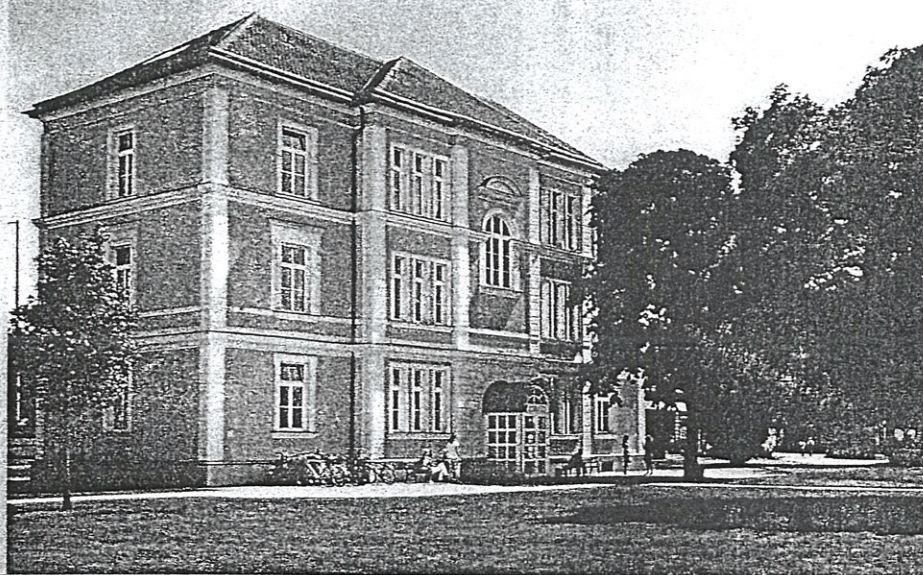


Nulla lex satis commoda omnibus est.



Pro Futuro

A jövő nemzedékek joga

Eötvös Egyetem
Tudományi Karának
Hivatalos folyóirata

Gyűlöletbeszéd • adatvédelem • nyilvánosság a büntetőperben • egyházi egy százalék • PPP • gyermekkorúak büntethetősége • hatalom és bűnözés • Ogoni-ügy • víziközműszolgáltatók • vízjog



2014/1

ISSN 2063-1987

Kiadta a Debreceni Egyetemi Kiadó
www.dupress.hu
Felelős kiadó: Karácsony Gyöngyi
Készült a Debreceni Egyetem sokszorosító üzemében
Debrecen, 2014

Tartalom

A főszerkesztő előszava	7
Jog- és államtudomány	
Szólásszabadság és befogadó társadalom – Tóth Gábor Attila	9
Technológia a jog szolgáltatásban? – Kísérletek az adatvédelem területén – Balogh Zsolt György–Kiss Attila–Polyák Gábor–Szádeczky Tamás– Szőke Gergely László	33
A nyilvánosság mint a tisztességes eljárás egyik garanciája a büntetőperben – Háger Tamás	46
Egyházi egy százalék(ok) – Szilágyi Bernadett	62
3P és a magyar helyi önkormányzatok – Egy jogintézmény alkalmazásának defektusai – Varga Judit	80
Büntethető gyermekkorúak – Pallagi Anikó	97
Hatalom és bűnözés viszonya ma (Kriminológiai megközelítés) – Irk Ferenc	112
Joggyakorlat	
Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága őslakos népekkel kapcsolatos joggyakorlata, különös tekintettel az Ogoni-ügyre – Marinkás György	127
A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból – Szilágyi János Ede	144
Szemle	
Vízjog (Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában) – Bujdos Ágnes	163
Bibliográfia	
A 2012-ben megjelent jog- és államtudományi tárgyú könyvek annotált bibliográfiája – 1. rész	169
Szerzőink figyelmébe ajánljuk	213
Contents/Inhalt	215

SZILÁGYI BERNADETT*

Egyházi egy százalék(ok)

személyi jövedelemadó – egyház-finanszírozás – adóirányítási rendszer – költségvetési támogatás

Az egyházak finanszírozására vonatkozóan többféle modell alakult ki az egyes államokban, melyet döntően meghatároz az adott ország állam–egyház viszonyrendszere. Közös pont azonban, hogy valamilyen módon, közvetve vagy közvetlenül valamennyi állam nyújt költségvetési támogatásokat a vallási közösségeknek. Az egyházak finanszírozási modelljei a legtöbb esetben, így Magyarországon is komplex, sokcsatornás rendszert alkotnak.¹ Hazánkban az egyházak² támogatása számos költségvetési előirányzatból áll, az állam finanszírozza az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységét is. A finanszírozási elemek között megjelennek a volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezéséből származó források, illetve az ezen a címen folyósított járadék és egyes egyházak tekintetében a járadék kiegészítése. Az egyházak által ellátott közfeladatokat az állam szintén finanszírozza. További közvetlen támogatást kapnak a hitoktatásra, a kulturális örökséggel összefüggő tevékenységekre, az 5000 lakosnál kisebb településeken teljesítő egyházi személyek jövedelmének kiegészítésére, illetve további egyedi támogatásokra is jogosultak. Emellett az egyházak számos adójogi viszonyban speciális státuszt élveznek.

Magyarországon az egyházak finanszírozásának egyik csatornája a személyi jövedelemadó meghatározott részének adózó által történő felajánlása és az ahhoz kapcsolódó költségvetési kiegészítés. Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy

pénzügyi jogi aspektusból bemutassa ezen intézmény egyházakra vonatkozó szabályozását, valamint feltárja a hozzá kapcsolódó esetleges ellentmondásokat. Mára az egyházak pénzügyeivel kapcsolatos kérdések több szempontból aktuálissá váltak. Egyrészt az Alaptörvényben rögzített elvek alapján az állam kölcsönös együttműködésen alapuló rendszert kíván kialakítani az egyházakkal, melyben különösen épít az általuk ellátott közfeladatokra. Másrészt jelentős aktualitással bír az egyházak státuszában beállt változások értékelése a finanszírozási kérdések aspektusából. Az egyházak finanszírozására már korábban is kiható Vatikáni Megállapodás módosításáról szóló törvény 2013. december 2-i elfogadásától szintén további változások várhatóak az egyházak támogatásában.

1. Az adóirányítási rendszer modelljei

Az egyház-finanszírozási modellek adóirányítási rendszerére a külföldi irodalom az „adófizetési kötelezettségből történő levonás, illetve elosztás egyházi célokra” elnevezést használja.³ A magyar nyelvű szakirodalom ezt a finanszírozási formát adóirányítási rendszernek nevezi. Ezen hozzájárulás abban különbözik a Németországban, illetve Ausztriában alkalmazott egyházi adó rendszerétől, hogy míg az egyházi adót alkalmazó államoknál a vallási szervezeteket az állam adóztatási joggal ruházza fel, addig az elosztási rendszerben az állam az egyéneket jogosítja arra, hogy azok az adójuk egy részét önkéntesen irányítsák át egy általuk választott valláshoz (egyházhoz) vagy egyéb értékes célokhoz.⁴ Így módon az állampolgároknak joguk lesz közvetlenül befolyásolni az állam újraelosztási funkcióját.

Az adóirányítási rendszer elemzése kapcsán a szakirodalom a leggyakrabban Olaszországot említi, ahol a személyi jövedelemadóból származó teljes költségvetési bevétel 0,8 százalékának felhasználásáról döntenek az adóalanyok.⁵ Az adományozás önkéntes alapon történik oly módon, hogy az adóalanyok az adóbevallásukban a megfelelő rubrika kitöltésével jelölik meg az általuk támogatni kívánt célt. Az úgynevezett IRPEF-ről (*imposta sul reddito delle persone fisiche*) az adózók három célra tudnak rendelkezni. Megjelölhetik célként az olasz állam olyan rendkívüli intézkedéseit, amelyek az éhínség elleni küzdelmet, a természeti katasztrófák sújtotta területen élőket, a menekülteket, valamint a kulturális javak megőrzését segítik. A vonatkozó jogforrás egy másik adományozási célként a katolikus egyház által végzett tevékenységeket jelöli meg, azaz istentiszteleti célokat, a papság fizetését és karitatív tevékenységek végzését Olaszországban és a harmadik világbeli országokban. További választási lehetőségként az adózók olyan felekezetek javára is tehetnek nyilatkozatot, amelyekkel az állam megállapodást kötött.⁶ (Például a ke-

* Dr. Szilágyi Bernadett egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék; tudományos segédmunkatárs, MTA–DE Közszerzői Kutatócsoport, szilagy.bernadett@law.unideb.hu. A tanulmány az MTA–DE Közszerzői Kutatócsoport által folytatott „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című kutatási program (2012–2016) keretében készült.

¹ Az egyház-finanszírozás hazai szabályainak összefoglalását lásd FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás Magyarországon*, http://www.mtak.hu/interreg/kotet2/20_fedor.pdf (2011. 12. 10.); RIXER Ádám: *Egyházak gazdálkodása, egyházi pénzügyek*, Glossa iuridica, http://www.glossaiuridica.hu/cikkek/Egyházak_gazdalkodasa_penzugyei.pdf (2012. 02. 10.); SIMON István: *Az egyházfinanszírozás struktúrája*. In KIRÁLY Miklós–RÁCZ Lajos (szerk.): *Állam – egyház és az egyetemalapító Pázmány*. Budapest, Martin Opitz, 2010, 83–127.

² Az egyházak státuszáról a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény rendelkezik. A hatályos jogszabály differenciált fogalmi kört alkalmaz. A vallási közösség elnevezés mint gyűjtőfogalom magában foglalja a bevett egyházakat, valamint a vallási tevékenységet végző szervezeteket. Az egyház elnevezés használatára azonban minden vallási közösség jogosult. Jelen tanulmányban egyház alatt az Országgyűlés által elismert, bevett egyházakat értem, ugyanis a személyijövedelemadó-rendeletekre egyházként csak a bevett egyházak jogosultak, az egyéb vallási közösségek részére a személyi jövedelemadó másik egy százaléka címen lehet rendelkezni, amennyiben azok a törvényi feltételeknek eleget tudnak tenni.

³ DOE, Norman: *Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction*. New York, Oxford University Press, 2011.

⁴ RIXER Ádám: *Egyházak és vallási célú egyesületek gazdálkodása*. In ANTALÓCZY Péter (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai*. Budapest, Patrocinium, 2012, 221.

⁵ SIMON: i. m., 111.

⁶ FERRARI, Silvio: *État et Églises en Italie*. In ROBBERS, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne*. Baden-Baden, Nomos, 2008, 235.

resztény evangélikus-baptista szövetség nem kívánt ilyen megállapodást kötni.⁷) Az adóbevételek azon részét, amelyről az adózók nem rendelkeztek, a rendelkezések arányában felosztják a kedvezményezettek között, így az adóirányítás rendszerhez közvetve azon adózók is hozzájárulnak, akik nem szeretnék ezen lehetőséggel élni. Az adófizetők döntése tehát nem érvényesül teljes mértékben, így előfordulhat, hogy egy adózó adóját olyan célokra fordítja az állam, amely a vallásszabadságával nem összeegyeztethető. Ezen indokok miatt Olaszországban a valdensesek, a metodisták és a pünkösdisták lemondtak a fenti kiegészítési lehetőségről.⁸

Hasonló adóirányításos rendszert vezettek be Spanyolországban is azzal a különbséggel, hogy ott az összes személyijövedelemadó-bevétel 0,7 százalékaról rendelkezhetnek az adózók, de csak a katolikus egyház javára vagy más, a kormány által meghatározott szociális célokra.⁹ Így tehát a katolikus egyházon kívüli egyéb vallási szervezetek nem részesülnek ezen forrásból. Ugyanakkor a kormány és a Szentszék közötti megállapodásban a felek ezen finanszírozási rendszer kiegészítésében is megállapodtak. Ennek indoka az, hogy mivel a jogalkotó az adóirányításos rendszer bevezetésének első időszakában nem várta a korábbi támogatási szint elérését, az intézmény bevezetésétől számított három évig kiegészítést rendelt el.¹⁰

A kelet-közép-európai országok többségében szintén ismert a jövedelemadó meghatározott része adózók általi felajánlásának lehetősége. Ezt a módszert alkalmazzák Szlovákiában, Szlovéniában, Csehországban és Romániában, az egyes országok gyakorlata azonban néhány ponton eltér. Romániában az adófizetők személyi jövedelemadójuk 2 százalékát ajánlhatják fel nonprofit szervezeteknek vagy vallási közösségeknek.¹¹ Szlovákiában szintén 2 százalékról lehet rendelkezni, azonban itt a társasági adót fizetők is élhetnek a lehetőséggel.¹²

Viszonylag új jogintézményként, olasz–spanyol–magyar mintára került bevezetésre a személyi jövedelemadóról történő rendelkezés Lengyelországban, ahol először 2005-ben élhettek az adózók a lehetőséggel.¹³ A kedvezményezettek köre nem válik szét civil és egyházi szervezetekre, mint általában a többi államban. Itt az adózó a személyi jövedelemadójának egy százalékát csak közhasznú szervezetek

részt adhatja fel. A közhasznú szervezetek között azonban nem szerepelnek az egyházak külön, hanem csak az általuk alapított közhasznú szervezetek, így a gyakorlat azt mutatja, hogy az egyházak kevésbé kampányolnak a felajánlások mellett.¹⁴

Magyarországon a személyi jövedelemadó meghatározott százaléka adózó általi felajánlásának koncepciója már 1991-ben felmerült, igaz, csak az egyházak finanszírozásával kapcsolatosan. Ekkor még elegendő politikai és egyházi támogatottság hiányában nem sikerült elfogadni a szabályozást.¹⁵ A történelmi egyházak tiltakoztak, a kisegyházak azonban többnyire támogatták az elképzelést, hiszen utóbbiak legfőbb támogatói a felekezetük tagjai voltak. A történelmi egyházak, köztük a Magyar Katolikus Egyház egyrészt abból a megfontolásból határolódtak el a koncepciótól, hogy az egyházaknak így más szervezetekkel kell versenyezniük, másrészt arra való hivatkozással, hogy a felekezetük tagjai között vannak olyanok, akik számára más intézmények is fontosak, ahová szívesen tennének felajánlást.¹⁶ A szabályozást ellenzők azzal is érveltek, hogy a nagyobb szervezetek jobban tudnak profitálni ebből a bevételi lehetőségből, ugyanis ők megfelelő erőforrásokkal rendelkeznek ahhoz, hogy fel tudják magukra hívni a visegrádi országok közül elsőként Magyarország vezette be, amikor a személyi jövedelemadó szabályozásába beiktatta a magánszemélyek általi rendelkezés lehetőségét (mind egyházak, mind civil szervezetek számára).¹⁸

A szabályozást egyrészt a rendelkezők, másrészt a kedvezményezett szervezetek aspektusából érdemes elemezni. A rendelkezésre jogosultak oldalán a következő szempontokat szükséges vizsgálat tárgyává tenni: a rendelkezésre jogosult adózói kör kiterjedtsége, a rendelkezés módja, az érvényes rendelkezés feltétele, a rendelkezés minimális összege. A kedvezményezettek szemszögéből vizsgálható, hogy milyen szervezetek részesülhetnek felajánlásban, milyen feltételeket kell teljesíteniük a szervezeteknek, hogy rendelkezni lehessen javukra, hogyan és mikor kapják meg a felajánlott összeget, illetve milyen célokra és hogyan használhatják fel az így megkapott pénzeszközöket.

⁷ Doe: i. m., 179.

⁸ NICORA, Mons. Attilio: *A vallási felekezetek finanszírozásának rendszere Olaszországban*. In KARCZUB Gyula (szerk.): *Egyházfinanszírozás: konferencia Dobogókőn*. 1998. február 27. Budapest, Faludi Akadémia, 1999, 15.

⁹ Doe: i. m., 179.

¹⁰ IBÁN, Iván C.: *État et Églises en Espagne*. In ROBBERS, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne*. Baden-Baden, Nomos, 2008, 162.

¹¹ TÁVALÁ, Emanuel P.: *State and Church in Romania*. http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat_und_Kirche_in_der_EU/State_and_Church_in_Romania.pdf (2013. 06. 24.).

¹² BULLAIN, Nilda: *Comparative Charts on Percentage Legislation in CEE*. In TORÓK, Marianna–Moss, Deborah: *Percentage Philantropy*, 2004. http://szazalekosadomany.honlaphat.hu/files/sharedUploads/1229/onepercent.hu/onepercent.hu_study/ECNL_comparative_charts.pdf (2013. 06. 30.).

¹³ RYŃKOWSKI, Michał: *Financing of Churches and Religious Communities in Poland*. In BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte–BERLINGO, Salvatore (eds.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Peeters, Leuven/Paris/Dudley M.A., 2009, 279.

¹⁴ <http://www.pozitek.gov.pl/1.podatku,-aktualnosci,1093.html> (2014. 01. 02.).

¹⁵ Bocz János: *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig*, PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológiai Doktori Iskola, 2009, 203. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/375/1/bocz_janos.pdf (2012. 11. 06.).

¹⁶ FAZEKAS Csaba: *Egyházfinanszírozás Magyarországon*. In FAZEKAS Csaba (szerk.): *Miskolci politikatudományi évkönyv I.*, Miskolc, Miskolci Egyetem BTK Politikatudományi Intézete, 2008, 76. <http://vmek.niif.hu/06600/06667/06667.pdf> (2011. 05. 10.).

¹⁷ PÉTERI Gábor: *Az 1%-os törvények Magyarországon és a Cseh Köztársaságban. Esettanulmány*. In NEMEC, Juraj–WRIGHT, Glen (szerk.): *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest, Aula, 2000, 467.

¹⁸ REISINGER Adrienn: *Az SZJA 1%-ának felajánlási lehetőségei a visegrádi országokban*. „Átalakulási folyamatok Közép-Európában” konferencia, Győr, 2005. december 2–3. http://www.sze.hu/etk/_konferencial/publikacio/Net/eloadas_reisinger_adrienn.doc (2012. 03. 10.).

2. A rendelkezésre jogosultak köre és a rendelkezés módja

A tételes jog szerint a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 45. §-a teszi lehetővé, hogy a magánszemély az összevont adóalap adójának a kedvezményekkel csökkentett része után meghatározott kedvezményezettnek javára az adója egy részéről rendelkezzen. A részletes szabályokat a jogalkotó a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvényben rögzíti.

A rendelkezésre jogosult tehát a személyi jövedelemadó adóalanya, azaz a magánszemély.¹⁹ Az adóalanyok közül bárki rendelkezhet, aki bevallást, adónyilatkozatot vagy egyszerűsített bevallást ad, vagy adókötelezettségét munkáltatói adómegállapítás útján teljesíti, amennyiben van az összevont adóalapba tartozó jövedelme.²⁰ Így az egyéni vállalkozóknak és az őstermelőknek is lehetőségük van nyilatkozatot tenni, amennyiben az összevont adóalapba tartozó adózási mód mellett döntöttek. Az összevont adóalapba tartozik az adóévben adókötelezettség alá eső valamennyi önálló, nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb bevételből megállapított jövedelem. Az összevont adóalapba kell számolni az átalányadózás esetén az egyéni vállalkozói és a mezőgazdasági kistermelői bevételből átalányban megállapított jövedelmet is.²¹

A rendelkező nyilatkozat megtételének módjai bővültek a törvény hatálybalépése óta az adómegállapítási módokban beállt változásoknak köszönhetően, így jelenleg a magánszemély többféleképpen tud élni a rendelkezés jogával. Adóbevallás vagy adónyilatkozat esetén az adóbevallási nyomtatványon tüntetheti fel a kedvezményezett(ek) technikai számát vagy adószámát. Azon magánszemély, akinek adómegállapítása a munkáltatója útján történik, nyilatkozatát az adóhatóság által rendszeresített nyomtatványon vagy azzal egyező adattartalmú lapon teheti meg, melyet egy lezárt, adóazonosító jelével ellátott, ragasztott felületére átnyúlóan saját kezűleg aláírt postai borítékban elhelyezve kell a munkáltatójának átadni legkésőbb a nyilatkozat benyújtására nyitva álló határidőt megelőzően 10 nappal. Ebben az esetben a munkáltató fogja továbbítani az adóhatóság részére a nyilatkozatot tartalmazó borítékot egy kísérőjegyzékkel együtt. Amennyiben a magánszemély elektronikus úton nyújtja be bevallását, úgy elektronikus úrlapon tünteti fel a nyilatkozatát. A magánszemély az adóbevallásától függetlenül, külön is eljuttathatja rendelkező nyilatkozatát az adóhatósághoz egy lezárt, adóazonosító jelével ellátott borítékban, postán vagy személyesen.

A törvény hatálybalépésekor a magánszemély arról az összegről rendelkezhetett, amely adóbevallásában vagy az adóbevallást helyettesítő munkáltatói elszámolás-

ban az összevont adóalap adójának összegéből a kedvezmények levonása után fennmaradt. A rendelkezés további feltétele volt, hogy az adózónak az adót meg kellett fizetnie, valamint az egy százalék összegének el kellett érnie a 100 forintot. A rendelkezésre jogosult magánszemélyek körét a jogalkotó igen szűken állapította meg. Azon adóalany, akinek nem volt összevont adóalapba tartozó jövedelme, nem rendelkezhetett. Szintén nem nyilatkozhatott azon adóalany, akinek az adója valamilyen oknál fogva kevesebb, mint 10 000 forint volt.²² Később a kedvezményezett kör bővülésével a törvény mindkét kedvezményezett esetén megkövetelte, hogy a minimális rendelkezés összege külön-külön 100 forint legyen.

A rendelkezésre jogosultak körével kapcsolatos fontos változás következett be 2001. január 1-jétől. A módosításra a Vatikáni Megállapodásból fakadó jogszabály-módosítási feladatok Vatikáni Vegyes Bizottság által történő áttekintése nyomán került sor. Ennek során az egyházak részéről kéreseként fogalmazódott meg, hogy a 100 forint alatti rendelkezéseket is teljesítsék számukra, ezeknek ugyanis nem csupán a konkrét pénzösszeg növelése miatt van jelentősége, hanem azért is, mert a rendelkezők részaránya fontos szereppel bír az szja-rendelkezések költségvetés általi kiegészítésénél. A törvény indokolása szerint a módosítás 7-8 millió forint többletbevételhez juttatja az egyházakat. A jogalkotó tehát eltörölte a 100 forintos alsó határt, így bármekkora összegről lehet rendelkezni a kedvezményezett javára. Ennek köszönhetően a rendelkezésre jogosultak száma jelentősen megnőtt.

Jelenleg a magánszemély azon összeg egy százalékáról rendelkezhet, mely az összevont adóalapja adójának az adókedvezmények, továbbá az önkéntes kölcsönös pénztári nyilatkozat és a nyugdíj-előtakarékosági nyilatkozat szerinti átutalások levonása után marad, amennyiben az adót a nyitva álló határidőig ténylegesen megfizette. Az adózó bármekkora összegről rendelkezhet, a rendelkezés összegére nem vonatkozik a 100 forintos alsó korlát, ugyanakkor a kedvezményezett részére történő átutalás csak abban az esetben teljesül, ha annak összege kedvezményezettenként eléri a 100 forintot.

3. A kedvezményezettek köre

Kezdetben az adózó adójának egy százalékáról csak teljes egészében és csak egy kiválasztott kedvezményezett javára tehetett rendelkező nyilatkozatot. A kedvezményezettek között tehát egy körben szerepeltek az egyházak, a társadalmi szervezetek, az alapítványok és további szervezetek, intézmények. Kezdetben azonban a felajánlások a kedvezményezett szervezetek közcélú feladatainak támogatását szolgálták. A rendelkezés törvényi feltétele volt, hogy a szervezetek közfeladatokat lássanak el, így az adózó a közcélú feladatainak ellátásához szükséges forrásokat nyújthatott a nyilatkozatával.²³ A közcélú tevékenység mellett a jogalkotó további

¹⁹ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény alapján a magánszemélyek két nagy csoportját különböztetjük meg: a belföldi, illetve a külföldi illetőségű adóalanyokat. Ez a differenciálás az szja-rendelkezések szempontjából irreleváns. A személyi jövedelemadó rendszere ugyanakkor megkülönböztet más adóalanyokat is, mint például a kifizető, társasház, a rendelkezésekre azonban a magánszemély lesz jogosult. Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog II.* Budapest, Osiris, 2012, 175–176.

²⁰ *Hogyan lehet a személyi jövedelemadó 1 százalékáról rendelkezni?* NAV-tájékoztatófüzet http://nav.gov.hu/data/cms280501/25_fuzet_1_szazalek_maganszemely_2013.pdf (2013. 05. 06.).

²¹ 1995. évi CXVII. törvény 29. §.

²² Ebbe a körbe tartozhatnak azon személyek, akik adóalapja nem éri el azt az összeget, ami után legalább 10 000 forint adót kell fizetniük. Szintén idetartoznak azon magánszemélyek, akiknek a fizetendő adója az adókedvezmények vagy adómentes bevételek miatt nem éri el a minimális szintet.

²³ A törvény taxatívan meghatározta azon tevékenységeket, amelyek közcélúnak minősültek.

kritériumokat is meghatározott a szervezetekkel szemben, például hogy legyen minimum három éve nyilvántartott, rendelkezzen belföldi székhellyel, és a hazai vagy a határon túli magyarság érdekében működjön.

Az egyházak vonatkozásában nem az egyházi jogi személy, hanem maga az egyház volt a jogosult, amelyet a magánszemély egyrészt a közszolgálati (közcélu) tevékenységére, másrészt a hitoktatási tevékenységére tekintettel támogathatott. További eltérés volt a többi kedvezményezetthez képest, hogy a törvényben meghatározott feltételek közül az egyházakra kizárólag a legalább három éve nyilvántartásba vett kritérium vonatkozott, a többi feltétel nem. Az egyházhoz érkezett felajánlások további elosztására a különböző szervezeti egységek között az egyház volt jogosult. Az egyházak a felajánlásokat technikai adószám birtokában tudták fogadni, melyet kérésükre az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal adott ki. A felajánlásokat az adóhatóság legkésőbb az adott év október 31-ig utalta át a kedvezményezettek számára.

A kezdetben kialakított adóirányítási rendszer a közcélu tevékenységet ellátó szervezetek közcélu tevékenységét kívánta támogatni. Kivételt képezett ez alól az egyházak hitoktatási célú tevékenysége. A szabályozás a nonprofit elven működő szervezetek számára kínált bevételszerző lehetőséget, mely nagyjából egységesen, szektorsemlegesen viszonyult minden kedvezményezetthez. Az egyházak azonban nem találták megfelelőnek a kialakított struktúrát. Szerintük a jogalkotó a kulturális és nonprofit célokat versenyeztetni akarta az egyházak által végzett tevékenységekkel, mivel az állampolgároknak választaniuk kellett az egyházak vagy más közcélu tevékenységet ellátó szervezetek között, így ez a megoldás nem elfogadható módja az egyház-finanszírozásnak.²⁴ A költségvetési alkuk nyomán évről évre alakuló támogatási összegek és az egy százalékos felajánlások továbbra sem jelentettek kiszámítható forrást az egyházak számára, a struktúrát tehát mindenképpen szükséges volt átalakítani.

Az adóirányítási rendszer legjelentősebb módosítására a Vatikáni Megállapodás (1999. évi LXX. törvény) és az egyház-finanszírozási törvény (1997. évi CXXIV. törvény) nyomán került sor. A Vatikáni Megállapodás II. 4. cikke rögzíti a magyar állam törvényalkotási kötelezettségét arra vonatkozóan, hogy a magánszemélyek számára 1998. január 1-jétől lehetőséget biztosítson a progresszív személyi jövedelemadójuk egy százalékáról való rendelkezésre az általuk megjelölt egyház vagy egy külön állami alap javára. Az egyház-finanszírozási törvény 4. §-a alapozza meg az egyházak jogosultságát a személyi jövedelemadó egy százalékára, amelyet az egyházak a belső szabályukban meghatározott módon használhatnak fel.

A jogszabályok alapvető strukturális változást jelentettek az adóirányítási rendszerben. Bevezetésre került az úgynevezett 1+1 százalék rendszere, azaz az adózó ettől kezdve két kedvezményezetti körre tehet nyilatkozatot adója egy százalékáról, amennyiben az adó egy százaléka szerinti összeg külön-külön legalább 100 forint. A magánszemély külön-külön nyilatkozatban rendelkezhet befizetett adójának egy százalékáról a korábbi kedvezményezetti körre az egyházak kivételével, valamint

külön csoportként az egyházakra. Utóbbiak vonatkozásában a törvény már nem az egyházak közcélu és hitoktatási tevékenységét kívánja támogatni, hanem kifejezetten az egyházakat, azonban azok szervezeti egysége, intézménye nem kedvezményezhető. A törvény korábban az egyházak esetén is megkövetelte a legalább hároméves bíróság általi nyilvántartást, a módosítás után azonban a törvény csupán annyit követel meg, hogy az adott egyház bírósági nyilvántartásba vétele a rendelkező nyilatkozat évének első napja előtt megtörténjen.

Az egyházak külön egyszázalékos támogatásával kapcsolatosan a vállásszabadság oldaláról is felmerülhet probléma, ugyanis azon adózók, akik egyetlen vallási felekezet felé sem elkötelezettek, nem tudnak teljes mértékben élni a rendelkezés jogával. A jogalkotó azonban felkínál egy világnézetiileg semleges lehetőséget, mely szerint az adózó az egyházak helyett dönthet úgy, hogy egy úgynevezett kiemelt előirányzat részére rendelkezik az egyházak számára felajánlható egy százalékról. A mindenkor kiemelt költségvetési előirányzatot a rendelkező nyilatkozat évére vonatkozó költségvetési törvényben az Országgyűlés a saját költségvetési fejezetében állapítja meg.²⁵

Az 1+1 százalékos rendszer 1998. január 1-jétől került bevezetésre oly módon, hogy rendelkezéseit első ízben az 1998. évben tett rendelkező nyilatkozatokra kellett alkalmazni. Az egyházi kedvezményezetti kör tekintetében a rendelkező nyilatkozatot első alkalommal az 1997. évi jövedelemnek az adójáról lehetett megtenni. Ajelenleg hatályos szabályozás fenntartja ezt a rendszert. Az egyik kedvezményezetti kör továbbra is a nonprofit szektorhoz, illetve más költségvetési intézményekhez kapcsolódik. A jogalkotó továbbra is többletfeltételek teljesítését követeli meg az egyesületek, alapítványok, közhasznú egyesületek, közhasznú alapítványok és a közalapítványok vonatkozásában. A másik kedvezményezetti körhöz jelenleg kizárólag a bevett egyházak és a költségvetési törvényben meghatározott kiemelt költségvetési előirányzat tartozik. Alapvető különbség tehát, hogy a vallási tevékenységet végző szervezetek erre a támogatásra nem, csak a másik egy százalékból történő felajánlásra lehetnek jogosultak, amennyiben a törvény által felállított követelményeknek eleget tudnak tenni. Ebben a tekintetben a törvény átmeneti szabályt tartalmaz a 2012. január 1-jétől egyházi státuszt veszített szervezetekre vonatkozóan, így ezek az egyesületekkel szemben támasztott követelmények teljesítése alól egy átmeneti időszakra mentességet kaptak. A bevett egyházakra vonatkozó fontos szabály, hogy az egyházaknál a belső egyházi jogi személy nem lehet a rendelkezés alanya. Az adóhatóság a bevett egyházat kérelmére, a kiemelt előirányzatot hivatalból látja el technikai számmal. A bevett egyház a technikai szám kiadását követő évben válik jogosulttá a támogatásra.

²⁴ ERDŐ Péter: A magyar adóirányítási egyházfinanszírozási modell. In KARCZUB Gyula (szerk.): Egyházfinanszírozás: konferencia Dobogókőn. 1998. február 27. Budapest, Faludi Akadémia, 1999, 28–29.

²⁵ 2013-ban a Nemzeti Tehetség Program a kiemelt költségvetési előirányzat.

4. A személyijövedelemadó-rendelkezések költségvetési oldala

Az adóirányítási rendszer kialakítása előtt az egyházak működésére vonatkozó költségvetési kiadások fedezésére számos előirányzat szolgált. Az 1999. évre vonatkozó költségvetési törvényben jelent meg először az „Egyházi alapintézmény-működés, Szja-rendelkezése és kiegészítése” jogcím. Az új intézmény bevezetése azonban egyik évről a másikra nem teremtett volna stabil pénzügyi alapot az egyházak számára. Az adózóknak a rendelkezésre vonatkozó szabályokat meg kellett ismerniük, a nyilatkozatok megtételére való hajlandóság nem mutatkozott azonnal. Az állampolgári jogkövető magatartás kialakulásához és az egyházak új finanszírozási rendre történő felkészüléséhez megfelelő időre volt szükség, ezért átmeneti szabályokat és garanciákat kellett alkalmazni.²⁶ Az átmeneti szabály azt jelentette, hogy a jogalkotó – eredetileg egy rövid időszakra – kötelezettséget vállalt arra, hogy az egy százalék felajánlása alapján beérkező összeget egy bizonyos mértékig kiegészíti.²⁷ A Vatikáni Megállapodás szerint a Magyar Állam 2001-ig vállalt garanciát arra, hogy amennyiben a rendelkezők által juttatott összeg nem éri el az előző évi progresszív szja-bevétel 0,5 százalékát, úgy azt az állam a központi költségvetésből kiegészíti. Ez az összes egyháznak felajánlott összegre vonatkozott. Fő szabály szerint a kiegészítés összegét az állam az állampolgári rendelkezések arányában osztotta fel. A Magyar Katolikus Egyház számára a megállapodás további biztosítékot nyújtott azzal, hogy a garantált összeg nem lehetett 1700 millió forintnál kevesebb. A megállapodást aláíró felek rögzítették, hogy 2001-ben megvizsgálják ezen bevételi források helyzetét.

Az egyház-finanszírozási törvény kezdetben úgy rendelkezett a kiegészítésről, hogy amennyiben az egyházakat megillető összeg együttesen nem éri el a nyilatkozattétel évének költségvetésében tervezett személyi jövedelemadó összevont adóalapja adójának 0,5 százalékát, ennek mértékéig az egyháznak ténylegesen átutalandó összeget az 1999. évtől kezdve négy évig a központi költségvetésből ki kell egészíteni. A kiegészítésből az egyházak a javukra rendelkező magánszemélyek arányában részesültek. Az egyház-finanszírozási törvény ugyanakkor egy másfajta kiegészítést is rögzített. Az egyházak adóirányítási finanszírozási modelljének bevezetése előtt a költségvetési törvényekben az egyházak támogatása a „Hozzájárulás az egyházi alapintézmények működéséhez, felújításához és beruházásaihoz” jogcímen történt. A jogalkotó a fentebb ismertetett érvek miatt el akarta kerülni azt a helyzetet, hogy az egyházak az új rendszer bevezetése miatt hátrányos anyagi helyzetbe kerüljenek. Ezért úgy rendelkezett, hogy amennyiben valamely egyház tekintetében a már kiegészített összeg sem éri el az 1998. évi költségvetési törvényben a „Hozzájárulás az egyházi alapintézmények működéséhez, felújításához és beruházásaihoz” jogcím egyházkénti elosztásánál meghatározott összeget, úgy azt az 1999. évtől kezdve négy egymást követő évben a költségvetésnek ki kell egészítenie.²⁸

²⁶ 1997. évi CXXIV. törvény általános indoklása.

²⁷ ERDŐ: i. m., 27.

²⁸ A Magyar Katolikus Egyház tekintetében a törvény 1709 millió forintot rögzít, mely közel megegyezik a Vatikáni Megállapodásban rögzített összeggel.

Az egyház-finanszírozási törvényben az szja kiegészítésére vonatkozó szabályok többször módosultak. Kezdetben 2002-ig, majd állandó jelleggel vállalta a jogalkotó a kiegészítést. A 2007. évi CXCVI. törvénnyel a kiegészítés úgy módosult, hogy amennyiben az egyháznak felajánlott összeg nem éri el az összes nyilatkozattal érintett évre bevallott, az összevont adóalapot terhelő, adókedvezményekkel csökkentett személyi jövedelemadó 0,5 százalékát, akkor ezen összeg mértékéig az állam kiegészíti az egyháznak nyújtandó pénzösszeget. Ha tehát az egyháznak nyújtott támogatás meghaladja az összes szja-rendelkezés 0,5 százalékát, akkor nincs szükség további kiegészítésre. 2013. január 1-jétől 0,9 százalékra módosult a kiegészítés. A jelenleg hatályos rendelkezések alapján, amennyiben az egyházak és a kiemelt költségvetési előirányzat tekintetében a személyijövedelemadó-rendelkezések együttes összege nem éri el a befizetett adó egy százalékát, az állam akkor is garantálja az egyháznak és a külön állami célnak az szja egy százalékának összegét, azaz eddig a mértékig a központi költségvetés kiegészíti az összeget.²⁹

Fontos szabály, hogy az egyházak a kiegészítés összegéből a javukra rendelkező magánszemélyek arányában részesülnek, ami azt jelenti, hogy nem a felajánlott összeg nagysága számít a kiegészítés elosztásánál, hanem a rendelkezők száma. A jogszabály azonban nem tér ki arra, hogy rendelkezés alatt csak az érvényes nyilatkozatokat kell-e érteni. Tehát jelentősége van annak, hogy milyen esetekben érvénytelen egy nyilatkozat. Míg korábban csak azon felajánlások számítottak érvényesnek, amelyek esetén a rendelkezés összege meghaladta a 100 forintot, jelenleg azok a nyilatkozatok is érvényesnek minősülnek, amelyek 100 forint alatti összegről rendelkeznek. Ez utóbbiak nem kerülnek a kedvezményezett részére átutalásra, de a rendelkezés kiegészítésénél számítanak.

Az 1. táblázat a legmagasabb összeget kapott egyházak rendelkezők szerinti megoszlását mutatja 2008 és 2011 között.

1. táblázat

Az egyházaknak felajánlott szja 1% egyházkénti megoszlása, 2008–2011

Felajánlott összegek egyházkénti megoszlása (2008–2011)*				
	2008	2009	2010	2011
	felajánlók száma (fő)	felajánlók száma (fő)	felajánlók száma (fő)	felajánlók száma (fő)
Magyar Katolikus Egyház	502 332	498 229	545 106	617 790
Magyarországi Református Egyház	164 363	163 855	186 491	212 825
Magyarországi Evangélikus Egyház	46 766	45 639	49 850	55 781

²⁹ 2013. évi CCIX. törvény az egyfelől Magyarország, másfelől az Apostoli Szentsték között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéssel szülő 1997. június 20-án aláírt Megállapodás módosításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről.

	2008	2009	2010	2011
	felajánlók száma (fő)	felajánlók száma (fő)	felajánlók száma (fő)	felajánlók száma (fő)
Magyarországi Krisna-tudatú Hívők Közossége	11 163	12 039	13 408	14 894
Hít Gyülekezete	16 376	17 501	19 238	25 727
Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége	5 624	5 017	5 419	6 004
Noé az Életért Közösség	nincs	nincs	6 229	10 201
Gyémánt Út Buddhista Közösség	3 679	4 042	4 787	5 939
Magyarországi Unitárius Egyház	2 432	2 083	2 590	2 823
Magyarországi Jehova Tanúi Egyház	6 927	7 353	7 638	8 471
Közösség a Születés Méltóságáért	6 538	2 768	3 339	2 747
Budai Szerb Ortodox Egyházmegye	741	590	674	711
Összesen:	777 278	770 697	860 234	981 765

* A kimutatás a vizsgált években bármikor a 10 legnagyobb összegű támogatást kapott egyházak, illetve a Kormánnyal megállapodást kötött egyházak körére terjed ki.

Forrás: NAV-kimutatások

A táblázatból látszik, hogy a legtöbb adózó a Katolikus Egyház részére rendelkezett az elmúlt években. Az szja-rendelkezések kiegészítése tehát az egyházak között oly módon oszlik meg, hogy a Magyar Katolikus Egyház részesül a legnagyobb mértékű támogatásban. A 2011. rendelkező évre vonatkozó nyilatkozatok számának egyházankénti megoszlásából az derül ki, hogy a Katolikus Egyház közel 63 százalékos arányban részesült felajánlásban, így az szja-rendelkezések költségvetési kiegészítésének összegére ebben az arányban jogosult, amennyiben az egyházak javára rendelkezők által felajánlott összeg nem éri el az akkor hatályos szabályok szerinti összes szja-felajánlások 0,5 százalékát. Az adóhatósági adatokból kiszámítva 2011-ben az egyházak a 0,32 százalékot érték el, így alkalmazni kellett a kiegészítést.³⁰

³⁰ Az adóhatósági adatok alapján az összes felajánlott összeg 15 961 609 000 forint, az egyházak részére pedig 5 100 248 000 forint.
http://nav.gov.hu/data/cms226615/2_melleklet_OGY_2011.pdf?classname=MaganPortlet&allinheading=1_19244&keywords=M0,M1,M2,M3 (2013. 05. 25.).

5. Az adóirányításos rendszer ellentmondásai

A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló törvény és az ahhoz kapcsolódó egyéb jogszabályok vonatkozásában már a kezdetektől több ponton ellentmondások merültek fel. A bevezetett új egyház-finanszírozási modell 1998-ban alkotmánybírói normakontroll tárgyát képezte. A testület a 10/1998. (IV. 8.) AB határozatban³¹ a törvény rendelkezéseit összhangban állónak minősítette az Alkotmánnyal, és az alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványokat elutasította.

Az indítványozók több szempontból kifogásolták a törvény egészét és az 1. § rendelkezéseit. Szerintük a jogalkotó a személyi jövedelemadó meghatározott részéről való rendelkezés rendszerét oly módon alakította ki, hogy az állampolgárok nem teljes körének, hanem csak egy szűk adófizetői rétegnek biztosított jogot az adóról való rendelkezésre. Az indítványozók álláspontja szerint az Alkotmány értelmében az adók felhasználásáról csak a választóknak vagy helyettük az Országgyűlésnek van joga dönteni, nem pedig egy szűk adózói körnek. A törvény ekképpen ellentmond a demokratikus jogállamiság elveinek, illetve sérti a demokratikus közpénzelosztás követelményét is.

Az Alkotmánybírók a kifogásolt rész vizsgálatakor az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt kötelező közteherherviselés elvéből indult ki. Megállapította, hogy az adó a közfeladatok finanszírozásának egyik forrása, amelyből az állami feladatok teljesítésével összefüggő költségeket kell fedezni. Ahhoz, hogy az állam elő tudja teremteni a feladatainak ellátásához szükséges pénzügyi forrásokat, közhatalmi jogosultsága útján törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben fizetési kötelezettséget írhat elő. A személyi jövedelemadóról szóló törvény lehetővé teszi az adózó magánszemélyeknek, hogy maguk döntsének adójuk biztosítását az adózó magánszemélyekről. Ezt a jogosultságot az Országgyűlés ruházza át a magánszemély adózóra. Az Alkotmánybírók szerint a magánszemély törvényben lehetővé tett közhasznú célzatú közreműködése az állami pénzgazdálkodásban nem alkotmányellenes.

Lábady Tamás alkotmánybíró a határozathoz fűzött különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvény egésze alkotmányellenes, ezért azt a testületnek meg kellett volna semmisítenie. A kifogásolt szűk adózói réteggel kapcsolatban Lábady szintén az Alkotmány 70/I. §-ból kiindulva kifejtette, hogy az adó a közterhek finanszírozásául szolgáló közpénz, s mint ilyen, az már nem magántulajdonban van, hanem köztulajdonban. Az 1996. évi CXXVI. törvény szerint adónak csak azt az összeget kell tekinteni, ami az adózó által megfizetésre került. Így az egy százalék alapjául szolgáló adó már köztulajdonban van, azaz arról csak az Országgyűlés vagy a választópolgárok egésze rendelkezhet. A parlament nem delegálhatja ezt a jogot egy önkényesen kiválasztott személyi körre. Hozzávetette, hogy a választópolgároknak csak egy meghatározott hányada alanya a személyi jövedelemadónak és ennek is csak egy része fizeti meg az adót.

³¹ ABH 1998, 107.

Az Alkotmánybíróság határozata alapján tehát nem alkotmányellenes a szűk adózói kör döntési jogosultsága az szja-rendelkezések tekintetében, azonban a gyakorlatban továbbra is felmerül ez a probléma. Az adóhatóság adataiból kimutatható, hogy a rendelkezésre jogosultak kevesebb mint fele él jogával, bár arányuk növekvő tendenciát mutat.³² Az adatokból az is megállapítható, hogy folyamatosan nő azon adózók aránya, akiknek a felajánlás alapjául szolgáló adója nulla forint a különböző kedvezmények érvényesítése miatt, valamint akiknek a számított adója nulla forint. Ezt a problémát a Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság is észlelte, és jelentésében kiemelte, hogy a felajánlani szándékozók egy jelentős hányadának nincs pozitív adóalapja, így nincs lehetősége konkrét összegről rendelkezni.³³ A rendelkezések nagyságrendje összefüggésbe hozható az adópolitikával is. Ha ugyanis magasabb a személyi jövedelemadó adókulcsa, illetve kevés adóalapot csökkentő tételt tudnak alkalmazni az adózók, akkor a magasabb fizetendő adó miatt magasabb összeg a rendelkezés tárgya. Így az egyházak hitéleti célú költségvetési támogatásaihoz bizonytalansági elem társulhat.³⁴ 2010 óta a személyi jövedelemadó rendszerében jelentős mértékű családi adókedvezményt vezetett be a jogalkotó, amely az eltartottak számától függően növekedő kedvezményt nyújt a magánszemélynek. A nagyszámú eltartotti létszám esetén tehát az adózó tud ugyan rendelkező nyilatkozatot tenni, de a kedvezmény magas összege miatt vagy nulla forint lesz a fizetendő adója, vagy minimális, így konkrét összegről nem tud rendelkezni. Ezzel a jogalkotó az adójogszabályok útján az egyházak legfőbb támogatói körét, a nagycsaládosokat érinti. Egyrészt az adópreferenciák miatt kisebb mértékű a fizetendő adójuk, másrészt viszont a személyijövedelemadó-rendelkezéseknél tényleges összegről nem biztos, hogy tudnak nyilatkozni.³⁵

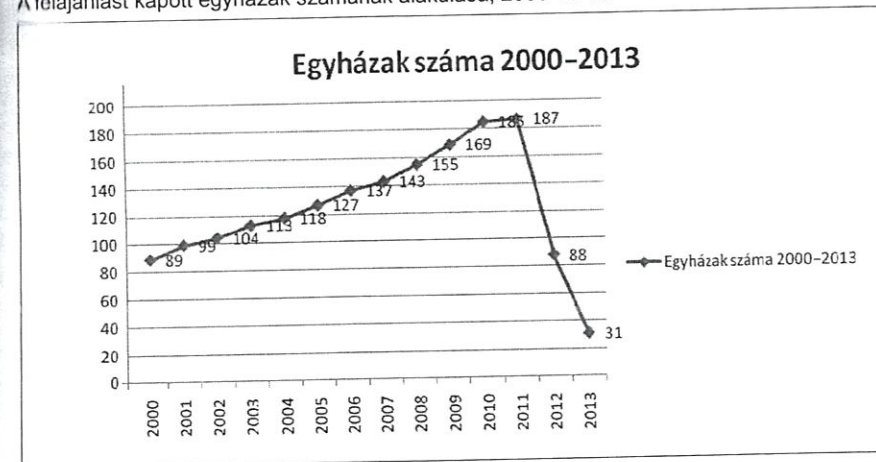
Az 1996. évi CXXVI. törvényt kifogásolók az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványukkal a jogszabályt azon az alapon is támadták, hogy az a hátrányos megkülönböztetés és a visszaható hatály tilalmába is ütközik, a kedvezményezett körébe tartozás feltételei ugyanis előírják a legalább hároméves működést. Alkotmányellenes megkülönböztetésnek vélték azt, hogy az egyes kedvezményezetttek tekintetében a jogalkotó a működés feltételeire, illetve az egyéb követelményekre vonatkozóan eltérő szabályokat állapított meg, valamint indokolatlanul választotta el az egyházakat a többi szervezettől. Az Alkotmánybíróság szerint azzal, hogy a jogalkotó bizonyos feltételeket támaszt a támogatásra igényt tartó szervezetekkel szemben, ki akarja szűrni a nyilvánvalóan csak a támogatás igénybevételére létrehozni kívánt szervezeteket, valamint azt a célt akarja elérni, hogy a feladatukat ténylegesen ellátó szervezetek részesüljenek ezen pénzforrásokból. A testület szerint az egyházakra vonatkozó, a többi kedvezményezettől eltérő rendelkezések nem

vezetnek alkotmányellenes különbségtételhez a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban³⁶ kifejtett érvek szerint.³⁷ Az indítványozók diszkriminatívnak tekintették a törvény azon rendelkezését is, amely szerint az adózó csak 100 forintot meghaladó összegről rendelkezhet, így az alacsonyabb keresetűek a jövedelemnagyságuk miatt hátrányos helyzetbe kerülnek. Az Alkotmánybíróság szerint a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az államnak ne lenne joga a jogalkotás során figyelembe venni az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az alsó összeghatár bevezetésének célszerűségi indoka van, mivel az ettől alacsonyabb összeg eljuttatásának költsége a támogatás összegéhez képest aránytalanul magas lenne.

Napjainkban a személyi jövedelemadó egyszázalékos felajánlásával kapcsolatban az egyházak jogállásának megváltozása miatt merülnek fel újabb ellentmondások. Míg az egyházak száma korábban folyamatosan növekedett, a 2011. évi CCVI. törvény által támasztott követelményeknek és az új elismerési eljárásnak köszönhetően számos egyház elveszítette korábbi státuszát. Így a személyijövedelemadó-rendelkezésekből már nem részesülhet egyházként számos, korábban annak minősülő szervezet. Az 1. ábra az adóhatóság kimutatásait szemlélteti az egyházak számát illetően. Az összes egyház számához képest az adóhatósági kimutatás csak azon egyházakat mutatja, melyek részére felajánlás érkezett.

1. ábra

A felajánlást kapott egyházak számának alakulása, 2000–2013



Forrás: NAV-tájékoztatók alapján saját szerkesztés

³² Míg 2001-ben a jogosultak 30 százaléka nyilatkozott, addig 2011-ben ez az arány 43 százalék.

³³ A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentése, <http://www.okm.gov.hu/letolt/egyhasz/vatikanijelentes06nov11.pdf> (2012. 03. 20.).

³⁴ SCHANDA Balázs: Stabilitás és bizonytalanság a magyar állami egyházjogban. Húsz évvel az 1990. évi IV. törvény után. *Jogtudományi Közöny*, 65. évf. (2010) 1., 7.

³⁵ SCHANDA Balázs: *Állami egyházjog. Vallásszabadság és vallási közösségek a mai magyar jogban*. Budapest, Szent István Társulat, 2012, 141.

³⁶ ABH 1993, 48.

³⁷ Az Alkotmánybíróság ezen határozatában rögzítette, hogy az egyházak nem vethetők össze bármely, nem gazdasági célú jogi személlyel a vallás gyakorlására irányuló tevékenységük miatt.

Az egyházak számának korábbi növekedése több okra is visszavezethető volt, melyek közül leggyakrabban a „bizniszegyház” kifejezést szokás emlegetni. Az 1990. évi IV. törvény az egyházzá válás feltételeit rugalmasan kezelve olyan kritériumrendszert állított fel, mely alapján a különböző szervezetek könnyen egyházi státuszt nyerhettek, a jogalkotó pedig ehhez a jogálláshoz automatikusan hozzákapcsolta az állami támogatásokra való jogosultságot. Joggal merül fel a kérdés, hogy a támogatásokra igényt tartó egyházak valóban a lelkiismereti és vallásszabadság jogának gyakorlásául szolgáló intézményi kereteket kívánták megvalósítani, vagy csupán az állami támogatások és egyéb hozzáadott források megszerzésére törekedtek.

A „bizniszegyház”-kategória leginkább az egyházi státusz szigorítására való állami törekvésekkel párhuzamosan merült fel, a gyakorlatban azonban nem mutatható ki, hogy ezen egyházak valóban csak a pénzügyi előnyök megszerzése miatt jöttek volna létre. Mint azt az Alkotmánybíróság legutóbbi határozata is kifejtette, elenyésző volt azon ügyek száma, amelyekben kiderült, hogy az egyházak jogellenesen működtek volna.³⁸ A jogalkotó többek között azonban a „bizniszegyházak” megszüntetése miatti érvekre hivatkozva alkotta meg az egyházak jogállására vonatkozó új szabályozást.³⁹ Az új kritériumok szerint 2012. január 1-jétől számos korábbi egyház veszítette el a jogállását. Azt az átmeneti problémát, hogy voltak olyan szervezetek, amelyek kérték egyházkénti elismerésüket, de az Országgyűlés kérelmüket elutasította, a jogalkotó oly módon oldotta fel, hogy az adóhatóság által már korábban kiadott technikai számuk csak 2012. május 20-án szűnt meg.⁴⁰ Ezáltal nem fordulhatott elő az a helyzet, hogy a magánszemély olyan szervezetet jelölt meg egyházi kedvezményezettként, amely már valójában elvesztette ezen státuszát. Az egyházak részére történő felajánlások helyzetét tovább bonyolította a 6/2013. (III. 1.) AB határozat,⁴¹ mely visszamenőleges hatállyal megsemmisítette a 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseit. A jogalkotó azonban a 2013. évre vonatkozó rendelkezésekig nem tett eleget a határozatban foglaltaknak, így számos szervezet javára 2013-ban nem lehetett rendelkezni, mert az adóhatóság a törvényi feltételek hiányában nem adhatta ki a technikai számot az alkotmánybírósági határozat értelmében újra egyházi státuszt nyert szervezeteknek. Így 2013-ban összesen 31 egyház számára lehetett rendelkezni a magánszemélyeknek adójuk egy százalékáról.

Az adóirányításos modell 1+1 százalékos rendszerével kapcsolatosan több elmentmondás merül fel. A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság szerint problémát jelent, hogy az egyházak mellett más állami célok is szerepelnek, így az adózatok arra kényszeríti a szabályozás, hogy adott esetben döntsenek egyházuk vagy egy általuk fontosnak tartott közcél (például tehetségek támogatása) között, melyre megoldásként kínálkozik, hogy csak az egyházak részére lehessen rendelkezni az egyik egy százalékról.⁴²

³⁸ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABK 2013/7., 334. 178. pont

³⁹ A szabályozás cél-eszköz arányossága szerinti vizsgálata külön tanulmányt igényelne.

⁴⁰ SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházi közfeladat-ellátás jogi szabályozása*. In HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Köszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013, 304.

⁴¹ ABK 2013/7., 334.

⁴² A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentése: i. m.

A magam részéről a jelenlegi modell egyik legfőbb problémáját abban látom, hogy az egyházak részére történő felajánlást kizárólag a központi szerv részére lehet megtenni. A folyósított forrást az egyház a belső szabályában meghatározottak szerint osztja fel. Ebből az is következhet, hogy az egyház önkényesen, nem a szükségleteknek megfelelően határozhat, így az anyagilag rászorultabb közösségek források nélkül maradhatnak. Az állampolgárok rendelkezési hajlandóságára szintén negatívan hathat ez a szabály, mivel az adófizető állampolgárok esetlegesen jobban támogatnak olyan célokat, amelyek közvetlenül ellenőrizhetők, elérhetők számukra, mint például a helyi egyházi intézményeket vagy a helyi egyházközséget.⁴³ Ennek kiküszöbölésére a Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság két javaslatot kínál. Az egyik megoldás szerint a felajánlások címzettje legyen közvetlenül az adózó egyházközsége. A másik alternatíva a felajánlott összegek meghatározott arányú felosztását irányozza elő a központi szerv és az egyházközség között.⁴⁴

Ezek a megoldási módok több szempontból is problémásak. A személyi jövedelemadóról történő rendelkezés alapján az egyháznak nyújtott költségvetési források hitéleti célú bevételeknek számítanak, s mint ilyet, az Állami Számvevőszék a felhasználásukat nem ellenőrizheti. Így amennyiben jogszabály rendelkezne arról, hogy ezeket a forrásokat milyen módon kell felosztani az egyház belső szervezetén belül, annak állami kontrollja nem lenne biztosított. Amennyiben az egyházak belső szabályaikban állapítanak meg a felosztás módját, arra az állami szervek ellenőrzése az egyházak autonómiája miatt nem terjedne ki, a belső szabályok alapján hozott határozatokat pedig állami hatóság nem vizsgálhatja.⁴⁵

Az egyházközségek a hatályos állami egyházjogi rendelkezések alapján nem is lehetnek a rendelkezések jogosultjai, hiszen a törvény kifejezetten a bevett egyházakat nevezi meg a rendelkezés alanyaként. Ebből pedig következik a jogalkotó azon szándéka is, hogy ezen jogintézmény nem konkrét közösségek finanszírozására szolgál, hanem az egyházak egészének hitéleti támogatására. Az egyházközségek oly módon válhatnak jogosulttá az egy százalékra, hogy ha a belső szabályok szerint belső egyházi személynek minősülnek, akkor alapítványt vagy egyesületet hozhatnak létre. Ebben a formában fogadhatnak felajánlást a személyi jövedelemadó másik egy százalékára vonatkozó szabályok szerint.

Az adóirányításos rendszer előnyének és egyben hátrányának is tekinthető az, hogy a rendelkezésre jogosult szervezeteket folyamatos versenynek teszi ki. Ennek pozitív hatása, hogy a jogosultakat tevékenységük során minél magasabb minőségű szolgáltatás nyújtására ösztönzi, mivel az állampolgárok az egy százalékukat mintegy szavazásként is használják. Negatívumként kell azonban figyelembe venni, hogy ennek a versenynek bizonyos költségvonzatai is vannak. A szervezeteknek évről évre fel kell hívniuk a magánszemélyek figyelmét, hogy részükre éljenek a nyilatkozattétel jogával. Ebben a tekintetben számításba kell venni, hogy a nagyobb erőforrásokkal bíró szervezetek eredményesebben tudják magukat reklámozni. A fel-

⁴³ DONÁTH László: *Egyház – állam – emberi jogok. Fundamentum*, 2. évf. (1998) 1–2., 78.

⁴⁴ A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentése: i. m.

⁴⁵ 2011. évi CCVI. törvény 8. §.

ajánlások növeléséhez szükség van az adófizetők jobb tájékoztatására, nagyobb fokú ösztönzésére. Számos olyan eset is van azonban, amikor az állampolgár rendelkezik ugyan, de nem érvényesen.⁴⁶

6. Az adóirányítási rendszer értékelése az egyház-finanszírozás rendszerével összefüggésben

Az adóirányítási modell kialakításának célja az volt, hogy a jogalkotó megteremtse az egyházak anyagi függetlenségét, valamint gazdasági stabilitását. Ebben a modellben az egyházak érdekeltté válnak minél több állampolgári támogatás megszerzésében. Ezt a célt azonban nem sikerült teljes mértékben elérni. Az egyházak ugyan kampányolnak és versenyeznek a személyi jövedelemadó egy százalékáért, azonban a költségvetéstől való függőség továbbra is fennáll. A rendszer bevezetése óta is számos további jogcímet tartalmaznak az éves költségvetési törvények, azaz az egyházak finanszírozása nem mozdult el az önfinanszírozó modell felé, ami véleményem szerint a történelmi, kulturális, morális tényezők miatt nem is lenne lehetséges hazánkban. Ugyancsak nem lehetséges a Németországban, valamint Ausztriában alkalmazott modell bevezetése ugyanezen okok miatt.

Az egyházak finanszírozásával kapcsolatosan a szakirodalomban folytatott diskurzus alapján⁴⁷ a következőket kell kiemelni. Az egyházak közfeladatok ellátásával kapcsolatos költségvetési támogatása esetében is az államnak a szektorsemleges elvét tiszteletben tartva a különböző szektorok egyenlő finanszírozására kell törekednie. Az egyházak hitéleti támogatása annyiban tartozik az állam feladatai közé, amennyiben a vallásszabadsággal kapcsolatos objektív intézményvédelmi kötelezettségének tesz eleget. Erre az adóirányítási rendszer alkalmas.

Az adóirányítási modellt több európai államban használják az egyházak finanszírozására. Érdemes lenne azonban a módszert az olasz modellhez igazítani oly módon, hogy az adóalanyok a személyi jövedelemadóból származó teljes költségvetési bevétel bizonyos százalékáról rendelkezzenek. Szintén szükséges megfontolni a költségvetés általi kiegészítés eltörlését, ami után az egyházak kellő motivációt éreznének az állampolgári rendelkezések, adományok megszerzésére.

Abstract

Church financing is a multiple system. One of its elements, introduced in 1997, consists of taxpayers' offer which is a determined part of their personal income tax. The study examines the regulation of tax management from the perspective of taxpayers and beneficiaries. This method of financing has an important budgetary consequence, i.e. the budget completes the sum of the allocation of personal income tax for Churches to a specified extent. The study examines several contradictions with respect to the application of this financing method.

⁴⁶ Például az adózó ugyanabból a kedvezményezett körből jelölte meg a két szervezetet, vagy nem teljesítette adófizetési kötelezettségét határidőben, vagy a munkáltatónak átadott lezárt boríték nincs a ragasztási felületen túlnyúlóan aláírva.

⁴⁷ SCHWEITZER Gábor: Egyház és autonómia. *Fundamentum*, 8. évf. (2004) 2., 63–67; SAJÓ András: A „kisegyház” mint alkotmányjogi képtelenség. *Fundamentum*, 3. évf. (1999) 2., 87–98; BUDA Péter: Állam és egyház: a polgári átalakulás eredményeinek leépítése. *Fundamentum*, 5. évf. (2001) 2., 127–142; SCHANDA (2010): i. m.; SZATHMÁRY Béla: Az egyházi autonómia határai. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. (2007) 3., 87–99.

