való elismerés elleni (negatív) döntéssel szemben. Feltéve, hogy az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy rendelkezik hatáskörrel a Törvény 14. cikke alapján meghozott országgyűlési határozat felülvizsgálatára, és feltéve, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezik teljes joghatósággal valamennyi fontos jogi és ténybeli kérdésben, ezt lehet úgy tekinteni, hogy teljesül a hatékony jogorvoslathoz való jog.

---

<sup>43</sup> CDL-AD (2008) 032, 31. § és 105.

85. Ettől még igaz marad azonban az, hogy a vallási szervezetek ilyen esetekben nem rendelkeznek hozzáféréssel a rendes bíróságokhoz, közvetlenül kell kérelemmel fordulniuk az Alkotmánybírósághoz. Így elveszítenek egy védelmi fokot. Ez a Törvény által elfogadott regisztrációs rendszer újabb negatív következményének tűnik, bár vannak példák más országokban az ilyen határozatok közvetlen alkotmánybírói felülvizsgálatára.<sup>44</sup>

86. A Velencei Bizottság azt ajánlja, hogy a törvény határozza meg kifejezetten, milyen hatékony (tényleges) jogorvoslatok állnak rendelkezésre.

#### F. MEGLÉVŐ EGYHÁZAK NYILVÁNTARTÁSBÓL VALÓ TÖRLÉSE

87. A Törvény több mint 300 bejegyzett egyház jogi státuszának elvesztéséhez vezetett. Az Átmeneti rendelkezések szerint<sup>45</sup> ezek az egyházak "egyesületeknek" fognak minősülni 2012. január 1-jétől. Arról, hogy tevékenységüket továbbfolytatják, vagy beszüntetik, szándéknyilatkozatot kell tenniük 2012. február 29-ig, és kezdeményezniük kell a "vallási egyesületként" való regisztrációs folyamatot. 2012 június 30-ig. Ha ezt a határidőt nem tartják be, az a regisztrációs joguk elvesztéséhez vezet<sup>46</sup>

88. A Velencei Bizottság azt a tájékoztatást kapta, hogy jogállásuk visszavonása számos ilyen egyház szociális, egészségügyi és oktatási szolgáltatásainak elvesztéséhez vezet, valamint jogszerű támogatásuk is elvész, megfelelő átmeneti szabályozás nélkül.

89. Ez a de-regisztrációs folyamat, amely visszamenőleges hatállyal működik és nem biztosítja a szerzett jogosultságok védelmét, például azért, hogy az igénylő vallási szervezetek újbóli nyilvántartásba vétele új szempontok szerint történik, csak megkérdőjelezhető lehet<sup>47</sup>. Ez komoly aggodalomra ad okot az Emberi Jogok Európai Bíróságának az EJEE a 9. és 11. cikk alapján kialakított ítélkezési gyakorlata fényében.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> A törvény által elismerés sokáig létezett (és tulajdonképpen még mindig létezik) Ausztriában.

<sup>45</sup> A Törvény 34. §-a.

<sup>46</sup> A Törvény 35. §-a.

<sup>47</sup> Lásd az EBESZ ODIHR-Velencei Bizottság, CDL-AD (2004) 028, F. §

<sup>48</sup> EJEB, lásd Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovák kontra Ausztria 2008. július 31-i, 40825/98 sz. ítélete és az EJEB, Metropolitan templom Bessarabia és mások kontra Moldova, 45701/99 sz. 2001. december 13-i ítélete 105. §

90. Az egyházaknak jogállásuktól való megfosztását a vallásszabadság korlátozásának kell tekinteni, amelyet meg kell indokolni a nemzetközi eszközök szigorú korlátozási klauzulái fényében. A Velencei Bizottság kétli, hogy az egyházaknak a már gyakran hosszú évek óta gyakorolt jogi státuszuktól való megfosztása "sürgető társadalmi szükségletnek" és "az elérni kívánt céllal arányosnak" tekinthető a nemzetközi normák alapján a megfosztást igazoló indokolás nélkül.

91. Az sem világos, a Velencei Bizottság számára, lehet-e ezt a megfosztást "szükségesnek tekinteni egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy a közérkölcse védelme, vagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében" (EJEE 9.2. cikk) vagy, hogy az "szükséges a közbiztonság, a közrend, vagy mások alapvető jogainak és szabadságainak védelme érdekében" (PPJNE 18.3. cikk).

92. A Velencei Bizottság ajánlja a Törvény újrafogalmazását annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a nyilvántartásból való törlés és a visszamenőleges hatályú feltételek alkalmazása, kivéve, ha azokat különös okok indokolják. Azt is javasolja, hogy töröljék az elkobzásra vonatkozó rendelkezést, amely indokolatlanul korlátozza a jogi entitás státuszához való hozzáférés jogát.

## G. EGYENLŐSÉG ÉS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS-MENTESESSÉG

93. A nemzetközi normák szerint,<sup>49</sup> az államok kötelesek tiszteletben tartani és biztosítani valamennyi joghatóságuk alá tartozó egyén számára a vallás- és meggyőződés szabadságához való jogot bármilyen megkülönböztetés, így fajra, bőrszínre, nemre, nyelvre, vallásra vagy hitre, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy más származásra, vagyonna, születésre vagy más helyzetre való tekintet nélkül.

---

<sup>49</sup> Lásd az EBESZ ODIHR-Velencei Bizottság iránymutatásait, CDL-AD (2004) 028.

94. A vallásra és a hitre vonatkozó jogszabályt felül kell vizsgálni annak biztosítására, hogy bármilyen vallások közti megkülönböztetést valódi, objektív tényezők indokoljanak, valamint hogy az előítéleten alapuló bánásmód kockázata minimumra csökkenjen, vagy teljesen megszűnjön.

95. Figyelembe véve ezeket az elveket, a vizsgált Törvényhez az alábbi megjegyzéseket fűzzük.

96. Az Országgyűlés által elismert egyházak kiváltságos elbánásban részesülnek számos területen, mivel úgy tűnik, hogy a Törvény 19-25 §-a figyelemre méltó mennyiségű jogot és előnyt tart fenn ezeknek az egyházaknak.

97. Az EBESZ /ODIHR-Velence Bizottsági iránymutatás magállapította, hogy sok jogrendszerben van számos további jogi kérdés, amelyek jelentős hatással van a vallási életre, és gyakran kapcsolódik jogi személyiség elnyeréséhez<sup>50</sup>. Sok országban különféle pénzügyi előnyök, kezdve az adómentes státusztól az igénybe vehető közvetlen támogatásokig, elérhetőek bizonyos fajta egyházi szervezetek számára.

98. Általánosságban elmondható, hogy a fenti előnyök és kiváltságok pusztán elérhetővé tétele nem sérti a vallás vagy meggyőződés szabadságának jogát. Ugyanakkor ügyelni kell annak biztosítására, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának normái ne sérüljenek."

99. Az Emberi Jogok Európai Bírósága, a Religionsgemeinschaft Zeugen Jehovas kontra Ausztria esetben hozott ítéletében úgy vélte, hogy ha egy állam jelentős kiváltságokat juttat bizonyos jogállású vallási közösségeknek, akkor olyan jogi kereteket kell létrehoznia, amely minden vallási csoport számára méltányos lehetőséget biztosít ezen státusz megpályázására, és a megállapított feltételek nem alkalmazhatók diszkriminatív módon..<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Például, a földhasználat vagy más kormányzati engedélyek megszerzése, külföldi vallási vezetők, munkavállalók és önkéntesek behívása az országba, látogatások és vallási szolgálatok szervezése kórházakban, börtönökben és a hadseregben, jogosultság oktatási intézmények létrehozására (akár gyermekek nevelésére, vagy a papság képzésére), jogosultság önálló vallási motiváltságú jótékonyági szervezet megalapítására stb.

<sup>51</sup> EJE, Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és társai kontra Ausztria, EJE, no. 40825/98, 2008. július 31-i ítélete, 92. §.

100. Tekintettel erre, a Velencei Bizottság nemcsak egyfelől a 32 egyházzal szembeni megkülönböztetett bánásmódot tartja aggályosnak a többi vallással szemben tanúsított bánásmóddal összevetve, hanem azokat a feltételeket is, melyeknek a többi vallásnak meg kell felelniük annak érdekében, hogy megszerezzék az egyházi státuszt.

101. Mi több, a Velencei Bizottság megkérdőjelezi, hogy a "vallási szervezetek" (szemben az "egyházakkal") számára biztosított korlátozott jogállás nem diszkriminatív-e<sup>52</sup>, és akár nem teszi-e a vallásszabadság jogának élvezetét illuzórikussá és elméletivé a az EJEE által előírt gyakorlatban történő érvényesülés és hatékony megvalósulás biztosítása helyett.<sup>53</sup>

102. A Velencei Bizottság emlékeztet arra, hogy a hatóságoknak objektív és ésszerű indokokat kell találniuk annak magyarázatára, hogy egyes jogokat és előnyöket miért csak az Országgyűlés által elismert egyházak számára engedélyezik, és ezeket a jogokat miért nem kapja meg a többi egyház.

103. Végül, ezeknek az egyházaknak a jogi státuszból eredő és a jogállásra vonatkozó jogoktól és előnyöktől való megfosztása egyébként azt is jelenti, hogy az egyházakat nem kezelik egyenlő alapon. Hacsak nincs erre "objektív és ésszerű igazolás", ez az egyenlőtlen bánásmód a nemzetközi normák szerint diszkriminatívnak tekintendő.

104. A Velencei Bizottság azt javasolja, hogy a jogalkotás során tartsák szemmel, hogy objektív és ésszerű igazolással szükséges indokolni az egyenlőtlen bánásmódot.

#### IV. KÖVETKEZTETÉSEK

105. A gondolat-, lelkiismeret és a vallásszabadság a demokratikus társadalom egyik alapja. Ebből következik, hogy azt csak a nemzetközi jogi eszközökben meghatározott szigorú feltételeknek megfelelően lehet korlátozni.

---

<sup>52</sup>Lásd EJEB, *Savez Crkava "Riječ Života"* és társai kontra Horvátország, EJEB, no. 7798/08, 2010 december 9-i ítélete, 85. §.

<sup>53</sup>Lásd az EJEB, *Kimlya és társai kontra Oroszország*, 2009. október 1-jei ítélet 86.§, idézve *Hasan és Chaush v Bulgária*, 62. §



106. Az államok tág mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az egyház és állam közötti kapcsolat meghatározását illetően, valamint ezzel kapcsolatos politikájuk kiválasztása és az ezen területre vonatkozó szabályozás kialakítása tekintetében. A Velencei Bizottság elismeri, hogy jogos az a törekvés Magyarországon, hogy megszüntessék az olyan vallási szervezetek által elkövetett visszaéléseket, melyek tiltott és káros célokból, vagy egyéni haszonszerzésből működtek. Az új törvény egyik fő indoklása az, hogy megakadályozhatja, hogy egyes vallási szervezetek visszaéljenek az állami támogatás megszerzésének lehetőségével. Bár Európa-szerte különböző megoldások születtek már, az Európai garanciákat nem szabad aláásni.

107. Egészében véve, a Törvény a vallásszabadság szabályozásának liberális és nagyvonalú keretét képezi. Néhány fontos kérdés azonban továbbra is problematikus, és nem felel meg a nemzetközi normáknak.

108. A törvény előír egy sor olyan követelményt az egyházként való elismerés tekintetében, amelyek túlzottak, és önkényes feltételeken alapulnak. Különösen egy vallási közösség működésének hazai és nemzetközi időtartama és a politikai alapon végzett elismerési eljárás szorul felülvizsgálatra. Ez az elismerés számos jogosultsággal ruházta fel az érintett egyházakat.

109. A törvény több száz korábban törvényesen elismert egyház regisztrációjának megszüntetését eredményezte, amely aligha tekinthető a nemzetközi normáknak megfelelő eljárásnak.

110. Végül, a törvény hatására bizonyos mértékben egyenlőtlen, sőt diszkriminatív bánásmódban részesülnek a vallási nézetek és közösségek, attól függően, hogy elismerik-e azokat, vagy nem.

111. A Velencei Bizottságot úgy tájékoztatták, hogy az előzetes véleményre adott válaszként a kormány módosítások bevezetésére készül, ami kedvező fejlemény. A Bizottságnak nem volt lehetősége megvizsgálni ezeket a javaslatokat, de továbbra kész a magyar hatóságoknak segítséget nyújtani.