

PACZOLAY PÉTER

Az állam semlegességének mítosza?

Az állam semlegességének doktrínájából súlyos gyakorlati politikai következmények adódnak, már csak ezért is okkal áll e kérdés különböző szempontú — jogfilozófiai, alkotmányjogi, politikatudományi — viták és elemzések középpontjában. Kis János tanulmánya arra keres választ, hogy az állam semlegességének gyakran emlegetett metaforája miként fordítható át kézzelfogható alkotmányos tanná, és ehhez szükségesnek tartja a semlegesség tartalmának tisztázását. A jelen írás másképp közelít a témához, amikor a kérdést úgy teszi föl: lehet-e az állam egyáltalán semleges?

ESZMETÖRTÉNETI ADALÉKOK AZ ÁLLAM SEMLEGESSÉGÉHEZ

Az állam fogalma a 16. században jelent meg az európai gondolkodásban, és a semlegesség mindjárt a kezdetekkor meghatározó eleme volt a koncepciónak. Elsősorban mint a vallási, ideológiai ellentétek fölött álló, azok vonatkozásában semleges erőre tekintettek az államra.

Az állam fogalmának első, jogilag is kidolgozott elmélete, Jean Bodin szuverenitástana a versengő felek fölött álló állam (közösség) koncepciójára épült. Az államnak nem volt feladata többé, hogy igazságot tegyen vallási vitákban. Elvált egymástól a hitbeli meggyőződés, felekezeti hovatartozás és az állam iránti lojalitás. Medici Katalin kancellárjának, L' Hopitalnak 1562-ben mondott beszéde ékesen illusztrálja e tan gyakorlati politikai konzekvenciáit: „Nem a vallás, hanem az állam ügyeinek rendezése itt a kérdés; lehetnek olyan polgárok is, akik nem keresztények, ... és békekességben lehet élni azokkal, akik más nézetet vallanak.”

Az állam semlegességének e kezdeti, az ellentétek felett álló felfogása a szuverenitás későbbi értelmezésében egyre inkább az állam mindenhatóságának tételezése felé tolódott el: Hobbes, részben Rousseau, majd Hegel államelméletében az állam a közérdek megtestesítője, az általános akarat képviselője, s mint ilyen megkérdőjelezhetetlen.

Ettől eltér a politikai liberalizmus elsősorban Locke nyomaiban járó, toleranciát hirdető államkonceptiója, míg a pluralizmus felfogásában az állam csak az egyike a társadalmat alkotó számtalan közösségnek (Laski). A liberális felfogásból legtartósabban az állam pártatlan, elfogulatlan döntőbíróként való szemlélete maradt meg.

A liberális államfelfogás semlegességet hirdető tanának radikális konzervatív kritikáját Carl Schmitt adta: az abszolutisztikus és liberális állam semleges volt; a 20. században ez nem igaz. Az állam semlegességét a gazdasággal, a hagyományosan nem-állami területekkel (vallás, oktatás, kultúra) szemben a beavatkozás, állam és társadalom összeolvadása váltja föl: minden társadalmi probléma közvetlenül állami problémává válik, nincs többé semleges terület.

A második világháború után a nyugati típusú demokráciák jellemzője a pártállammá szerveződött társadalom, melyben a pártok szerepe meghatározó.

Ha kettéválasztjuk azt a két kérdést, hogy az állam semlegessége kívánatos-e, illetve hogy lehetséges-e, akkor a normatív és a leíró tudományeszmény klasszikus kérdéséhez jutunk el. A normatív szempontú, illetve leíró megközelítés más-más módszert jelent és lényegesen különböző gyakorlati következménnyel jár. Ezt azért indokolt hangsúlyozni, mert jó fél évszázada az utóbbi megközelítés tekinthető általánosnak, a diszkusszió eszmetörténeti helyét ezért mindenképpen jelezni kellett.

AZ ÁLLAM SEMLEGESSÉGÉNEK NORMATÍV TARTALMA

Az állam semlegességével szorosan összefüggő kérdés: mi az állam funkciója adott közösségben — társadalomban, illetve a társadalommal szemben —, és mik az állami cselekvés határai.

Az állam fogalmának tisztázása vagy legalábbis meghatározási kísérlete az első feladat, amellyel ki kell egészíteni a kérdéskör tárgyalását. Az állam kényszerszervezet, mely felségterületén minden emberre kötelező szabályokat alkot, és ezek megsértését erőszak alkalmazásával szankcionálja. Persze nem a definiálás lényeges itt önmagában. Az a fontosabb, hogy milyen funkciót tölthet be az állam abban a filozófiai elképzelésben, amely semlegességét tételezi föl. Az állam akkor tekinthető semlegesnek, ha a társadalmi konfliktusokon kívül és azok fölött álló szervezetként működik. Ez az eszmény arra az elképzelésre épül, hogy az állam a polgárok és szervezeteik — közöttük a pártok — fölött álló és azoktól független intézmény. Az állam e fogalma rendkívül absztrakt, és még nehezebben értelmezhető, mint a semlegesség fogalma.

Az állam ugyanis megosztott — és többek között ennek eredményeként is —, korlátozott. Különösképpen világossá válik az állam tagoltsága, ha az államhatalmat a felhasználásával kapcsolatos ún. autoratív döntéseken keresztül kívánjuk megragadni: az ilyen döntések példaként említett parlamenti törvény, a kormányhatározat és a bírói ítélet természetüket tekintve rendkívül eltérő normák. A parlamenti döntések normális esetben a választásokon elnyert többség véleményét tükrözik, a többséget pedig pártok alkotják, és e pártoknak nem semleges, hanem nagyon is „pártos” elképzeléseik vannak alapvető kérdésekről. Azt elvárni, hogy e pártok saját — akár ideológiai — elképzeléseik megvalósítását, vagyis törvényi formába öntését önként korlátozzák, nemcsak illúzió, hanem ellentétes volna a választói akarattal is. A kormányhatározatok természete igen eltérő lehet, és magának a kormánynak a természete is változik attól függően, hogy milyen alkotmányos berendezkedésről van szó. Végül a független és semleges bírói hatalmi ág döntései is differenciáltan kezelendők; e vonatkozásban sok jogrendszer a laikusok részvételével (pl. esküdtek) próbálja azt a távolságot csökkenteni, mely a peres ügyben érintett fél, és a döntést hozó állam között van.

Az állam fogalmának egységes és differenciálatlan használata hiányolja a szükséges meggyőző és magyarázó erővel rendelkező érveket. Az állam nem egységes, hanem rendkívül bonyolult viszonyokból és eljárásokból tevődik össze.

Mégis vannak bizonyos elvek, melyeket — legalábbis az alkotmányos jogállamokban — egyaránt tiszteletben kell tartania a parlamentnek, a kormánynak és a bíróságoknak is, noha egyébként igen eltérő jellegűek, különösen a politikai elkötelezettségük tekintetében. Bizonyos elveket egyikük sem hághat át. Ennek oka valóban abban rejlik, hogy az alkotmány mögött meghúzódnak olyan elvek, nem szó szerint leírt elvek, amelyek általánosabb, mögöttes vázát képezik az alkotmánynak. A viszony ezen elvek és az alkotmány között azonban némileg eltér a klasszikus elképzeléstől: Carl Schmitt már idézett kritikája teljesen jogos, századunkban nincsenek semleges kérdések, és az állam sem lehet semleges a klasszikus liberális államfelfogás értelmében. Az 1945 utáni alkotmányos és politikai fejlődés azonban általánossá tett egy sajátos „védelmi technikát”, mely egyaránt korlátozza az állam különféle szerveit.

Ez pedig az alkotmányosság követelménye, abban az értelemben, hogy az alkotmány felsőbb jog: vannak olyan szabályai, melyeket nemcsak a végrehajtó hatalom, hanem a parlamenti többség sem hághat át, a bírói hatalom pedig védelmez. E felsőbb jog magasabb morális elvek pozitívását, tételesjogi megfogalmazását jelenti. E magasabb jog elképzelhető olyan elvekben is, melyeket szó szerint nem tartalmaz az írott alkotmány. Az ilyen morális elvek alkotmányba foglalása jogfilozófiai, közelebről jogértelmezési kérdés. A politikai morál alapelvei jelen vannak az alkotmányban és az írott alkotmány szövege mögött is. Itt

ugyanis a kérdés az, hogy az alkotmány kodifikál-e morális elveket, s azoknak milyen szerepük lehet az alkotmány alkalmazásában és értelmezésében.

A SEMLEGESSÉG AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁSBAN

Kössük össze az alkotmány mögötti elvek létét a semlegesség kérdésével. Az alkotmány értelmezése során alkalmazandó semleges elvek kérdését az amerikai alkotmányjogi irodalom terjedősen tárgyalja, és a magyar alkotmánybírászkodásnak is ez az egyik alapkérdése. Érdeemes kitérni az állam semlegességét illető alkotmánybírói gyakorlat néhány vonatkozására.

Az Amerikai Egyesült Államokban a Supreme Court ellentmondásos gyakorlatot követ ebben a kérdésben — mint persze annyi másban is —, mégis ez az ellentmondásosság tanulságos vizsgált témánk vonatkozásában. Ugyanis épp a differenciáltságra hívja fel a figyelmet, arra, hogy nehéz általában vett államról és általában vett semlegességről beszélni. A Supreme Court ellentmondásos gyakorlata ráadásul nemcsak akkor ismerhető fel, ha hosszabb időszak döntéseit vetjük egybe, hanem az egymást rövid időn — néhány napon — belül követő különböző ítéletekben is. 1991 júniusában a köztudottan meggyőződéses konzervatív Rehnquist főbíró által vezetett testület a véleménynyilvánítási szabadság (free speech) ügyében kitartva korábbi liberális gyakorlata mellett, egészen addig — az európai szemmel szélsőségesnek tűnő álláspontig — elment, hogy a Ku-Klux-Klan-tagok kereszttegetése is alkotmányosan védett véleménynyilvánítás. Ezzel szemben az abortusz megítélésében konzervatív irányba mozdult el a bíróság, noha nem oly mértékben, ahogy azt a szakértők várták. Ráadásul — talán leginkább kirívó döntésével — a tulajdon védelmének kérdésében megengedte a környezetvédelmi célzatú állami beavatkozást.

A tulajdon kérdése egyébként nagyon lényeges területre vezet. Ugyanis az állami semlegesség, az állami tartózkodás klasszikus területe volt a gazdaság. Sőt, a mára eléggé elfelejtett előzmények szerint a 19. századi utilitárius filozófia tartózkodásra kötelezte az államot a gazdaság és a tulajdon vonatkozásában, ezzel szemben határozottan helyeselte az állami kényszeralkalmazást a tulajdoni rendet veszélyeztetők ellen; nem véletlenül vált e korszak jelkép erejű intézményévé a börtön és a dologház. A marxizmus kritikája is ezért vette célba épp a kapitalista állam gazdasági semlegességét: a semlegesség, a be nem avatkozás valójában nagyon is határozottan befolyásolta a vagyoni viszonyokat — a tulajdonosok javára. Ebben a vonatkozásban a semlegesség tehát a be nem avatkozással volt azonos.

A SEMLEGESSÉG A MAGYAR ALKOTMÁNYBAN

A semlegesség eddig tárgyalt problémájától nyilvánvalóan eltérő, konkrét kérdés a hatályos magyar Alkotmányban szereplő utalás a közhatalom pártsemlegességére. A 3. § (3) bekezdése szerint „a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be”. Ez a szabály alapvetően a korábbi pártállamiságot akarta — átgondoltabb alkotmányos koncepció nélkül — kizárni.

A magyar Alkotmány ezen az utaláson kívül nem tartalmaz rendelkezést a semlegességre nézve. Az állam semlegessége tehát olyan alkotmányos elv, mely — Kis János frazeológiájával — „az írott alkotmány mögöttes elvei” közé tartozik. Létezik olyan alkotmányértelmezési felfogás, mely tagadja az alkotmány írott szövegén túl bárminő elv, szabály létét, és minden erre történő hivatkozást a bírói aktivizmus jegyeként értékeli. Az amerikai alkotmányjogi és politikaelméleti irodalom egyik legtöbbször tárgyalt témája a Supreme Court aktivizmusának kérdése. A bírói aktivizmus fogalmát több értelemben is használják az amerikai vitákban; általában azt értik rajta, hogy a bíróság olyan politikai döntéseket hoz, melyek a választott vagy felelős politikusokra tartoznának.

Az Egyesült Államokban — és részben amerikai hatásra más országokban is — az egyik alkotmányértelmezési kánon a szövegtől megközelítés. Ez a textualizmusnak is nevezett módszer szigorúan ragaszkodik az alkotmány írott szövegéhez, semmilyen rajta kívüli elvet vagy anyagot nem tart relevánsnak. E nézet képviselői nem bíznak az emberek pártatlanságában, és félnek, hogy néhány ember a többséggel szemben gyakorolhatja ezt a hatalmat. Az egyetlen orvosság erre az lehet, ha a bírák szigorúan ragaszkodnak a népakaratot megtestesítő dokumentum, az alkotmány betűjéhez.

Az ezzel ellentétes nézet szerint az alkotmány rendelkezéseinek van egy központi, változatlan magja, de a modern korban felmerülő problémákat a modern értékek alapján kell értelmezni. Eszményük az „élő alkotmány”, mely igazodik a változó világhoz. Az amerikai alkotmányt például igen nehéz módosítani, 200 év alatt alig került sor erre. Az alkotmányt ezért bírói értelmezéssel kell a megváltozott társadalom igényeihez hozzáigazítani. A leggyakrabban hivatkozott érv a nemek és a fajok egyenlőségének megítélésében bekövetkezett változás. De triviális a hivatkozás arra is, hogy az alkotmány szerzői csak az írott sajtó szabadságát értették sajtószabadságon, s eszerint a tévét és rádiót az elnök cenzúrázhatná. Egy további érv e megközelítés mellett, hogy így meg lehet őrizni az alkotmány szerves egységét, nem kell állandóan módosíthatni.

Az alkotmányértelmezésben a legnagyobb szabadságot a kulturális értékelméletek teszik lehetővé, melyek szerint az alkotmányba nem

foglalt alapvető társadalmi értékek képezik a bírósági döntések alapját. E megközelítésen belül egyes irányzatok hivatkoznak a hagyományokra, a társadalom erkölcsi konszenzusára vagy a természetjogra.

A magyar Alkotmánybíróság alapjogi gyakorlata — a bíróság saját hitvallása és a bírálók szerint is — aktivista. A bírói önmérsékletet elsősorban a politikai kérdések esetében gyakorolják — hatáskörük megszorító értelmezésével és a politikai viták eldöntésére irányuló kezdeményezések (pl. az ún. média-ügy egyes vonatkozásainak) elhárításával.

A semlegesség egyik aspektusának, a világnézeti vagy ideológiai semlegességnek viszonylag jól körülhatárolható értelmezését dolgozta ki a magyar Alkotmánybíróság (30/1992. [V. 26.] AB határozat).

Az egyebek mellett a vallásszabadság tartalmáról szóló 4/1993. (II.12.) AB határozat pedig az állam vallási semlegességére nézve fogalmazott meg iránymutatásokat. Az állam vallási semlegességét két alkotmányos szabályból vezeti le a határozat: az állam és az egyház elválasztásából (60. §), illetve az egyenlőség elvéből (70/A §).

„Az elválasztás elvéből az következik, hogy az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen; hogy az állam nem azonosítja magát egyetlen egyház tanításával sem; továbbá, hogy az állam nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. Mindebből következik — ami másrésről az Alkotmány 70/A §-ából is folyik —, hogy az államnak az egyházakat egyenlőkként kell kezelnie. Mivel az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és egyházzal csak elvont, „minden vallásra vagy egyházra egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és egyházak önértelmezésére kell hagyatkoznia”.

Az állam keretszabályokat alkot, eljárásokat szabályoz — ez a semlegesség tényleges tartalma. A határozat ugyanakkor a „be nem avatkozó” típusú semlegesség-felfogással szemben hangsúlyozza, hogy az állam vallási semlegessége nem jelent sem tétlenséget, sem közömbösséget. Az államnak a pozitív vallásszabadságot is garantálnia kell azzal, hogy lehetővé teszi a tudatos választást.

„Az államnak kötelessége, hogy a vallásos meggyőződés kinyilvánítása, tanítása és az életvitelben való követése, az egyházak működése, s ugyanígy a vallás elutasítása, továbbá a vallási meggyőződésről való hallgatás számára olyan teret biztosítson, amelyben a különböző felfogások szabadon képződhetnek és fejlődhetnek, s ezen keresztül lehetővé teszik az egyéni meggyőződés szabad kialakítását. Az államnak egyrészt ezt a szabad kommunikációs folyamatot kell biztosítania; ez a kötelessége a gondolat szabadsághoz és szabad véleménynyilvánításhoz való jogból is adódik. Másrészt adott esetben gondoskodnia kell más alapvető jogok védelméről a vallásszabadsággal szemben is. Végül magára a vallásszabadság jogára vonatkozó pozitív szabályozásra is szükség lehet.

Az államnak szabályozott kompromisszumot kell létrehoznia ott, ahol eleve az állami szabályozás hoz létre olyan helyzetet, amelyben a vallás és a vallástalanság szabadsága egymást kölcsönösen korlátozza. Ilyen »tér« például a kötelező iskolai oktatás keretében folyó világnézetű nevelés.”

Az állam vallási semlegességének fontos megvalósulási területe az állami iskolák semlegessége.

„A semlegesség azt követeli meg, hogy iskolai tantervét, szervezetét és felügyeletét az állam úgy alakítsa ki, hogy a tanulónak a vallási, illetve világnézetű információkat és ismereteket »tárgyilagosan, kritikusan és pluralista módon közvetítsék«. Az állami iskola nem folytathat olyan oktatást, amely a szülők (és a gyermek) meggyőződése figyelmen kívül hagyásának minősülhetne.” (Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét a Kjeldsen, Busk, Madsen és Pedersen ügyben, 1976. december 7.) Ezek a feltételek felelnek meg az állami iskolák tekintetében annak a követelménynek, amelyet az Alkotmánybíróság a monopóliumhelyzetben lévő országos közszolgálati rádióra és televízióra határozott meg a véleményszabadság érvényesülése érdekében. Az erre vonatkozó szervezeti megoldások ugyanis akkor alkotmányosak, ha elvileg képesek biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű kifejezésre jutását (37/1992. [VI.10.] AB határozat). Ezek az ismérvek az állami iskolákra is megfelelően érvényesek. A semleges állami iskola tehát nem lehet elkötelezett egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem, hanem a szabad és megalapozott választás lehetőségét kell nyújtania. „A világnézetű ismeretek teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és tárgyilagossá tanításának az iskola működése egészében kell megvalósulnia. Tárgyilagossá tanítás esetén az állam nem kényszeríthet egyetlen tanárt sem arra, hogy saját meggyőződését elhallgassa.”

A semlegesség ebben a vonatkozásban tehát aktív állami magatartást tételez föl, annak érdekében, hogy a folyamatok, processzusok semlegessége lehetővé tegye a szabad választást. Ebben az értelemben az állam semlegessége — mint eljárást és keretet biztosító semlegesség — az értékek pluralizmusát védi, és a köztük való választás szabadságát kívánja előmozdítani.

Foglaljuk össze az — egyebek mellett az alkotmánybírósági döntések-ből is leszűrhető — tanulságokat. Az állam a 20. század végén jóval összetettebb jelenség annál, mint ahogyan a klasszikus liberalizmus idejéből eredő doktrínák és fogalmak magyarázzák. Ezért „az általában vett állam általában vett semlegességéről” beszélni értelmetlen. Nagyon is fontos viszont követelményeket támasztani az állam egyes meghatározott vonatkozásokban vett semlegességét illetően. Ezt példázza az állam vallási semlegességének alkotmánybírósági értelmezése. A plurális értékeket védő eljárási semlegesség gyakran az államot igencsak aktív cselekvésre készíti. Egy-egy ilyen konkrét vonatkozásban lehet csak az állam semlegességéről beszélni.