

UITZ RENÁTA *

A LELKIISMERETI ÉS VALLÁSSZABADSÁG AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATÁBAN – A KOKKINAKIS-ÍTÉLETTŐL AZ ÁLLAMI SEMLEGESSÉG KÖVETELMÉNYÉIG

Az elmúlt közel 25 évben a Kokkinakis-döntés korlátait meghaladva az EJEB igyekezett egy olyan értelmezési keretet találni a 9. cikk alkalmazásához, amely képes kezelni a tag-államok állam-egyházi viszonyainak sokféleségét. Ebben a fogalmi keretben a pluralizmus (vallási sokszínűség) védelme mellett megjelent az állami semlegesség követelménye. Bár nem kizárt, hogy az állami semlegesség követelménye rokona a diszkrimináció tilalmának és a jogállamiságnak, az EJEB jelenleg szerény útmutatással szolgál e kérdésben.

1. A KEZDETEKRŐL: A KOKKINAKIS-ÍTÉLET ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

A 9. cikk, illetve a lelkiismereti és vallásszabadság védelme az EJEB mostohagyereke.

Eltűzottnak hathat ez a felütés akkor, amikor az EJEB 2014-ben egyezményesértőnek találta az egyházbejegyzés frissen megreformált magyar szabályait,¹ majd 2017 áprilisában 3 millió EUR megfizetésére ítélte a magyar államot az egyik kérelmező pernyertes egyház vallásszabadságának akadálytalanul folytatódó megsértése miatt.² Túl a magyar ügyeken, az EJEB gyakorlata világosnak tűnik a vallási jelképek viselésével kapcsolatban: 2014-ben a Nagykamara nem találta egyezményesértőnek a francia jogszabályt, amely betiltotta a burka közterületen történő viselését,³ majd 2017-ben a svájci hatóságoknak adott igazat, amikor azok nem tették lehetővé a muzulmán lányok felmentését a koedukált kötelező iskolai úszásoktatás alól.⁴

Adja magát a kérdés: hogyan egyeztethetők össze egymással ezek a döntések? Míg a magyar ügyekben az EJEB az állami szabályozás által hátrányosan érintett kisebbségek védelmére kelt, addig a fejkendős nők és lányok esetében a kisebbsé-

* LLM, SJD, egyetemi docens, az összehasonlító alkotmányjogi program igazgatója, Közép-európai Egyetem, 1051 Budapest, Nádor u. 9.
E-mail: uitzren@ceu.edu.

¹ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary*, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12, ECHR 2014-I. Elemzi magyarul MINK Júlia: „A vallásszabadság a vélt közérdek oltárán: A Magyar Keresztény Mennonita Egyház kontra Magyarország ügy” *Fundamentum*2014/3. 85; SCHANDA Balázs: „Romboló bírói aktivizmus vagy a vallásszabadság győzelme? Néhány megjegyzés a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások v. Magyarország ügyben 2014. április 8-án hozott ítélethez*” *Pázmány Law Working Papers* 2014/07.

² *Magyar Evangéliumi Testvérközösség v Hungary*, Judgment of 24 April 2017, no. 54977/12.

³ *S.A.S. v France* [GC], Judgment of 1 July 2014, no. 43835/11, ECHR 2014-III.

⁴ *Osmanoglu and Kocabas v Switzerland*, Judgment of 10 January 2017, no. 29086/12.

ségek védelme nem látszik érvényesülni. Ha ehhez hozzátesszük, hogy az EJEB Nagykamarája végül nem kifogásolta az olasz állami iskolai tantermek falára kifüggesztett feszületet,⁵ a kép még összetettebb. Ha a vallási jelképek nyilvános vagy iskolai használatával van a baj, hogyan fér meg egymással a francia, a svájci és az olasz ügyben hozott döntés? Ha az olasz és a francia állam védheti a többségi társadalom (vagy épp a politikai többség) vallási vagy kulturális preferenciáit, a magyar állam miért maradt alul?

A 9. cikknek már a megszövegezése sem volt zökkenőmentes a tagállamok közötti jelentős történelmi és társadalmi különbségek miatt. Sokan és sokáig igyekeztek azon, hogy a végső megfogalmazás ne zavarja a vallásszabadságot korlátozni látszó nemzeti jogszabályok érvényesülését.⁶ A 9. cikk alatt az első érdemi ítéletre 1993-ig kellett várni. Bár a *Kokkinakis*-ítélet „első döntés” volt, az EJEB több alapkérdést hagyott benne rendezetlenül, mint amennyit megválaszolt. Ennek ellenére az ítélet gondolkodásmódja a mai napig érezteti hatását az EJEB vallásszabadságot érintő gyakorlatán.⁷

A *Kokkinakis*-ügy tényállása egyszerű, ám a 9. cikk eredettörténetének fényében kifejezetten kellemetlen: Görögországban Minos Kokkinakist és feleségét Jehova Tanúiként a görög bíróságok többször is elítélték a hittérítés alkotmányos tilalmának érvényt szerző büntetőszabály alapján. Az ügyben az EJEB végül azért állapított meg egyezményesértést, mert a görög büntetőbíróságok nem alapozták meg kellően ítéletüket, így nem volt világos a kérelmező vallásszabadságának korlátozását igazoló nyomós társadalmi érdek.⁸ Ezzel egyidőben az EJEB elfogadta, hogy a hittérítés tilalma az EJEE 9. cikk (2) bekezdésével összhangban mások jogainak védelmét szolgálja. Ezen következtetések elvi megalapozásaként az EJEB a 9. cikk alkalmazása során is megerősítette, hogy a demokratikus társadalom történelme elválaszthatatlan a vallási sokféleségtől.⁹ A gyakorlatban ez az EJEB szerint azt jelenti, hogy demokráciákban általában több vallás létezik egymás mellett, így csak a vallásszabadság korlátozásával lehet a különböző vallási közösségek érdekeit összeegyeztetni és az egyének hitét tiszteletben tartani.¹⁰

A *Kokkinakis*-ítélet szelleme a mai napig kísérti a joggyakorlatot. Azzal, hogy az EJEB kimondta, a vallásszabadság korlátozható egyes vallási közösségek érdekeinek (tehát nem jogainak) védelmében, váratlan dimenzióba helyezte a 9. cikk (2) bekezdésében foglalt jogkorlátozási teszt egyik fontos elemét: 'mások jogainak védelme' ugyanis fogalmilag nem azonos mások vallási érzékenységének vagy épp más vallások tanításainak tiszteletben tartásával. Nem mellékes továbbá, hogy ami-

⁵ *Lautsi v Italy* [GC], Judgment of 18 March 2011, no. 30814/06, ECHR 2011-III.

⁶ William A. SCHABAS: *The European Convention on Human Rights. A Commentary* (Oxford: OUP 2015) 414–419 (kül. 416–417).

⁷ Julie RINGELHEIM: „Rights, Religions and the Public Sphere: The European Court of Human Rights in Search of a Theory” in Lorenzo ZUCCA – Camil UNGUREANU (szerk.): *Law, State and Religion in the New Europe. Debate and Dilemmas* (Cambridge: Cambridge University Press 2012) 286–292.

⁸ *Kokkinakis v Greece*, Judgment of 25 May 1993, no. 14307/88, § 49, [1993] ECHR 20.

⁹ *Kokkinakis v Greece* (8. lj.) § 31. Lásd Aernout NIEUWENHUIS: „The Concept of Pluralism in the Case-law of the European Court of Human Rights” *European Constitutional Law Review* 2007/3. 367.

¹⁰ *Kokkinakis v Greece* (8. lj.) § 33.

kor az EJEB egyes vallási közösségekről szól, beszédesen hallgat arról, hogy ezek a közösségek vajon a történelmi (hagyományos) vagy aktuális vallási többséghez, vagy épp egy kisebbséghez sorolhatók-e. A pluralizmus mint fogalmi keret elfedi a vallási közösségek tényleges társadalmi és politikai erőviszonyait.

A *Kokkinakis*-ügyben az EJEB megállapította ugyan a demokrácia és a vallási sokszínűség bensőséges viszonyát, nem vizsgálta azonban, mi az állam feladata egy vallásilag sokszínű társadalomban akkor, amikor a többség hagyományainak, értékrendjének vagy kényelmének alkotmányban és további jogszabályokban rögzített védelme a kisebbség jogainak korlátozásához vezet. Való igaz, a 9. cikk egy szóval sem említi a vallási kisebbségeket (ahogyan a demokráciák vallási sokszínűségét sem). Hogy a 9. cikk alkalmazásának a vallási többség és a kisebbségek viszonyára összpontosító megközelítése mennyire nem lett volna forradalmi 1993-ban? Az ENSZ vallásszabadság-ügyi különmegbízottja (*special rapporteur*), Arcot Krishnaswami, 1959-ben a következő címmel készítette el jelentését a vallásszabadságról: *Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices*.¹¹ A vallásszabadság mint emberi jog védelme túllép ugyan a kisebbségvédelem keretein, tagadhatatlan azonban, hogy a nemzetközi emberi jogi megközelítés kisebbségvédelmi megfontolásokra vezethető vissza.¹²

Ebből a perspektívából a tényállás nyomán az EJEB vizsgálhatta volna, valóban mások jogainak védelme érdekében van-e szükség a hittérítés tilalmára, vagy netán a görög *Alkotmányban* is többségiként elismert Keleti Ortodox Egyház kiemelt helyzetének (3. § (1) bekezdés) és tanításainak védelmében. A hittérítés tilalma ugyanis könnyen értelmezhető a vallási és kulturális többség kényelmének és a történelmi hagyományok védelmében hozott intézkedésként: túl azon, hogy a hittérítők megzavarják a délutáni csendes pihenőt, céljuk nem más, mint lelkeket (de legalábbis résztvevőket) halászni egy másik (értsd: versengő) vallási közösség működéséhez. Ezen az úton haladva az EJEB feltehetné volna azt a kérdést is, hogy a demokráciákra jellemző pluralizmussal fogalmilag összeegyeztethető-e a vallási kisebbségek jogainak korlátozása a többség jogainak, (meg)szokásainak, érdekeinek vagy épp értékrendjének érdekében.

Az EJEB joggyakorlatát a lelkiismereti és vallásszabadságot érintő ügyekben a mai napig azok az alapkérdések mozgatják, amelyeket a *Kokkinakis*-ítélet felvetett ugyan, de érdemi válasz nélkül hagyott. A tagállamok közötti történelmi eredetű különbségekre tekintettel a 9. cikk alkalmazásában az EJEB széles mérlegelési szabadságot (*broad margin of appreciation*) enged a szubszidiaritás elvére figyelemmel. Az eltérő tagállami szabályok és gyakorlatok megnehezítik az európai minimum-sztenderdek megállapítását minden olyan helyzetben, ahol az EJEB európai konszenzust, de legalábbis egyértelmű trendeket keres.¹³ Nem kedvez a joggyakor-

¹¹ Lásd ohchr.org/documents/issues/religion/krishnaswami_1960.pdf.

¹² Malcolm EVANS: „Historical Analysis of Freedom of Religion or Belief as a Technique for Resolving Religious Conflict” in Tore LINDHOLM – W. Cole DURHAM JR. – Bahia G. TAHZIB-LIE (szerk.): *Facilitating Freedom of Religion or Belief. A Deskbook* (Dordrecht: Springer 2004) 1.

¹³ A konszenzusereső értelmezési technikára általánosan magyarul lásd POLGÁRI Eszter: „A strasbourgi Bíróság és az európai konszenzus: Értelmezési módszer vagy utólagos igazolás?” *Fundamentum* 2005/1. 5.

lat alakulásának, hogy az utóbbi évtizedekben elmérgesedő „lelkiismereti háborúkban” (*conscience wars*) az EJEB ítéleteit látványos politikai és médiaviharok övezik, miközben a tagállamok és vallási közösségek viszonya érezhetően feszültebbé válik.¹⁴

2. AZ ELMÚLT 25 ÉV: FONTOLVA HALADÁS

A 9. cikk alkalmazásában a védelem tárgya a lelkiismereti és a vallásszabadság. A meggyőződés vagy vallásos hit lényegi belső eleme (*forum internum*), ideértve a vallás szabad megválasztásának jogát is, nem korlátozható. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatása (*forum externum*) azonban a 9. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint korlátozható. Az EJEB állandó gyakorlata szerint a vallásszabadság gyakorlása nem igazol bármilyen vallási meggyőződés által vezérelt cselekedetet vagy szabályszegést.¹⁵

A 9. cikk alkalmazása során egy igény nem azért érdemes védelemre, mert a kérelmező vallási nézetei megfelelnek egy elismert egyház tanításainak, hanem azért, mert a kérelmező saját lelkiismereti vagy mély és őszinte vallásos meggyőződése kellőképpen meggyőző, komoly, összeszedett és fontos ahhoz, hogy felhívja a 9. cikk védelmét.¹⁶ Pusztán azért, mert a kérelmező által kifogásolt állami beavatkozás sérti egy vallás hittételeit vagy tanításait, az EJEB nem állapít meg egyezményesértést.¹⁷

A 9. cikk alkalmazási körében a vallás szabad megválasztásához való jogból következik a kényszerítés tilalma.¹⁸ E tekintetben különösen fontos lépés volt a lelkiismereti katonai szolgálatmegtagadók jogainak elismerése és befogadása a 9. cikk védelmi körébe. A katonai szolgálatmegtagadók számára az EJEB szövege kevés jóval szolgált, ugyanis hagyományosan a katonai szolgálatmegtagadás a 4. cikk (3)(b) bűnkörébe tartozott, mint a kényszerszolgálat tilalmának kivétele. Következésképp ezekkel a kérelmekkel évtizedekig nem foglalkozott érdemben a Bíróság.¹⁹ A fordulatot 2011-ben a *Bayatyan*-ügy hozta,²⁰ amikor a Nagykamara kimondta, hogy a 4. cikk (3)(b) pontját nem lehet a 9. cikk korlátjaként értelmezni,²¹ az EJEB pedig a 9. cikk alatt elvárja a tagállamoktól, hogy dekriminalizálják a lelkiismereti katonai szolgálatmegtagadást és tegyék lehetővé az alternatív katonai szolgálatot. A *Bayatyan*-döntés jó, bár ritka, példája annak, hogy az EJEB a 9. cikk alkalmazása során is

¹⁴ Susanna MANCINI – Michel ROSENFELD: „Unveiling the Limits of Tolerance. Comparing the Treatment of Majority and Minority Religious Symbols in the Public Square” in ZUCCA–UNGUREANU (7. lj.) 160–165.

¹⁵ Pl. *Leyla Sahin v Turkey* [GC], Judgment of 10 November 2005, no. 44774/98, § 12, ECHR 2005-XI; *Bayatyan v Armenia* [GC], Judgment of 7 July 2011, no. 23459/03, § 82, ECHR 2011-IV.

¹⁶ *Bayatyan v Armenia* (15. lj.) § 110; *Savda v Turkey*, Judgment of 12 June 2012, no. 42730/05, § 98; továbbá: *Leela Förderkreis e. V. and Others v Germany*, Judgment of 6 November 2008, no. 58911/00, § 80.

¹⁷ *Cha'are ShalomVe Tsedek v France*, Judgment of 27 June 2000, no. 27417/95, ECHR 2000-VII.

¹⁸ Újabban *Tarhan v Turkey*, Judgment of 17 July 2012, no. 9078/06, § 52; *Savda v Turkey* (16. lj.) § 90 (meggyőződés). Vö. *Enver Aydemir v Turkey*, Judgment of 7 June 2016, no. 26012/1, § 83: a török állam természetét érintő politikai nézetek nem minősülnek meggyőződésnek.

¹⁹ A vezető ügy: *Grandrath v Germany*, Judgment of 12 December 1966, no. 2299/64.

²⁰ *Bayatyan v Armenia* (15. lj.).

²¹ *Bayatyan v Armenia* (15. lj.) § 100.

képes meghatározni az európai minimumkövetelményeket. Öröm az ürömben, hogy ehhez arra volt szükség, hogy nemzetközi mércével eljárjon az idő az EJEB gyakorlata felett, és a Bíróságot a tagállami fejlemények lavinája segítette saját korlátai meghaladására.

Az EJEB újabb gyakorlata szerint egy demokratikus államnak nem egyszerűen alaptulajdonsága a *Kokkinakis*-ügyben említett vallási sokszínűség: az állam feladata a vallási sokszínűség megőrzése és fenntartása. Az állam nem azonosulhat valamely vallás tanításaival (indoktrináció tilalma). Az állam feladata továbbá annak biztosítása, hogy az egymással szemben álló vallási közösségek tolerálják egymást, erőszak nélkül, lehetőleg párbeszéd útján kezelve a helyzetet,²² az államnak azonban nem dolga, hogy felszámolja a vallási konfliktust vagy annak az okát.²³ A pluralizmus fenntartása érdekében az állam köteles egy olyan dinamikus egyensúlyt fenntartani, amely biztosítja a különböző vallási közösségek közötti párbeszédet.

Az EJEB szerint a pluralizmus alapja a vallási sokféleség elismerése és a különböző kulturális hagyományok tiszteletben tartása;²⁴ a vallási sokszínűség fenntartása pedig nem valószínű, hogy a történelmi egyház kárát szolgálja.²⁵ Egy demokratikus társadalomban a pluralizmus nem fenyegetés, hanem értékek forrása.²⁶

126. [A] demokrácia nem egyszerűen azt jelenti, hogy a többség nézeteinek mindig érvényesülnie kell: egyensúlyt kell teremteni, amely biztosítja a kisebbségekhez tartozó emberek megfelelő és tisztességes kezelését és kizárja a többségi (dominán) helyzettel való visszaélést.²⁷

Ezek az elvek alapozzák meg az EJEB gyakorlatát azokban az ügyekben is, ahol a vallási közösségek jogalanyisága a jogvita tárgya. Az EJEB gyakorlata abból indul ki, hogy a vallásszabadság közösségben történő gyakorlásának lényeges eszköze és előfeltétele a vallási közösségek autonómiája, valamint jogalanyiságuk állam(jogi) elismerése.²⁸ Jogalanyiság hiányában egy vallási közösség napi működése komoly korlátokba ütközik.²⁹ Az EJEB szerint a formális jogi elismerés hiánya több, mint egyszerű kényelmetlenség: a jogalanyiság hiánya könnyen kiteszi a vallási közösségeket az állami önkénynek.³⁰

²² *Metropolitan Church of Bessarabia v Moldova*, Judgment of 13 December 2001, no. 45701/99, ECHR 2001-XII, § 116; továbbá: S.A.S. (3. lj.) § 128.

²³ *Serif v Greece*, Judgment of 14 December 1999, no. 38178/97, § 53; *Ebrahimian v France*, Judgment of 26 November 2011, no. 64846/11, § 55.

²⁴ *Izzettin Dogan v Turkey* [GC], Judgment of 26 April 2016, no. 62649/10, §178.

²⁵ *Members of the Gidani Congregation of Jehovah's Witnesses and Others v Georgia*, Judgment of 3 May 2007, no. 71156/01, § 132; *Begheluri and Others v Georgia*, Judgment of 7 October 2014, no. 28490/02, § 158.

²⁶ *Izzettin Dogan v Turkey* (24. lj.) § 109.

²⁷ Hasonlóképp *Izzettin Dogan* (24. lj.) § 109; *Ercep v Turkey*, Judgment of 22 November 2011, no. 43965/04, § 62.

²⁸ RINGELHEIM (7. lj.) 287–288.

²⁹ *Izzettin Dogan v Turkey* (24. lj.) § 128–130; *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı v Turkey*, Judgment of 2 December 2014, no. 32093/10, § 44–45.

³⁰ *Krupko and Others v Russia*, Judgment of 26 June 2014, no. 26587/07, § 54.

A jogi személyiség megtagadása a hívők közösségétől egyszerre jelenti a vallás-szabadság és ezzel összefüggésben az egyesülési szabadság (9. és 11. cikk) sérelmét.³¹ Az EJEB gyakorlata szerint „az államnak pozitív kötelezettsége olyan elismerési rendszert bevezetni, amely megkönnyíti, hogy a vallási közösségek jogi személyiséget kaphassanak”.³² Az állami tisztviselők toleráns, a vallási közösségek számára kedvező döntései nem pótolják a formális jogi elismerést.³³ A vallási közösségek jogalanyiségének állami elismerése körében az EJEB nem követeli meg, hogy az állam különleges, kiváltságokkal járó jogi alakzatot hozzon létre.³⁴ Ha azonban egy állam külön jogalanyisági formát létesít kifejezetten a vallási közösségeknek, akkor köteles az elismerési eljárást minden vallási közösség számára egyaránt elérhetővé tenni, és köteles a jogszabályokat semlegesen és pártatlanul, diszkriminációtól mentesen alkalmazni.³⁵ A történelmi eredetű állam-egyházi rendszerek és a többszintű elismerési megoldások is megférnek az Egyezményrel,³⁶ mindaddig, amíg az EJEB hatálybalépése előtti időből származnak.³⁷

A vallási közösségek jogalanyiságtól történő megfosztásának sajátos esete a korábban elismert közösségek jogalanyiségének újraértékelése új jogi feltételek mentén. Bár ez egyszerű bürokratikus lépésnek tűnhet, a tapasztalatok szerint az újra-bejegyzést megkívánó egyházi jogi reform különösen alkalmas történelmi pillanatra, hogy az állam a nemkívánatosnak tartott vallási közösségeket megfossa jogalanyiságuktól.³⁸ A korábban bejegyzett egyházak újbóli elismerésének megkövetelése önmagában nem egyezményesértő. Amennyiben az újbóli bejegyzésig eltelt idő alatt a közösség nem járt el jogellenesen (túl azon, hogy az újbóli bejegyzésre várakozva bejegyzés nélkül működött), az új eljárás során csak nagyon nyomós okokkal tagadhatja meg az állam egy vallási közösség újbóli nyilvántartásba vételét.³⁹ Egyértelműen egyezményesértő, ha az állam szabad politikai mérlegelés útján osztja az egyházi státuszt a vallási közösségeknek:

„Az a helyzet, amelyben a vallási közösség annak vannak kitéve, hogy a politikai pártoknak a számukra kedvező szavazataiért udvaroljanak, összeegyeztethetetlen az állammal szemben az érintett területen támasztott semlegességi követelménnyel.”⁴⁰

³¹ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary* (1. lj.) § 77.

³² *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary* (1. lj.) § 90.

³³ *Metropolitan Church of Bessarabia v Moldova* (22. lj.) § 129; újabban *Izzettin Dogan v Turkey* (24. lj.) § 127.

³⁴ *Izzettin Dogan v Turkey* (24. lj.) § 164, 183.

³⁵ *Izzettin Dogan v Turkey* (24. lj.) § 164, és az ítéletben felsorolt korábbi döntések.

³⁶ Lásd Francois TULKENS: „The European Convention on Human Rights and Church-State Relations. Pluralism vs Pluralism” *Cardozo Law Review* 2009/6. 2575, 2584.

³⁷ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary* (1. lj.) § 100.

³⁸ A 2011-es magyar egyházi jogi reform áttekintésére, külföldi példákra is figyelemmel magyarul lásd Urtz Renáta: „»Hogy ki egyház és ki nem« Látélet a magyar állam és az egyházak viszonyáról” *Fundamentum* 2011/3. 23.

³⁹ *Church of Scientology Moscow v Russia*, Judgment of 5 April 2007, no. 18147/02, § 96; *Moscow Branch of the Salvation Army v Russia*, Judgment of 5 October 2006, no. 72881/01, § 96, ECHR 2006-XI; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary* (1. lj.).

⁴⁰ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary* (1. lj.) § 104.

A tagállami különbségek miatt az EJEB sokáig igyekezett igen távol maradni az állam-egyházak-pénz mágikus háromszögétől. Újabb döntéseiben azonban az EJEB is felismerte, hogy a vallási közösségek jogalanyiségének szabályozása, ezen belül is egyes közösségek jogalanyiságtól való megfosztása, az elismerési eljárás éveken át tartó „elhúzódaása,”⁴¹ vagy többszintű egyház-elismerési rendszerekben egyes közösségek jogszerűtlenül vagy indokolatlanul „alacsony szinten” tartása⁴² leginkább azzal magyarázható, hogy az állam bizonyos vallási közösségeket egyszerűen nem kíván anyagi támogatásban részesíteni.

Amikor az EJEB 2014-ben egyezményesértőnek találta az egyházelismerés új magyar szabályait és megállapodásra kötelezte a feleket az egyházi jogalanyiságtól megfosztott közösségek kártérítéséről, ez a kártérítés lényegében az állam által visszatartott 1%-os adófelajánlásokat, illetve az egyházaknak járó különböző állami támogatások összegét jelentette.⁴³ A 2017 áprilisában a Magyar Evangéliumi Testvérközösségnek az EJEB által megítélt 3 millió eurós kártérítési összeg jórészt olyan tartozás volt, amelynek a fennállását az EJEB ítélete nyomán a magyar állam 2016. július 1-én elismerte, ám az erről szóló megállapodást az állam 2016. december 30-ig sem parafálta.⁴⁴ Az EJEB kártérítésről szóló ítélete fontos, azonban meg nem oldja, csak dokumentálja a továbbra is fennálló emberi jogsérelem okát, ti. a magyar állam szereplői nem hajlandók, illetve nem képesek tisztázni a kérelmező vallási közösség ilyenekénti (adott esetben bevett egyházi) jogalanyiságát.⁴⁵

Az EJE nem követeli meg a tagállamoktól a vallási közösségek pénzügyi támogatását, adó- vagy más kedvezményekben részesítését. Ha azonban egy tagállam a vallási közösségek anyagi támogatása mellett dönt, akkor köteles tisztességes eljárásban biztosítani a lehetőségekhez való hozzáférést és nem diszkriminálhat a vallási közösségek között a támogatások megítélése során.⁴⁶ Kifejezetten az új, többszintű magyar egyház-elismerési rendhez kapcsolódó egyháztámogatási rendszert vizsgálva az EJEB a fenti elvek szellemében hangsúlyozta:

109. [...] Az egyházként történő elismerés, a partnerség és a támogatások vonatkozásában az állam általi megkülönböztetés nem vezethet olyan helyzethez, amiben a vallási közösség tagjai vallási okokból másodrendű állampolgárnak érzik magu-

⁴¹ *Church of Scientology of Saint Petersburg and Others v Russia*, Judgment of 2 October 2014, no. 47191/06, § 47; 15 év törvényben előírt várakozási idő egyezményesértő.

⁴² *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v Austria*, Judgment of 31 July 2008, no. 40825/98, § 78–80.

⁴³ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary* (1. lj.) § 126.

⁴⁴ *Magyar Evangéliumi Testvérközösség v Hungary* (2. lj.) § 4.

⁴⁵ *Magyar Evangéliumi Testvérközösség v Hungary* (2. lj.) § 7–8. A Magyar Evangéliumi Testvérközösség bevett egyházi jogalanyiségért benyújtott kérelme a bizottsági forduló után 2014 nyara óta nem kerül a Parlament elé, míg az egyháztörvény módosítása, amely parlamenti egyedi döntés nélkül is lehetővé tenné a vallási közösségek mint vallási közösségek elismerését a magyar jogban (a bevett egyház alakzat mellett) a 2015. decemberi fiasco óta mindmáig várat magára.

⁴⁶ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v Austria* (42. lj.) § 92; *Savez crkava „Riječ života” and Others v Croatia*, Judgment of 9 December 2010, no. 7798/08, § 88, továbbá *Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v the United Kingdom*, Judgment of 4 March 2014, no. 7552/09, § 29.

kat az államnak az adott közösségre vonatkozó kevésbé kedvező hozzáállása miatt.
(utólagos kiemelés)

3. ÁLLAMI SEMLEGESSÉG: HOVA TOVÁBB? HOGYAN TOVÁBB?

A *Kokkinakis*-ügyben az EJEB a vallási sokszínűséget a demokratikus társadalom alapvető tulajdonságaként írta le. A tagállamok állam-egyházi viszonyainak sokfélesége mellett (illetve annak ellenére) a Bíróság az elmúlt közel 25 évben, ha lassan is, de önálló (*sui generis*) normatív tartalmat adott ennek a megállapításnak: a széles állami mérlegelési szabadság rutinszerű felelőtlensége mellett a joggyakorlatban megszilárdulni látszik az állami semlegesség követelménye.⁴⁷

Az állami semlegesség követelményének tettenérhető forrása⁴⁸ kezdetben egy sor egyszerű tilalom volt: az állam nem ítélezhet a hittételek legitimitása felett,⁴⁹ nem bírálhatja a hittételeket és vallási tanításokat, illetve nem azonosulhat egy bizonyos vallás vagy egyház tanításaival.⁵⁰ Időközben ide kapcsolódott a kényszerítés tilalmával szoros összefüggésben álló vallási indoktrináció tilalma.⁵¹ Az utóbbi pár évben a magyar egyházi jogi reform kapcsán (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház*), majd a Törökországban élő alevi muszlim közösség jogainak korlátozásával összefüggésben (*Izzettin Dogan*) az EJEB szorosra fűzte a vallásszabadság védelme, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az állam semlegességének követelménye közötti szálakat.

A joggyakorlatból pillanatnyilag az derül ki, hogy egy semleges állam nem tehet önkényes különbséget a jogalanyok között pusztán vallási alapon,⁵² első ránézésre

⁴⁷ Christoph GRABENWARTER: *European Convention on Human Rights. Commentary* (München: Beck – Hart – Nomos – Helbing: Lichtenhahn Verlag 2014) 247–248 [§§ 36–38]; Julie RINGELHEIM: „State Neutrality as a Common European Standard? Reappraising the European Court of Human Rights Approach” *Oxford Journal of Law and Religion* 2016/6.24. Kritikájára lásd Malcolm EVANS: „Freedom of Religion and the European Convention on Human Rights. Approaches, Trends and Tensions” in Peter CANE – Carolyn EVANS – Zoë ROBINSON (szerk.): *Law and Religion in Theoretical and Historical Context* (Cambridge: Cambridge University Press 2011); Malcolm EVANS – Peter PETKOFF: „A Separation of Convenience? The Concept of Neutrality in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights” *Religion, State and Society* 2008/3. 205; Ian LEIGH – Rex ADHAR: „Post-secularism and the European Court of Human Rights. Or How God Never Really Went Away” *Modern Law Review* 2012/6.1064.

⁴⁸ E bizonytalanságra és gyakorlati következményeire lásd Ronan McCREA: „Secularism Before the Strasbourg Court. Abstract Constitutional Principles as a Basis for Limiting Rights” *Modern Law Review* 2016/4. 691, 698–700; valamint Ronan McCREA: „Rights as a Basis for Religious Neutrality of the State. Lessons from Europe for American Defenders of Non-Establishment” *International Journal of Constitutional Law* 2016/4. 1009.

⁴⁹ Pl. *Manoussakis and Others v Greece*, Judgment of 26 September 1996, no. 18748/91, § 47; *Metropolitan Church of Bessarabia v Moldova* (22. lj.) § 123; *Hasan and Chaush v Bulgaria*, Judgment of 26 October 2000, no. 30985/96, § 78; *Izzettin Dogan v Turkey* (24. lj.) § 133; *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı v Turkey* (29. lj.) § 49.

⁵⁰ *Ebrahimiyan v France* (23. lj.) § 55.

⁵¹ Elemzi RINGELHEIM (47. lj.) 34.

⁵² TULKENS (36. lj.) 2580. A fenti példák mellett újabban lásd még *Church of Jesus Christ of the Latter-Day Saints v The United Kingdom*, Judgment of 4 March 2014, no. 7552/09, § 31–34.

tehát közeli rokonság van a diszkrimináció tilalma és a semlegesség között. Az sem kizárt, hogy az önkényes állami működés tilalma az EJEE egy másik alapelvével, a jogállamisággal is rokonságban van.⁵³ Ezt a gyanút erősíti, hogy a közelmúltban a semlegesség követelményével összefüggésben az EJEB azt vizsgálta egy bolgár ügyben, hogy az állam „jóhiszeműen, kellő óvatossággal és ésszerűen” alkalmazta-e diszkrecionális döntési jogkörét.⁵⁴ Ez a fogalmazás ismerős ugyan a 10. és 11. cikk gyakorlatából, és alkalmas is lehet az állami semlegesség követelményének pontosítására, egyelőre azonban nem világos, mi a szerepe a joggyakorlatban.

A következő logikus lépés tehát az lenne, ha az EJEB általános jelleggel tisztázná az állami semlegesség követelményének fogalmi elemeit és tartalmát. A joggyakorlat fényében a diszkrimináció tilalmára nem építhet a Bíróság további részletek kidolgozása nélkül. A diszkrimináció tilalmának alapvető jelentősége ellenére sem világos ugyanis, hogy a vallási alapú diszkrimináció tilalma pontosan milyen védelmi szintet hív fel.

A *Vojnity*-ügyben egy a Hit Gyülekezetébe tartozó szülő gyermekfelügyeleti jogának teljes megvonása kapcsán kimondta az EJEB, hogy „[az] Egyezmény 9. cikkében védett jogoknak az egyén önkiteljesítésének biztosítása terén betöltött fontossága fényében a Bíróság úgy véli, hogy az ilyen bánásmód csak nagyon súlyos indokok fennállása esetén egyeztethető össze az Egyezménnyel”.⁵⁵ Ezt a magas mércét azonban – a kifejezett hivatkozás ellenére – nem a 9. cikk alkalmazása során, hanem a magán- és családi élethez való jog körében (8. cikk) bekövetkezett vallási alapú diszkrimináció kapcsán állította fel a Bíróság, válaszul a vér szerinti szülő jogainak súlyos korlátozására. Hasonlóképp, a vallási közösségek jogalanyisággal kapcsolatos ügyeiben magas mércét alkalmazott ugyan a Bíróság – de ezt az egyesülési joggal (11. cikk) összefüggésben tette: „Az államnak a hatáskörét e téren mértéktartással kell használnia, az egyesülési szabadság szabálya alóli kivételeket szűken kell értelmeznie, és csakis meggyőző és kényszerítő okok indokolhatják e szabadság korlátozását.”⁵⁶ A 9. cikk alatt egyelőre úgy tűnik, a szigorúbb teszt csak akkor kerül elő, ha az állam korábbi magatartása látványosan önkényes.⁵⁷

A fejkendőügyekben a diszkrimináció tilalma és az állami semlegesség követelménye frontális ütközésbe keveredett, és ebből a kellemetlen balesetből igen fontos tanulságok származnak az állami semlegesség követelményére nézve. A kollíziót felismerve az EJEB a *Kokkinakis*-ügyből már ismert gondolatmenetet megismételve azt hangsúlyozta, hogy a vallásszabadság védelme nem ad felmentést a jogszabályok betartása alól.⁵⁸ Innen csak egy lépés volt annak kimondása, hogy egy

⁵³ Az EJEE preambuluma a tagállamokat úgy jellemzi „mint az európai országok hasonló felfogású kormányai, melyek a politikai hagyományok, eszmények, a szabadság és a jog uralma közös örökségével rendelkeznek”.

⁵⁴ *Vö. Genov v Bulgaria*, Judgment of 23 March 2017, no. 40524/08, § 36 [„si l'État défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable”].

⁵⁵ *Vojnity v Hungary*, Judgment of 2 December 2013, no. 29617/07, § 36.

⁵⁶ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary* (1. lj.) § 84.

⁵⁷ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary* (1. lj.) § 106; *Izzettin Dogan v Turkey* (24. lj.) § 173.

⁵⁸ *Kalac v Turkey*, Judgment of 1 July 1997, no. 20704/92, § 27; *Leyla Sahin v Turkey* (15. lj.) § 105. és 121. Újabbán *S.A.S.v France* (3. lj.) § 125; *Enver Aydermir v Turkey*, Judgment of 7 June 2016, no. 26012/11, § 82.

plurális társadalom békéjének megőrzése érdekében mindenki köteles eltérni vallásszabadságának korlátozását mindaddig, amíg az semleges állami intézkedés útján valósul meg. A *Dahlab*-ügyben, amikor a fejkendőviselés tilalmával szükségszerűen együttjáró nemi diszkriminációt tette szóvá a kérelmező, az EJEB úgy találta, a kifogásolt jogszabály nem a nőket veszi célba, hanem a semleges állam egyik célkitűzését valósítja meg egy plurális társadalomban.⁵⁹ Ezt a megoldást követte az EJEB a francia közterületi burka-viselési tilalom kapcsán is, amikor hangsúlyozta, hogy a kifogásolt jogszabály nem a vallási jelentősége miatt tiltotta be a ruhadarab viselését, hanem egyszerűen azért, mert eltakarja az arcot (ezzel akadályozva a társadalmi párbeszédet).⁶⁰ Ennek fényében szinte üdítő, hogy az EJEB emlékeztette a francia államot: nem hivatkozhat a nők jogainak védelmére egy olyan intézkedés igazolásakor, amely ellen a nők tiltakoznak.⁶¹

Ezen a ponton világossá válik, hogy az EJEB két igen különböző módon és alkalmából említi az állam semlegességét. Egyfelől (például az egyházi jogalanyisággal kapcsolatos ügyekben) az állami semlegesség egy *sui generis* minimumkövetelmény, amelyet az EJEB támaszt a tagállamok jogrendszerével és magatartásával szemben (például önkényesség tilalma). A semlegesség követelményének tartalmát az EJEB állapítja meg, tekintettel az EJEE garanciáira. Másfelől, a fejkendőügyekben az állami semlegesség nem az állami működés egyezmény-konformitásának mércéje, hanem az állam által tanúsított (és a kérelmező által kifogásolt) állami működés igazolása. Ebben a módozatban a semlegesség követelményének tartalmát nem az EJEB határozza meg, hanem a tagállam közjogi rendszere (és a mindenkori kormányok fantáziája). Az állami semlegesség két módozata, a szótári azonosság ellenére tehát még távolabb van egymástól, mint Makó Jeruzsálemtől.

Mi következik mindebből? Az állami semlegesség követelményének alapos fogalmi tisztázása sürgetőbb, mint valaha. A joggyakorlat tanúsága szerint, mivel a szekuláris államberendezkedést az EJEB általánosságban egyezménykonformnak tartja,⁶² a kormány semlegességre való hivatkozását az EJEB általában könnyedén elfogadja mint a vallásszabadság korlátozásának legitím igazolását. Az olasz állami iskolákban kifüggesztett feszületet a Nagykamara részben azért találta az állami semlegesség követelményével összeegyeztethetőnek, mert korábban az olasz Államtanács is így tett.⁶³ Hasonlóképp, a fejkendőügyekben is elfogadhatónak találta az EJEB az állami semlegesség felemlését, mint a vallásszabadság korlátozásának igazolását anélkül, hogy közelebbről vizsgálta volna.⁶⁴ Újabbán beigazolódtott, hogy az EJEB azt sem hajlandó vizsgálni, hogy a közalkalmazottak fejkendőviselésének általános tilalmát egyáltalán igazolhatja-e az állami semlegesség francia felfogása.⁶⁵

⁵⁹ *Dahlab v Switzerland*, no. 42393/98 (dec., inadmissible).

⁶⁰ *S.A.S. v France* (3. lj.) § 151, 153.

⁶¹ *S.A.S. v France* (3. lj.) § 119.

⁶² *Leyla Sahin v Turkey* (15. lj.) § 114; újabbán *Ebrahimian v France* (23. lj.) § 53.

⁶³ LEIGH-ADHAR (47. lj.) 1073.

⁶⁴ *Leyla Sahin v Turkey* (15. lj.), Tulkens bíró különvéleménye.

⁶⁵ Eva BREMS: „*Ebrahimian v France. Headscarf Ban Upheld for the Entire Public Sector*” 2015. november 27., strasbourgobservers.com/2015/11/27/ebrahimian-v-france-headscarf-ban-upheld-for-entire-public-sector/.

Mindaddig, amíg az állami semlegesség mint autonóm követelmény tartalma nem világos, az EJEB könnyen abba a helyzetbe kerülhet, hogy az állami semlegességre hivatkozó kormányok egyezménykonformnak tüntethetnek fel olyan jogi megoldásokat, amelyek szükségtelenül vagy aránytalanul (vagyis egyezményesértő módon) korlátozzák a vallásszabadságot.

A vallási feszültségekkel terhelt emberi jogi konfliktusokban a tagállamok egyre szívesebben hivatkoznak alkotmányos identitásuk védelmére az európai minimumkövetelményekkel szemben. Az állam vallási semlegessége kiváló építőelem az állam alkotmányos identitásának. Érdemes azonban szem előtt tartani, hogy az állam vallási semlegessége mint olyan, nem természeti tünemény, hanem közjogi és politikai termék. Az állami semlegesség követelményei a napi politikai légkörnek és várakozásoknak megfelelően,⁶⁶ jobbra a politikai többség szája íze szerint alakulnak – a kisebbség rovására. Amikor az EJEB a tagállami vallási semlegesség követelményeit tartja tiszteletben, jó eséllyel a tagállami politikai többségnek enged a kisebbséggel szemben.

Az állami semlegesség mint *sui generis* európai emberi jogi követelmény tartalma jelenleg nehezen meghatározható. Az eddigi gyakorlatból az látszik, hogy a semlegesség követelményét az EJEB összeköti az önkényes állami hatalomgyakorlás tilalmával, legalábbis olyan esetekben, ahol a diszkrecionális döntések köntösébe bújtatott állami önkény a vallási kisebbségek jogait csorbitja. A kisebbségek védelme azonban pillanatnyilag inkább feltételezett, mint kimondott eleme az állami semlegességnek mint minimumkövetelménynek a 9. cikk alkalmazásában. Ha az EJEB nem kapcsolja össze nyilvánvalóan és tartósan az állami semlegesség követelményét a vallási kisebbségek védelmével, a demokráciáról, a társadalmi békéről és vallási sokszínűségről szóló frázisok között könnyen épp olyan súlytalanná válhat az állami semlegesség követelménye, mint a *Kokkinakis*-ügyből ismert „pluralizmus és demokrácia” frázis.

4. ÖSSZEGRÉS

Az elmúlt közel 25 évben a *Kokkinakis*-döntés korlátait meghaladva az EJEB igyekezett egy olyan fogalmi keretet találni a 9. cikk alkalmazásához, amely képes kezelni a tagállamok állam-egyházi viszonyainak sokféleségét és a vallásszabadság mint alapvető emberi jog védelmével is összeegyeztethető. Ebben a fogalmi keretben a pluralizmus (vallási sokszínűség) védelme mellett megjelent az állami semlegesség követelménye. Bár nem kizárt, hogy az állami semlegesség követelménye rokona a diszkrimináció tilalmának, az EJEB jelenleg szerény útmutatással szolgál e kérdésben.

⁶⁶ Az olasz semlegességfogalom színeváltozására lásd MANCINI–ROSENFELD (14. lj.) 170; a francia *laïcité* fogalmának politikai tartalmára lásd Jean BAUBÉROT: „The Evolution of Secularism in France. Between Two Civic Religions” in Linell E. CODY – Elizabeth Shakman HURD (szerk.): *Comparative Secularisms in a Global Age* (New York: Palgrave – MacMillan 2010) 57.