

SZILÁGYI BERNADETT

Egyházi szerepek újratöltve

Bevezetés

2012-ben jelentős változásoknak lehetünk tanúi az egyházakkal kapcsolatos szabályozásban. Az Országgyűlés merőben új struktúrát alakított ki, melyet már az új Alaptörvény is jelez. Szakítás történik a semlegesség alkotmányos imperatívuszával, helyette az egyházakkal való együttműködést hangsúlyozza a törvényalkotó. Az együttműködés azonban korántsem üdvös, hiszen a kormányzat nem minden vallási közösséggel akar együttműködni, hanem csupán 14 privilegizált státuszt elnyert egyházzal. A szabályozás nemcsak alapjogi értelemben aggályos, hanem abban a tekintetben is, hogy a közfeladatok ellátásában komoly szerepet játszó egyházak köre szűkül. Az eddig, komoly értékű szolgálatot nyújtó, közszolgáltatásokat megvalósító vallási közösségek lába alól kihúzták a talajt, sem erkölcsileg, sem jogilag, sem anyagilag nem támogatják tevékenységüket tovább.

A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa az egyházak jogállásának megváltozásának folyamatát, illetve az új szabályozás ellentmondásait feltárja. Továbbá azt kívánja bemutatni, hogy az egyházak számára a közfeladat ellátásában megnyitott lehetőség milyen változásokon ment keresztül és milyen irányokba mutat az új Alaptörvény nyomán. A közfeladatok széles spektrumában jelenlévő egyházak feladatellátását a tanulmány a közoktatás példáján keresztül szemlélteni.

A semlegesség alkotmányos elvéről

A liberális demokráciák egyik alapvető igénye az állam semlegességének elve, amely a reformáció korának vallásháborúitól eredeztethető. A semlegesség elve azt jelenti, hogy az állam nem foglalhat állást bizonyos jó életről, helyes életvitelről.¹ Tartózkodnia kell attól, hogy polgárainak megmondja, hogy a különböző versengő felfogások közül, melyiket válassza, az ezekben a kérdésekben való döntésről az államnak le kell mondania. Az állam feladata olyan semleges teret létrehozni, melyben a különböző nézetek szabadon érvényesülhetnek, így az „értékek piacán” az állampolgárok képesek lesznek választani az általuk helyesnek ítélt felfogások közül. Az állam pedig egyes állampolgárokat döntésük alapján nem minősíthet értékesebbnek, illetve magasabb rendűnek.

A rendszerváltás után létrehozott alkotmányos berendezkedésünket áthatotta az állam semlegességének elve, az ország politikai, társadalmi pluralizmust elismerő alkotmányos közössége vált.² Az Alkotmány szövege a semlegesség kritériumát megvalósította, a külön-

¹ GYÓRFI Tamás: Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban. *Jogelméleti Szemle* 3 (2003) 1.

² TÓTH Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? *Közjogi Szemle* 2 (2011) 1.

böző ideológiák versenyét elősegítette és nem foglalt állás az állampolgárok bizonyos jó életéről, így képes volt betölteni azt a funkciót, hogy politikai közösség magáénak fogadja el.

Az állam világnézeti semlegességének követelményéből fakad az állam és egyház elválasztásának igénye.³ Alkotmányunk 60. §-a rendelkezett a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság alapjogának tartalmáról,⁴ illetve *explicit* módon rögzítette, hogy az egyház az államtól elválasztva működik. Az állam vallási semlegességének tartalmát az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) határozatában értelmezi. A testület a semlegesség elvét két elvből vezeti le: az egyház és állam elválasztásából⁵ és az egyenlőség elvéből.⁶ Alkotmányunk tehát garantálja és kifejezetten előírja az elválasztás elvét, melyből egyértelműen következik, hogy az állam nem kapcsolódhat össze egyetlen egyházzal sem intézményesen, nem azonosíthatja magát egyetlen egyház tanításával sem, valamint nem avatkozhat be az egyházak belső ügyeibe. További jelentéstartalma az elválasztásnak, hogy az állam nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. Ebből az következik, hogy az egyházak hittételeinek vizsgálatára sem hivatott. A semlegesség másik aspektusa, a hátrányos megkülönböztetés tilalma azt követeli meg az államtól, hogy az egyházakat egyenlőként kezelje. Az egyenlőség elvét azonban az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy az egyházak egyenlőként kezelése nem zárja ki, hogy az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepét figyelembe vegyék, illetve a jogalkotó ezekre a sajátosságokra tekintettel alkosson jogszabályokat. A testület ezen megállapítása a szakirodalom álláspontja szerint meglehetősen aggályosnak tekinthető.

Összességében elmondható, hogy a rendszerváltás után kialakított alkotmányos klauzula megfelel a semlegesség kritériumainak, azonban az állam és egyház elválasztásának alkotmányos imperatívusza a jogalkotás területén számos ellentmondást szült és több ponton visszalépés volt megfigyelhető.

Az egyházak státusza

Az Alkotmány 60. §-ában a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, valamint az egyházak vonatkozásában lefektetett alapelveket a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény részletezi. A vallásszabadság gyakorlásával szorosan összefüggő kérdés, hogy az állam mely vallási közösségeket ismer el egyházként, hogyan lehet egyházi státuszt szerezni, és jár-e valamilyen megkülönböztetéssel az egyházi jogállás elnyerése. A törvény szerint az azonos hitelveket követők, vallásuk gyakorlása céljából, önkormányzattal rendelkező vallási közösséget, vallásfelekezetet, egyházat hozhatnak létre. Az egyházak nyilvántartásba vételét a székhelye szerint illetékes megyei bíróság, illetve a Fővárosi Bíróság végzi. A törvény alapítási kritériumként száz fős küszöböt állapít meg, tehát egyházat száz fő magánszemély alapíthat.

A száz fős küszöb alkotmányosságát az Alkotmánybíróság is vizsgálta. A 8/1993. (II. 27.) határozatában a testület kimondta, hogy a száz fős korlát nem alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság szerint a vallásgyakorlás szabadságát nem kötik semmilyen szervezeti

³ PACZOLAY Péter: *A lelkiismereti és vallásszabadság*. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 559.

⁴ A tanulmány a vallásszabadság egyéni alapjogi oldalával nem foglalkozik, kifejezetten az intézményi oldala képezi a vizsgálandó tárgyát.

⁵ 1949. évi XX. törvény 60. § (3) bekezdés: „(3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.”

⁶ 1949. évi XX. törvény 70/A. § (1) „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

formához. A közösségi vagy közösségben történő vallásgyakorlás akkor is szabad, ha nem egyházban, hanem más szervezeti formában történik.⁷ A testület elismeri ugyanakkor, hogy az egyházak nagyobb szervezeti autonómiával bírnak, mint egy egyesület, ugyanis az egyházakra nézve nem jelent kötelezettséget a demokratikus működés. További eltérés, hogy az egyházi jogi személyek jogosultak csak fakultatív hitoktatásra állami iskolában. Az Alkotmánybíróság szerint a vallásszabadsághoz való jog érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem vezetnek arra, hogy bárki vallásgyakorlását megakadályozzák.⁸ Tehát a testület szerint a meglévő eltérések, azaz az egyházak és a vallási közösségek megkülönböztetése alkotmányosnak mondható.

1990 után több olyan jogalkotási aktus is született, amely az egyházak egyenlőként való kezelésének nem felel meg és a visszalépés irányába hat. Elég csak az Antall-kormány 1948 előtti államegyházi viszonyokra alapozott egyházi ingatlanrendezési törvényre vagy a vatikáni megállapodásra épülő egyház-finanszírozási törvénycsomagra gondolni, mely újraéleszti a bevett és az elismert felekezetek közötti közjogi különbségtételt. A kormányzat és az egyházak közötti viszonyt pedig átszövi a különmegállapodásokra épülő paktumpolitika.⁹ Ezek a törvények, megállapodások egyrészt az egyházak hitéleti tevékenységéhez, másrészt közcélú tevékenységéhez nyújtott többlettámogatásokról rendelkeznek, melyek gyakorlatilag megermentik az egyházak közfeladat-ellátásának előnyösebb anyagi feltételrendszerét, ugyanakkor a pénzügyi összefonódás árnyéka is rávetül a privilegizált egyházak és a kormányzat kapcsolatrendszerére.

Semlegesség újratöltve

Az új Alaptörvény a régi szabályozáshoz képest teljes paradigmaváltást valósít meg. A radikális elválasztás és az állam semlegességének elve nem érvényesül tovább. A világnézeti pluralizmust alapul vevő alkotmányos szabályozás után az új alaptörvény egy monolit ideológiát teremt meg, azaz polgárai egy részének világnézetét, vallását, családmodelljét helyesnek fogadja el, állást foglal abban a kérdésben, hogy melyik életfelfogás és világnézet értékes, ezáltal azonban alacsonyabb rendűnek tüntet fel más világnézeteket.¹⁰ A nemzeti hitvallásban megfogalmazott keresztény értékek („kereszténység nemzetmegtartó szerepe”, „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, hit és a szeretet.”) követésének imperatívuszát egy plurális társadalom nem minden tagja tudja elfogadni. A semlegesség doktrínáját az új Alaptörvény több ponton elveti, hiszen a polgárainak egyfajta jó életről vallott felfogást közvetít, és bizonyos értékekről folyó diskurzusokat lezár.¹¹ Alkotmányos szinten radikális szakítás történik a pluralizmussal.

Az új Alaptörvény VII. cikke rendelkezik az állam és az egyház viszonyáról, mely egyrészt deklarálja az egyházak önállóságát. Másrészt rögzíti, hogy az állam és az egyházak különváltan működnek, ugyanakkor az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal. A rendelkezésből következik, hogy az egyház és állam elválasztásának elve megszűnik, helyette egy különvált, de az együttműködésre különösen építő szabályozást

⁷ SAJÓ András: A „kisegyház” mint alkotmányjogi képtelenség. *Fundamentum* 2 (1999) 89.

⁸ 8/1993. (II. 27.) AB határozat.

⁹ MÉSZÁROS István László: A vallási jogegyenlőség védelmében. *Fundamentum* 2 (1999) 99.

¹⁰ TÓTH, 2011. 1.

¹¹ I.) cikk (1) bekezdés: „Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját.”

előlegez meg az alaptörvény. Az egyházakkal való közösségi célok érdekében történő együttműködés klauzulájának alaptörvényi szinten történő deklarálása teszi fel a semlegeséggel való szakításra a pontot.

Az egyházak státusza újratöltve

Az új Alaptörvény felhatalmazta a jogalkotót, hogy az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvényben rendezze. Az új egyházügyi törvény megalkotását meglehetősen sok ellentmondás kísérte és kíséri¹². A törvény első javaslatának (I/3507) benyújtása 2011. június 14-én történt – az utóbbi időben divatosná vált formában – képviselői önálló indítványként. A javaslat a magyarországi egyházakat, vallásfelekezeteket és vallási közösségeket több csoportba sorolta:

– A vallás szabad gyakorlásáról szóló 1895. évi XLIII. törvénycikk alapján bevett és elismert egyházak,

– Jelentős közcélú tevékenységet ellátó egyházak, amelyekkel a kormány megállapodást köt,

– Országos lefedettségű, illetve világvallásokhoz kötődő, jelentős nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező további, az Országgyűlés által elismert vallási közösségek.

Ezzel az Országgyűlés 45 egyházat ismert volna el. Az egyházak közötti különbségtétel azonban egyértelműen sérti azt a rendelkezést, miszerint az egyházakat azonos jogok illetik és kötelezettségek terhelik, sérti továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is. A javaslat az egyházak vonatkozásában azt a kitétel is megfogalmazta, hogy egyházat csak cselekvőképességű, magyarországi lakóhellyel rendelkező természetes személyek alapíthatnak. Az egyházak nyilvántartásba vételének szabályai az eredeti terv úgy alakultak volna, hogy azokat a Fővárosi Bíróság veszi nyilvántartásba, ami a korábbi szabályokon némiképp változtatott volna. A nyilvántartásba vétel feltételeként írta elő a javaslat a minimális húsz éves egyesületként való magyarországi működést, illetve hogy legalább ezer, magyarországi lakóhellyel rendelkező természetes személy tagja legyen. Ezek alapján a szabályozás mindenképp visszalépést jelent az 1990. évi IV. törvényhez képest. További visszalépést jelent az egyházak kategorizálása, illetve alapításának megváltozott szabályai mellett, hogy a törvény definiálja a vallási tevékenység fogalmát,¹³ illetve megadja a bíróságnak az esetleges lehetőséget, hogy szakértők segítségével megvizsgálja a nyilvántartásba vételi eljárás során, hogy az egyesület tevékenysége valóban vallásinak minősül-e, ez pedig egyértelműen a hittételek vizsgálatát jelenteni.

A törvény megszületésének folyamatában egy igen jelentős fordulatot jelentett a 2011. július 11-én benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslat. Mind az egyházak körére, mind pedig a nyilvántartásba vételre vonatkozóan igen lényeges eltéréssel fogadták el, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt. Az egyházakat a törvény alapvetően két kategóriára bontja. Egyrészt 14 egyházat¹⁴ a törvény automatikusan elismer, a többi egyesü-

¹² A tanulmány készítésének idején az egyházügyi törvény legújabb változata már kihirdetésre vár.

¹³ 6. § (1) „E törvény alkalmazásában vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, mely természetfelettre irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartás követelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.”

¹⁴ Magyar Katolikus Egyház; Magyarországi Református Egyház; Magyarországi Evangélikus Egyház; Zsidó vallásfelekezetek: Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante), Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség; Ortodox Egyház: Budai Szerb Ortodox Egyházmegye, Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus – Magyaror-

letnek pedig lehetősége lesz arra nézve, hogy egyházként elismerjék. Ehhez szükséges, hogy a nyilvántartásba vételre irányuló kérelmüket a miniszterhez benyújtsák, aki szintén jogosult szakértőt felkérni a vallási tevékenységre vonatkozó feltételek megítélésére. A nyilvántartásba vételhez szükséges korlátokat, hasonlóan az eredeti javaslattal, a törvény húsz éves magyarországi működéshez és ezer természetes, magyarországi lakóhellyel rendelkező, személy aláírásához köti. Amennyiben a törvény által megadott kritériumoknak megfelel az egyesület, a miniszter az egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet az Országgyűlés elé terjeszti. Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az egyházi státusz újraszabályozásának indokaként a kormányzati kommunikáció egyértelműen a „bizniszegyházakkal” való leszámolást jelöli meg. Nem új keletű a megközelítés, hiszen már az előző egyháztörvény kapcsán felmerült módosítási javaslatok is ezt a problémát akarták orvosolni. Megjegyzem, a csupán az állami támogatásokra éhező bizniszegyházak kérdését a finanszírozási szabályok megváltoztatásával hatékonyabban és eredményesebben lehetett volna kezelni. Ezzel szemben most olyan helyzet állt elő, hogy a valóban hitéleti tevékenységet végző, és a társadalom számára komoly értékű szolgálatot nyújtó vallási közösségek százait sikeresen összemosták a ténylegesen működő bizniszegyházakkal.¹⁵

A szabályozás következménye, hogy 2012. január 1-jétől az Országgyűlés által el nem ismert egyházak egyházi státusza megszűnik és egyesületként fog tovább működni. Az új törvénynek számos, az alapjogokra, a jogállamiságra vonatkozó negatív vonzata van, amely ellen többen megpróbálták felemelni hangjukat mind hazai, mind pedig nemzetközi szinten mindaddig sikertelenül. A nemzetközi felháborodást a kormányzat azzal igyekszik lecsendesíteni, hogy az egyházak státuszára vonatkozó kérdések nem nemzetközi alapjogi kérdések, ugyanis a különböző nemzetközi dokumentumok ezen alapjog alanyi oldalára vonatkozóan rögzítenek csak kötelezettségeket.

Az új törvény sérti az állam és egyház elválasztásának elvét. A semlegesség elvét felelevenítve, az állam nem foglalhat állást bizonyos jó életről, helyes életvitelről, így a hitéleti kérdésekbe sem avatkozhat bele. Nem dönthet az egyes közösségek által vallott nézetek igazságtartalmáról, helyességéről. A magyar szabályozás szerint azonban a miniszter ez alapján is jogosult dönteni, hogy melyik közösséget tartja a vallási tevékenységénél fogva értékeesebbnek, hasznosabbnak.

Sérül a felekezetek egyenlőségének elve és a diszkrimináció tilalma. A törvény, azzal, hogy politikai elismeréssel, szubjektív alapon adja meg egy egyesületnek az egyházi rangot, ezáltal a különböző közösségek nem egyforma eséllyel indulnak, hogy egyházzá válhassanak. Ennek következménye pedig, hogy a felekezetekhez tartozó személyeket sem egyenlőként kezeli az állam. További ellentmondás a szabályozásban, hogy az egyházi státuszukat elvesztő egyházak szerzett jogai sérülnek, ennek elkerüléséhez a jogalkotónak az 1990. évi IV. törvényt kellett volna irányadó minimumnak tekintenie.¹⁶

Az egyházak nyilvántartásba vételével kapcsolatos problémát jelenti, hogy a nyilvántartásba vétel kikerül a bíróságok hatásköre alól és az Országgyűlés lesz az illetékes. Ennek két fontos következménye van. Egyrészt sérül a hatalmi ágak elválasztásának elve, miszerint

szági Ortodox Exarchátus, Magyarországi Bolgár Ortodox Egyház, Magyarországi Román Ortodox Egyházmegye, Orosz Ortodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus); Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete; Magyarországi Baptista Egyház; HIT Gyülekezete.

¹⁵ <http://szuveren.hu/tarsadalom/felekezetek-utkeresese> (2011. 11. 24.)

¹⁶ A törvény koncepció összességében nem meglepő, hiszen az előző Orbán-kormány idején is felmerült egy hasonló, egyértelműen visszalépést jelentő újraszabályozás.

az Országgyűlés a törvényhozói hatalom egyedi ügyekben, az általa megalkotott törvény alkalmazásáról nem jogosult dönteni.¹⁷ Másrészt pedig az Országgyűlés döntése alapján az egyesületnek nincs lehetősége jogorvoslattal élni, így pedig a jogorvoslathoz való jog elve fog sérülni.

Ugyanakkor az elismert egyházak szemszögéből vizsgálva a törvényt, megállapítható, hogy rájuk nézve is tartalmaz szigorúbb rendelkezéseket. Atláthatóbb működést, nyilvántartást követel meg tőlük a jogalkotó, tehát a mozgásterük szűkül. Ha a társaik iránt érzett szolidaritás miatt nem is, de a törvényi korlátozások arra készíthetnék az elismert egyházakat, hogy ők is hallassák hangjukat, azonban a remélt anyagi és nem anyagi előnyök miatt, nem teszik.¹⁸

Az egyházakkal kapcsolatos, meglehetősen vitatott „törvénygyártás”-nak nem tért véget. Az Alkotmánybíróság ugyanis megsemmisítette a 2011. évi C. törvényt a 2011. december 19-én hozott 1279/B/2011. határozatával, közjogi érvénytelenségre hivatkozva. A határozat legfőbb indoka, hogy a törvényhozási eljárás során garanciális házsabályi rendelkezést sértettek. A zárószavazás előtti módosító javaslat a törvényjavaslat számos rendelkezését és azon belül alapvető jelentőségű, elvi szabályozási részét is érintette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ehtv. megalkotása során az eredeti javaslatához képest koncepcionális változást tartalmazó zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Házsabállyal ellentétesen került sor.¹⁹ Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének koherenciázavarra történő korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából jelentős, enélkül a szabály nélkül a megfontolt és minőségi törvényhozást szolgáló biztosítékok kiüresedése történhetne meg.²⁰

Az egyházak státuszára vonatkozó harmadik újratöltést a 2011. december 21-én Lázár János által benyújtott T/5315. számú képviselői önálló indítvány jelenti.²¹ Az egyházak körére, a most már csak kihirdetésre váró törvény, nem tartalmaz újítást, továbbra is 14 egyházat ismer el. Az egyházak elismerésére és nyilvántartásba vételének szabályai azonban lényegesen módosulnak. Az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület egyházként való elismerését legalább ezer fő aláírásával a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával lehet kezdeményezni. A törvény nyilvántartási korlátként az eddigi húsz éves magyarországi működés helyett, százéves nemzetközi működést határoz meg. A népi kezdeményezés alapján az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága fog törvényjavaslatot terjeszteni az Országgyűlés elé. Az egyesület köteles a nyilvántartásba vételhez szükséges feltételeket igazolni. A bizottság a vallási tevékenységre, hitvallásra, rítusra és a százéves nemzetközi működésre vonatkozó feltételek fennállásáról állásfoglalást kérhet a Magyar Tudományos Akadémia elnökétől. Kérdés, hogy a Magyar Tudományos Akadémia elnöke egy személyében mennyire lehet kompetens kérdések eldöntésében. Összességében tehát a törvény koncepcionális visszalépése az 1990-ben kialakított szabályozáshoz képest továbbra is fennáll.

A szektorsemlegesség elmélete és gyakorlata

Az állam a közösségi célok, közfeladatok megvalósítását nem feltétlenül közvetlenül látja el, hanem a különböző szektoroknak ad át bizonyos feladatokat. Az egyházak e tekintetben a

¹⁷ <http://www.vallaszabadsag.atw.hu> (2011. 12. 2.)

¹⁸ <http://szuveren.hu/tarsadalom/felekezetek-utkeresese> (2011. 11. 24.)

¹⁹ 1279/B/2011. AB határozat.

²⁰ Paczolay Péter különvéleményében kifejtette, hogy a törvény alkotmányosságát a testületnek érdemben kellett volna vizsgálnia.

²¹ A javaslatához még húsz képviselő csatlakozott.

közfeladatot ellátók egyik csoportját alkotják, a nonprofit és a magánszektor mellett. Viszszautalva a tanulmány elején a semlegességgel kapcsolatosan leírtakra, ha a plurális demokráciát vesszük kiindulópontként, akkor feltételezzük, hogy az állam a közösségi feladatok ellátása során a különböző szereplőkhöz semlegesen viszonyul, és a feladatok ellátásának kezeit neutrálisan, az ellátóktól függetlenül biztosítja.

A szektorsemlegesség elmélete több elemből épül fel. Fontos, hogy amennyiben az állam vagy a decentralizált egységek ki akarnak vonulni a feladatellátás saját szervezetükkel történő ellátásából, az átvevő szektorok azonos eséllyel indulhassanak a feladatellátás megszerzéséért folyó versenyben. Az első követelmény, hogy a különböző szektorbeli fenntartók azonos kritériummal válhassanak közfeladatot ellátókká, azaz azonos feltételek vonatkozzanak az intézményeik alapítására. Az önkormányzat vagy az állam a feladatát akkor adhatja át egy nem kormányzati szereplőnek, ha azzal meghatározott feltételekkel a feladatok átvállalására vonatkozó szerződést köt. A szerződésben rendezni kell a feladat tartalmát, a felek jogait és kötelezettségeit, a feladat ellátásának időtartamát, garanciális jellegű kérdéseket, illetve a finanszírozási szabályokat. A szerződés megkötésének lehetőségét minden szektor felé azonos feltételekkel szükséges biztosítani. A finanszírozási kérdések vonatkozásában garanciális szabályként jelenik meg, hogy a feladat ellátásához szükséges anyagi támogatást a feladatellátásért továbbra is felelős állam szektoriallis hovatartozástól függetlenül biztosítja az átvevő fenntartónak. A szektorsemlegesség további fontos kritériuma, hogy az egyes szektoroknak egyenlő feltételek mellett biztosítani kell a lehetőséget arra nézve, hogy a feladat ellátásához szükséges hozzáadható forrásokra telessenek szert. Ilyen hozzáadható forrást jelent a személyi jövedelemadó egy százalékának felajánlása vagy a különböző adókedvezmények a közhasznú tevékenységek támogatásánál.²²

A szektorsemlegesség elvi kritériumrendszere azonban több ponton konfliktushoz vezetett és nem érvényesült maradéktalanul, különösen az egyházak finanszírozására vonatkozó megállapodások, törvények elfogadása után. A szektorsemlegesség elvét sértő szabályozás több ízben alkotmányossági aggályokat vetett fel, azonban az Alkotmánybíróság nem találta a szabályozást alkotmányellenesnek.²³

Az egyházak közoktatásban játszott szerepe

A közoktatást sajátos piaci kudarcként, meritórikus jószágként tartjuk számon, ami azt jelenti, hogy az önmagukban is az érdemesítésen alapuló közjavak köréhez tartozik, ugyanakkor a közoktatás megszervezésénél további piaci kudarcok is jelentkezhet, mint például az externális hatások, információs aszimmetria. A piaci kudarcok azonban számos elégtelenséggel küzdenek, amelyet a kormányzatnak kezelnie szükséges. A közoktatásban jelentkező kudarcokat a kormányzat a különböző szinteken eltérő eszközökkel (szabályozás, támogatás) és intenzitással kezeli.

A hagyományos módon szervezett és finanszírozott kormányzati szektor nem feltétlenül tudja teljes mértékben kielégíteni a fogyasztói igényeket és megfelelően reagálni a diákok, szülők és munkaadók keresletére.²⁴ Az új igények kielégítéséhez szükséges jogi akadályok a rendszerváltás után az iskolafenntartás korábbi állami monopóliumának felszámolásával szűntek meg. Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LV. törvény a helyi önkormány-

²² HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsmet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005. 145.

²³ Példaként említhetjük a 22/1997. (IV. 25.) AB határozatot és a 15/2004. (V. 14.) AB határozatot.

²⁴ SEMJÉN András: Az oktatásgazdaságtan és oktatásfinanszírozás kutatásának két évtizede Magyarországon. *Educatio* 1 (2001) 76.

zatokra ruházta az oktatásellátás felelősségét, s ehhez átadta a korábban állami tulajdonú közoktatási létesítmények tulajdonjogát.²⁵

A közoktatási feladatokat az önkormányzatok közvetlen intézmény-fenntartással, más önkormányzattal való együttműködéssel vagy más önkormányzat által történő működtetéssel, illetve más szektorból való feladatellátóval kötött közoktatási megállapodással látják el.²⁶ A szektorsemlegesség elve alapján a szerződéses megoldás során a feltételeket és a finanszírozási kérdéseket azonos módon, fenntartóktól függetlenül kell rendezni.

A leginkább vitatott kérdés a közoktatási feladatok ellátása során, hogy miként alakulnak a finanszírozási feltételek. A hatályos közoktatási törvény szerint a közoktatás rendszerének működéséhez szükséges fedezetet az állami költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosítja, melyet a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja és a közoktatási intézmény más saját bevétele egészíthet ki. Eszerint tehát a közoktatás finanszírozása kétlépcsős, két egymástól elkülönülő rendszerből áll. A központi költségvetés támogatja a fenntartókat, a fenntartók pedig finanszírozzák az intézményeket.²⁷ A központi költségvetés által biztosított normatív támogatás rendszere szektorsemleges, azaz a fenntartóktól függetlenül mindenkinek jár. Az 1998-ban megkötött vatikáni megállapodás azonban olyan kiegészítő normatívát irányoz elő az egyházi fenntartók részére, amelyből a más nem állami szektorhoz tartozó fenntartók nem részesülnek. A kiegészítő normatíva összege az önkormányzati iskoláknak a fenntartójuk által nyújtott kiegészítés országos átlagával egyenlő. Ezzel gyakorlatilag az egyházi intézmények váltak a közoktatás legbiztonságosabban finanszírozott intézményeivé, miután működésüket teljes egészében a költségvetés fizeti.²⁸

Könnyű belátni, hogy ez a finanszírozási rendszer oda vezetett, hogy a kedvezőtlen gazdasági helyzetben lévő önkormányzatok számára menekülési utat jelentett, hogy a már működő intézményeiket átadják, mert ez esetben a működés teljes költségét az állam finanszírozza.

A kép teljességéhez a lelkiismereti- és vallásszabadság alapjogi oldalán felmerülő aggályokat is érdemes megemlíteni. Mivel az államnak világnézeti kérdésekben semlegesnek kell lennie, ezért az általa fenntartott iskoláknak is. Tehát köteles működtetni semleges iskolát, de nem kötelessége elkötelezett intézményeket felállítani. Jelenleg azonban több kistéleplésen csak világnézetiileg elkötelezett oktatási intézmény működik, tehát sérül a vallásszabadság alapjoga.

Az egyházak közfeladat-ellátásban játszott szerepének a jogalkotó az új Alaptörvény alapján egyértelműen nagyobb szerepet szán, hiszen rögzítésre kerül, hogy az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal. Ezen klauzula részletes kibontása egyrészt az új egyházügyi törvényben nyer megfogalmazást, másrészt az egyes ágazati törvényekben jelenik meg.

Az új egyházügyi törvény szerint az egyházak részt vállalhatnak a társadalom értéketremető szolgálatában, ennek érdekében jogosultak közcélú tevékenység folytatására. A hitéleti tevékenységük mellett az egyházak végezhetnek nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint kulturális, környezetvédelmi, sport- és más tevékenységet. Az egyházak közcélú tevékenységükhöz költségvetési támogatásra jogosultak, olyan mértékben, amilyen mértékben a hasonló tevékenységet

²⁵ POLÓNYI István: Rendszerváltozások az oktatás finanszírozásában. *Educatio* 4 (2009) 479.

²⁶ HORVÁTH M. Tamás: *Magunkon kívül*. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren. A helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007. 104.

²⁷ POLÓNYI, 2009. 480.

²⁸ POLÓNYI István: Az egyházi közoktatás néhány oktatásgazdaságtani sajátossága. *Educatio* 3 (2005) 609.

folytató állami vagy helyi önkormányzati intézmények kapnak. A törvény szövegéből az következik, hogy az egyházak minimálisan jogosultak ugyanakkora támogatásra, a többlettámogatások tilalmát nem foglalja magában a törvény. A szektorsemlegesség tilalma ellen hat, hogy az egyházak jogszabályban meghatározottak szerint az államháztartás alrendszeréből, európai uniós forrásokból vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott programokból, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül, egyedi döntés alapján támogatásban részesülhetnek.

Az új köznevelési törvény továbbra is előnyben részesíti az egyházak által ellátott köznevelési feladatokat. Amennyiben az egyház a kormánnyal a köznevelési feladatok ellátására megállapodást köt, az illetékes kormányhivatalhoz megküldött egyoldalú nyilatkozatával vállalhatja a feladatellátásban való közreműködést. A Magyar Katolikus Egyház helyzete még inkább preferáltabb e tekintetben, hiszen ő a feladatellátásra vonatkozó nyilatkozatot a vatikáni megállapodás alapján jogosult elvállalni. A köznevelési törvény sérti az egyenlő finanszírozás elvét, amely szerint az egyházi, valamint a nemzeti önkormányzati intézményfenntartók által ellátott nevelési, nevelési-oktatási feladatok központi költségvetési finanszírozása az állami fenntartású intézményekre vonatkozó általános szabályok alapján, azokkal azonos mértékben történik. Kérdés, hogy a törvény hova helyezi finanszírozás szempontjából a civil szektort.

Az új köznevelési törvényben megfogalmazott, a nem állami szereplők által ellátott köznevelési feladatokra vonatkozó feltételek nem tesznek eleget a szektorsemlegesség kritériumainak, illetve az egyházak feladatellátását előnyben részesíti.

Az egyházak jogállásának szigorításának a közfeladat ellátásban is lesznek következményei. Mivel az új egyházügyi törvény értelmében több eddigi egyház elveszíti jogállását, így a közfeladatok ellátásában is hátrányosabb pozícióból indulhatnak. Nem biztos, hogy az állam vagy az önkormányzat a vallási közösséggel akar majd közszolgáltatási szerződést kötni. Ezek a közösségek eddig építettek a feladatellátásuk során a kiegészítő normatívára, viszont ezektől az anyagi erőforrásoktól elesve nem lesznek képesek ellátni eddigi feladataikat, így adott esetben a jó infrastruktúrával rendelkező intézményrendszerüket a szétesés fenyegeti.

Összegzés

Magyarországon az egyházak és az állam viszonyrendszere új időszámításba lépett, hiszen az új Alaptörvény *explicit* módon kifejezi az egyházakkal való együttműködés szándékát. A 2011-ben elindult „törvénygyár” szintén ebbe az irányba halad. A jelenlegi helyzetben tehát látótávolságon kívülre került a liberális demokráciák óhajaként számon tartott szigorú elválasztás elve. A jelenlegi politikai és társadalmi helyzetben a következetes pénzügyi elválasztás sem valósulhat meg, erre ugyanis mindkét fél kompromisszumos magatartására lenne szükség.²⁹ Egyrészt szükséges lenne, hogy a kormányzat ne akarjon adni, másrészt pedig az egyházak ne akarják elfogadni a különféle jogcímen nyújtott támogatásokat.

A jelenlegi folyamatnak a társadalomra kiható következményei is lehetnek. Az egyházak politikai függőségük miatt egy idő után bizalmatlanságot fognak közvetíteni az általuk nyújtott közszolgáltatások igénybevevői körében, amelyet fokoz az új egyháztörvény iránti közömbösségük. Így megnövekedhet a civil szektor iránti kereslet a fogyasztók körében, itt azonban más deficitek jelentkezhetnek. Az egyre szűkülő források miatt csökkenhet a civil szereplők működése, kevésbé tudják ellátni a felvállalt feladataikat, a kisebb településeken

²⁹ SCHWEITZER Gábor: Elválasztás vagy összefonódás? Margináliák az állam és az egyház 1990 utáni kapcsolatához. *Állam- és Jogtudomány* XLIII. évf., 3-4 (2002) 312.

érdemben megjelenni, amelynek következtében a közszolgáltatásokat igénybevevők jobb híján az egyházi feladatellátók felé fognak fordulni.

BERNADETT SZILÁGYI
Roles of Churches Reloaded
(Summary)

In 2012, the new Hungarian Constitution and the new law on Churches came into force. The new rules signify a paradigm shift concerning the practices of Churches. This paper compares the prior legislative with the law currently in effect. After the democratic transformation, the separation of Church and State is explicitly stated in the Constitution of Hungary. Neutrality is the most important principle with respect to the freedom of conscience and religion, Churches and other religious or ideological organisations. The State should remain neutral in questions concerning ideology, and should not identify itself with any ideologies and religions. The concept of neutrality is elaborated by the Constitutional Court in some decisions. However, the principle of neutrality may seem broken in practice by the Government or Parliament. Churches receive a direct subsidy from the budget to fund public services carried out by them (e.g. education). Churches receive more support than the other non-governmental organisations (NGO's). The level of support can be different in diverse sectors (public, non-profit, Church). In legislation, the principle of equal funding and sector-neutrality is not adopted. The new Hungarian Constitution does not underline the separation of Church and State, but the cooperation between State and Church. The new Constitution has a Christian ideological position, and the Christian morals are distinguished from other ideologies. The State ensures an active role for traditional Churches and some privileged Churches in carrying out public services. Consequently, the neutrality is not adopted by the legislative.