

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának

Doktori Iskolája

**Dr. Mondovics Napsugár**

**A társadalmi gondoskodás Magyarországon a  
dualizmus korától napjainkig**

**PhD értekezés**

**Témavezetők**

Dr. Dr. h. c. Ádám Antal

professor emeritus

Dr. habil. Herger Csabáné

egyetemi docens

Pécs 2016

## I. Az értekezés központi kérdései

A szolidaritással rokon vonásokat mutató társadalmi gondoskodás a jóléti pluralizmus megvalósításában játszik szerepet. Szociális, karitatív vagy más közösségi feladatok ellátására törekszik, miközben szintetizálja azokat az értékeket és megoldásokat, amelyek az egyéni, a családi és a tradicionális kisközösségi gondoskodás sajátjai. A társadalmi gondoskodás túlmutat az öngondoskodás egyéni és közösségi formáin, azok céljain és motívumain is, jóllehet kiindulópontja az egyén felelősségvállalása, erkölce marad. A társadalmi gondoskodásban az egyén a saját környezetéhez tartozók és önmaga érdekein kívül is képes olyan társadalmi szükségek támogatására, amelyek nem érintik közvetlenül, de azokkal azonosulni tud.

Az értekezés munkacíme egészen a műhelyvitáig a társadalmi öngondoskodás kifejezést tartalmazta, azonban a vitán feltett kérdések, a gondoskodás állami és közösségi formáitól eltérő jellemzőinek pontosítása, az öngondoskodás visszaható jellege igazolni látszottak a társadalmi öngondoskodás vagy a társadalmi gondoskodás kifejezések közül választás szükségét. Az öngondoskodó közösségek nem kizárólag saját tagjaik, de a közösség mint egész működésének támogatását is képesek voltak vállalni. Ennek analógiájára az öngondoskodó társadalom feltételezi az adott államhatáron belül élők szociális biztonságának megteremtésében az alulról szervezett és fenntartott jóléti intézmények dominanciáját, leginkább a liberális jóléti rendszerekre jellemzően. A magyarországi történeti fejlődés ezzel szemben valamiféle vegyes rendszert hozott létre, amelyben a piac és a társadalmi vállalkozások szerepe is kicsi. Ebből következik, hogy az általam kutatott társadalmi gondoskodásnak *kisegítő*, *kiigazító* szerepe lehet, a társadalmi öngondoskodás kifejezés helyett pontosabb a társadalmi gondoskodás használata.

Természetesen a szociális jogok és a szociálpolitika oldaláról is vizsgálható a megjelölt téma, azonban nem véletlenül választottam a társadalmi felelősség oldaláról közelítő megvilágítást, amely nem ellentétes és nem összeegyeztethetetlen a mindenkori szociálpolitikával. Míg utóbbiakkal számos jogdokumentum és szakkönyv foglalkozik, hangsúlyozva, hogy rászorulóként mit kaphatunk, mire vagyunk jogosultak, addig sporadikus marad a társadalmi gondoskodás leírása.

A társadalmi gondoskodás kiindulópontja az egyéni felelősség tudatos vállalása, amelyben elsőként élvez a *magánadományozás és az önkéntesség* vizsgálata. E két tevékenység fejlődését, jogszabályi elismerését, hatásait, a vonatkozó statisztikák ismertetését

a kutatás fő áramának tartottam, és részletes feltárásukhoz a következő kutatási kérdéseket fogalmaztam meg. Mi lehet a magánadományozás és az önkéntes munka szerepe és motívuma az egyes társadalmi célok megvalósításában? Milyen szabályozás alá esett a két tevékenység? Milyen módszerekkel aktivizálták a társadalmat a mindenkori civil szervezetek képviselői? A vallási hovatartozás, felekezeti háttér befolyásolja-e ezek alakulását? Alacsony társadalmi aktivitás mellett milyen lehetőségei vannak a civil szervezeteknek a fennmaradásra? Milyen modellekhez, munkamegosztáshoz vezet ez az állam és a nem-kormányzati szervezetek között? Milyen hatást ér el az önkéntes tevékenységek vállalására megalkotott jogszabályi kötelezettség? Mennyiben érdekeltek a civil és közfeladatokat ellátó egyházi szervezetek a filantrópia és az önkéntes tevékenység fogadására, fejlesztésére?

E körben az jelentette a vizsgálódás tárgyát, hogy a nem-kormányzati szereplők milyen kapcsolatban vannak az állammal, mint vállalt feladataik egyik lehetséges finanszírozójával? Milyen szempontok mentén alakítja az állam a partneri viszonyt, illetve ad át közfeladatokat civil vagy egyházi fenntartóknak, szolgáltatóknak? Mi az alapja a civil és egyházi partnerek közötti különbségtételnek? Hangsúlyoznom kell, hogy a két entitás közül a civil szervezeti kör jelenti a kutatás tárgyát, mivel a civil szervezetek ilyen feladatok végzésére alakulnak, míg az egyházak hitéleti tevékenységük folytatására. Utóbbiak másodlagosan betöltenek társadalmi feladatokat is – egyre növekvő mértékben –, ennek feltárása és értékelése is elengedhetetlen volt a kutatásban, de másodlagos jelleggel. Az egyházak vizsgálatát indokolta az is, hogy az általuk képviselt erkölcsi, vallási értékeken túl jelentős tradíciója van a felekezeti szerepvállalásnak.

A harmadik kérdéscsoportot a fentiek jogi háttéranyagának ismertetése jelentette, az alábbi hangsúlyokkal. A gyülekezési és egyesülési jog szabályozása hogyan formálta a polgárok vállalkozó kedvét a társadalmi gondoskodásban? A dualizmus korára és a Horthy-korszakra egyaránt jellemző rendeleti szabályozás mit eredményezett a szférában? A jogi szabályozás hiányosságai, a történelmi helyzet, a politika mennyiben vezettek a civil szektor jelenlegi állapotához, és milyen hatásuk érzékelhető napjainkban? Az olyan definíciók jogszabályi rögzítése, mint a civil szervezetek, az egyházak, az önkéntes tevékenység, közhasznúság milyen lényeges változásokat hoznak a szektor működésében?

Kézenfekvőnek bizonyult a hagyományos feladatok számbavétele, úgymint a szociális ügyek, az egészségügy és az oktatás. Azonban terjedelmi okokból további szűkítést kellett megfogalmaznom, így a szociális szféra, a szociális ellátások és az ezek kiegészítésére irányuló karitatív tevékenységek kerültek figyelmem középpontjába, amit az olyan egyetemes erkölcs is indokolt, mint a legszegényebbek támogatása. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az

értekezés a mechanizmusok megértése okán ne tartalmazna példákat más közfeladatok ellátására – mint az oktatás ügye –, ezek azonban háttérben maradnak.

A történeti példák feltárása az értekezés kiemelt célja volt, a szerveződések, civil szervezetek szerepét, az intézményesülés jelentőségét igyekeztem megérteni. A társadalmi gondoskodás kutatásakor éppen a fentiekre nézve vizsgálom a polgári korszakot és annak egyesületeit Magyarországon. Az egyesülési jog hazai szabályozását 1867-től 1945-ig tekintem át, függetlenül attól, hogy az idézett egyesületek közül több már ezt megelőzően megkezdte működését. Bár a vonatkozó szakirodalom a hazai önszerveződés-történetet korábbra datálja, – a 18. században megjelent szabadkőműves mozgalom megjelenéséhez köti, és azt egyben első cezúrájának is tartja – a kiegyezés utáni időszakot mintegy második virágkornak tekinti, egészen Magyarország II. világháborúba lépéséig. A kiegyezés éve azért is kínálkozott a téma időbeli behatárolásakor, mert az 1867. február 20-án kinevezésre került magyar felelős minisztérium a közjogi stabilizáció keretében életbe léptette az 1848. évi szabadságjogokat, ezzel együtt az egyesülés szabadságát is. Mindezen felül az osztrák-magyar kiegyezés nyitott utat a modern polgári állam korlátozott megteremtésének.

## **II. Az értekezés felépítése és az alkalmazott módszerek**

Az értekezés az első, bevezető fejezetet követően öt nagy fejezetre tagolódik. A második fejezetben az elméleti alapokat fektettem le, amit a történeti rész vizsgálata követ, az 1867-1989 közötti időszakban (harmadik fejezet). A kutatás gerincét ez a jogtörténeti elemzés, illetve a hatályos szabályozás bizonyos részterületei alkotják, különös tekintettel az önkéntes tevékenységre és a közhasznúságra (negyedik fejezet). A gyakorlat vizsgálatára empirikus felmérést készítettem (ötödik fejezet), amelyben magyarországi karitatív szervezeteket kerestem fel, hogy a kutatásban felmerült kérdések mentén működésüket tanulmányozzam. A kutatás összegzéseként fogalmaztam meg azokat a *de lege ferenda* javaslatokat, amelyek megállapításaimat a jogalkotás lehetőségeivel, eszközeivel kötik össze.

Már az első kutatási feladatok megfogalmazásakor szembesültem azzal a ténnyel, hogy a közösség, a társadalom egyes csoportjainak érdekeit képviselő áldozatkész magatartás elsősorban nem jogi természetű kérdés. Az egyén motiváltságát elsősorban nem a jogtudomány, hanem az embert középpontba helyező teológia, pszichológia és kulturális antropológia kutatja, míg az ebből kiinduló közösség- és társadalomszervezés már filozófiai,

államtudományi, politikatudományi és szociológiai összefüggéseket feltételez. Az értekezés tárgyának *multidiszciplináris* jellegéből fakadóan ezért a vonatkozó szakirodalmat több tudományterület áttekintésével elemeztem.

Az elméleti alapokat keresve döntenem kellett arról, hogy az egyén felelősségének elemzésében meddig tekintek vissza: átfogó, az ókori filozófiától a középkori keresztény értelmezéseket érintő, a reneszánsz, a felvilágosodás és a 18-19. századot jellemző izmusok talaján keresem a társadalmi gondoskodás mozgatórugóit, elveit. Meggyőződésem, hogy az elmélet kutatásának terjedelmi korlátaira is tekintettel a több évezredre kiterjedő áttekintés helyett annak a forrásnak a kiválasztása volt célravezető, amely egyetemes értékei átadásával újra és újra felbukkant, kihatótt az európai kultúrkörben releváns későbbi irányzatokra is. Ennek szellemében az Európa zsidó-keresztény gyökereit jelentő mózesi törvényben lefektetett normákat és az ószövetségi Izrael társadalmában „kihúzott” szociális hálót ismertetem, ennek újszövetségi értelmezése mellett. A bibliai hermeneutika módszerével elemeztem az idevágó szakaszokat, illetve a teológiai szakirodalmat.

A történeti fejezet forrásait a fellelhető egy(esü)leti kataszterek, a kis számú statisztika jelentették, valamint bizonyos jogszabályok értelmezése, kifejezetten az egyesülési és a gyülekezési jog fejlődésének történetéből. Három megye – Somogy, Baranya, Nógrád – egyesületi katasztere alapján kísérletet tettem a felekezetekhez kötődő, nevükben felekezeti jelzőt használó szervezetek tipizálásának elemzésére, a vallási egyletek ismertetőjegyeinek rögzítésére. A kataszterekben közölt levéltári adatok egybeeső időszakokat dolgoztak fel, ezért összehasonlító elemzést végeztem. A történeti részt három idővonal határolja, az 1867-1914 közötti, azt követően az I. világháború és a civil szervezetek országos felülvizsgálatának kezdetét jelentő 1945. év közötti intervallum, végül a rendszerváltozásig tartó időszak. Az 1914. év mint szakaszhatár kijelölésének oka volt, hogy a világháború megtizedelte az egyesületi élet virágzásához elengedhetetlenül fontos humán és anyagi erőforrásokat, megtörte a polgári kor lendületét, és előkészítette a szabályozás szigorítását. Önmagáért beszél az 1945. év, amikor a civil szektor megtisztítására alkotott rendeletek több ezer szervezet megszüntetéséhez vezettek. Mindhárom szakasz vizsgálati módszerül a jogszabályok elemzése, a vonatkozó szakirodalom ismertetése és nem utolsósorban a jogalkalmazó szervek joggyakorlatának értékelése szolgált.

Az egyesülési jog fontosabb normáinak pusztán ismertetése nem lehetett célom, hiszen kiváló tanulmányok születtek már e témában, ezért kiemelten fontosnak tartom a szabályozással párhuzamosan a *mögöttes politikai akarat*, államhatalmi koncepció

ismertetését. Vizsgálódásom második területe, az anyagi feltételek megteremtésének példái nyomán is ehhez hasonlóan a *mögöttes emberi akaratot*, a mozgatórugókat keresem. Ezért a jogszabályi feltételek ismertetését követően – talán szokatlannak tűnő párosításban – kitérek a *finanszírozási* oldal bemutatására, az egyesületek alapítóinak, tagjainak kreatív és lelkesült hozzáállására. A két téma egybekapcsolása ugyanis egymás mellé állítja az egyesületi élet virágzásának „felülről” biztosított jogi és „alulról” táplálkozó anyagi oldalát. Más kutatókkal együtt meggyőződésem, hogy a *„magyar múlt, a magyar megoldások” megismerése önmagában is feladat* a civil szféra jelenkori erősítésében. Itt kell azt a megállapítást is tennem, hogy az egyesületfogalom változásait nem követem végig.

Mivel a 19. századi forrásadottságok meglehetősen hiányosak, a gazdagabban dokumentált egyesületek, amelyek tudományos közleményekkel vagy akár törvényjavaslatokkal is a nyilvánosság előtt szerepeltek, hangsúlyosabb szerepet kapnak a tanulmányban. A budapesti alapítványok kutatása a legkézenfekvőbb, részben azok nagy száma, részben példaértékű volta miatt.

A történeti fejezetet követően a hatályos jog került a kutatás középpontjába, ezért a vizsgálati kérdések is *eltérően* fogalmazódtak meg a rendszerváltozástól napjainkig tartó időszakban. Ennek oka a kutatás olyan *új* kérdéscsoporttal való bővülése, mint a nem-kormányzati szervezetek szerepe a társadalmi gondoskodásban, illetve a nem-kormányzati szervek kapcsolata a lakossággal. Jogforrásként a civil szervezetekre, az egyházakra és azok társadalmi szerepvállalására vonatkozó jogszabályok, a lakossági adományozást és az önkéntes tevékenységet részletező jogszabályok is szolgáltak. Nem feledkezhettem el az Európai Unió témánkkal összefüggő jogi normái és ajánlásai ismertetéséről – különösen az önkéntes tevékenységek preferálásáról. A civil szakma kiváló folyóirata, a Civil Szemle közölte a civil szakemberek kormányzati politikájával kapcsolatos észrevételeit, a civil szervezetek aktuális problémáit, amelyeket a kutatási kérdések mentén igyekeztem feldolgozni. A történeti rész statisztikájának szegénységével szemben számos lehetőség kínálkozott arra, hogy a számok oldaláról is megvilágítsam ezeket. A NAV, a KSH éves jelentései, valamint a Fővárosi Törvényszék Civil Főosztályán végzett betekintés, ezen felül kistérségi kutatások is rendelkezésemre álltak.

A gyakorlatról szóló utolsó fejezet természetesen nem teljes spektrumban mutatja meg a karitatív feladatok ellátását. A mélyinterjúk kérdéseinek összeállításakor arra törekedtem, hogy választ kapjak a magánszemély támogatók anyagi és időadományának jellemzőire, a karitatív szervezetekkel való kapcsolatára, ezzel összefüggésben annak a modellnek a

jellemzésére, amelyben elsősorban az állam és a szervezetek közötti pénzügyi kapcsolat hangsúlyos. A karitatív szervezeteket a Karitatív Tanács adatfelvételkor érvényes összetétele szerint kerestem meg, de a megkérdezettek körét kiterjesztettem más, hozzájuk hasonló szervezetekre is. Ennek az empirikus tanulmánynak a részletes módszertani bevezetését az adott fejezetben vázoltam.

### III. A kutatás eredményeinek összefoglalása

- I.1. A társadalmi gondoskodás egyetemes elveinek középpontjában az ember Istentől rendelt méltósága áll, ahogy azt Szent Ágoston, Aquinói Szent Tamás és a 20. századi, bibliaolvasó perszonalista gondolkodók vallották, a szolidaritás és a szeretet evangéliumi elvének hangsúlyozása mellett. Világnézetük szerint az ember csak más személyek között teljesedhet ki, ezért alapvető érdeke és tevékenysége a közjó elérése. *Az emberi méltóság tisztelete és védelme túlmutat* a tradicionális közösségi gondoskodás szervezőerején: a közösséghez tartozók hozzájárulásán és munkáján, valamint az ebből fakadó viszonyosság érzetén is.
- I.2. A Tórában életre hívott – családot és a társadalom összességét védő – jogintézmények *szociális törekvéseknek* is minősíthetők. Létrehozták és fenntartották a szociális hálót, integrálták a más nemzetiségűeket és más vallásúakat, gondoskodtak a társadalom munkaképtelen tagjairól vagy a perifériára szorultakról.
- I.3. Ezeknek a jogintézményeknek az elismerése, a deklarált normák követése egyben szocializációs folyamatot is jelent, vagyis az egyetemes elvek tanulhatóak, elsajátíthatóak. *belső értéké válásuk* garantálja a különböző társadalmi és szociális szükségek iránti érzékenységet, a társadalmi változásokat követő korszerű gondoskodási formák felismerését.
- I.4. A tanulási folyamat elsődleges színtere *a család* volt, amely jelentőségében megelőzött más intézményeket. A felnövekvő generáció a hallott parancsolatokat összekötötte azok gyakorlatával, családon belül látta a szülő- és rokonsági kapcsolatot megvalósulni. A kisközösségekben a közvetlen segítségnyújtás, adományozás volt jellemző, a különböző társadalmi rétegek nem zárkozhattak el egymástól, ünnepeik alkalmával évente többször emlékeztek meg a „szerezd felebarátodat, mint magadat” elvről. A gondoskodás gyakorlata a legközelebbi családi kapcsolatokból indult ki, hogy a rokonsági, szomszédosági kötelékeken át elérjen más társadalmi közösségekig.
- I.5. A 21. században az *állampolgársági kompetenciák* közé soroljuk azokat a szociális készségeket, amelyek nélkülözhetetlenek a társadalmi együttélésben, a közjó iránti elkötelezettségben és magatartásokban, a helyi közösségek építésében. Ezek a készségek nem új keletűek, kiolvashatóak az európai zsidó-keresztény kultúrkör



normáiból. Nevesítve ilyenek a tolerancia, az empátia, segítőkészség, áldozatvállalás, türelem, felelősségvállalás.

- I.6. Ezek a készségek olyan *egyéni értékek*, amelyekre egyértelműen rámutat a Tóra, az ó- és újszövetségi kinyilatkoztatás fundamentuma. A Mózes öt könyvében rögzített társadalomépítési alapok olyan elvekre épülnek, amelyek általánosak és egyetemesek, minden emberre és minden társadalomra érvényesek.
- I.7. Ebben a felfogásban az ember, az egyén erkölce, értékrendje jut meghatározó szerephez, ebből indulhat ki a társadalmi célokat közösségi, szervezeti szinten is megvalósító összefogás. Ezek az önszerveződési formák, intézmények kizárólag akkor lesznek sikeresek és hatékonyak, ha tagjaik, szimpatizánsaik szem előtt tartják a fenti elveket, és azok mentén valósítják meg közös céljaikat. Különösen igaz ez a szociális, karitatív célú szervezetekre, amelyek hosszú távú működése elképzelhetetlen humán és anyagi erőforrások adományozása, azaz a „magánosok jótékonytsága” nélkül. Más megfogalmazásban: *a civil szervezetekben, intézményi keretek között megvalósuló társadalmi gondoskodás alapja is az egyén értékrendje.*
- II.1. A magánszemélyek párhuzamosan, sokszor ad hoc jelleggel folytatott *jótékonykodása új formációt öltött* a polgári kor egyesületeiben, alapítványaiban. A szociális feladatok elvégzésére társult civil szervezetek korszerű és az addigi magánadományozásnál hatékonyabb megoldást jelentettek a társadalmi gondoskodásban. A történelemben mindig is megjelentek az önszerveződés különböző alakzatai, de csak a demokratikus polgári államokban fogalmazódott meg az önszerveződés biztosítása és szabályozása az emberi jogok alapján. A jogalkotó szándéka egyszerre irányult az egyesülési és a gyülekezési jog biztosítására, a polgári szerveződések féken tartására, ezért az egyesülési szabadság szabályozásában mind a liberális, mind a korlátozó, tiltó intézkedések is megfigyelhetők.
- II.2. *Az állam három szerepben* fejezte ki a civil szférához és ezzel a társadalmi gondoskodás szervezeti formáihoz való viszonyát. Ezeknek a szerepeknek a sorában első volt a jogalkotás, amellyel a dualizmuskori magyar állam az egyesülési jog szabályozásával alkotott jogi kereteket a szociális feladatokat is vállaló jótékony egyleteknek. Nem minősítette azok céljait, értékrendbeli különbséget nem tett közöttük, bár szabályozásukra alakított ki tipológiát. Az egyetlen, jogszabályi szinten újra és újra

nevesített szűrő, felhívott érték a közérdek, a közjó volt, amelyre hivatkozással még a háborús években is differenciáltak az egyesületek között. A közérdek definiálása azonban még sokáig váratott magára, jelenleg hatályos jogunkban sem találunk rá teljesen egyértelmű meghatározást.

- II.3. Az osztrák-magyar közjogi kiegyezést (1867) követő ötven év minden kétséget kizáróan az egyesületi élet virágzásának időszaka volt, annak ellenére, hogy rendeleti szintű szabályozottsága, valamint az egyesületek alapítása, működése felett felügyeleti jogkör gyakorló hatóságok sora szigorú kereteket jelentett. A jogtörténészek többsége ennek okán névlegesen látja a kor egyesülési szabadságát. Az egyesületek nagy száma, a kitűzött célok sokfélesége és a jelentős mennyiségű kutatási anyag azonban azt igazolja, hogy a jogalkotó ezzel együtt *nem szegte kedvét a jogaira ébredő polgárságnak a társadalmi feladatok vállalásában.*
- II.4. Aktivitásuk csökkenését a két világháború között több tényezőre vezethetjük vissza, amelyek közül nem elhanyagolható a háború okozta emberi és anyagi veszteség. Az állami beavatkozás és a politika egyértelműen *negatív hatást* gyakorolt az alulról szerveződő közösségekre. Ennek egyik oka volt az állam szociális szerepvállalása a 19. század végétől kezdődően. A szociális feladatok fokozatos átvétele azonban magasabb adóterheket jelentett és olyan intézményesülést, amelyből a kezdeti együttműködések után kiszorult a sok éves tapasztalattal rendelkező civil szakember.
- II.5. A 20. század első évtizedeinek szociálpolitikája a szegényügy, a segélyezés gyakorlatában a *társadalmi szervezetek bevonását hangsúlyozta.* Az együttműködés összehangolására szakmai értekezleteken, szociálpolitikai javaslatokban és rendeleti szabályozás útján is kísérletet tettek. A civil szervezetek adománygyűjtő és támogató tevékenységére a szociális közigazgatás helyi szintjén, a községekben számítottak leginkább, a helyi hatóságokkal való együttműködésük azokból a mechanizmusokból táplálkozott, amelyek a szegényügy községekre telepítését megelőzően léteztek.
- II.6. A civil kurázsi hanyatlását a Horthy-korszak jogszabályai erősítették, mivel mind állami, mind egyházi szinten megkezdődött a *felülről képzett, ideológiai érdekek mentén létrehozott szervezetek korszaka,* amely feleslegessé tette a polgári aktivitást. A Horthy-korszak rendeletei tették lehetővé az egyesületek többségének végleges megszüntetését is, vagyonuk azonnali elkobzása mellett. Emellett az egyesülési közjog története már az 1930-as években példát szolgáltat a kötelező egyesületi részvételre is, valamint a párttagok által irányított belső egyesületi életre. Ugyanezen rendeletek értelmében

1945-től folytatódott a megmaradt szervezetek határozati úton történő felszámolása, ingatlanvagyonuk kisajátítása.

- II.7. Az állam mind az egyesületi gondolat, mind a társadalmi felelősségvállalás szintjén máig nehezen javítható károkat okozott az általa preferált, egyházi vagy a dolgozó nép érdekeit szolgáló társadalmi szervezetek létrehozásával. Fogalmazhatunk úgy is, hogy az állam a *polgár helyére állt*, helyette fogalmazta meg a követendő értékeket és célkitűzéseket. Ezzel az állam túllépet jogalkotó szerepének klasszikus keretein, és beavatkozott a társadalom egészséges önszerveződésébe.
- II.8. A társadalomszervezésre tett kísérletek, mint a Magyar Norma, átmeneti eredményeket értek el az önkéntes munka szervezése, az adománygyűjtések és a szegénygondozói hálózat kiépítése terén. Annak ellenére, hogy jogszabályok és szociálpolitikai célkitűzések nyilvánították ki a társadalommal való együttműködés szándékát és szükségességét a szociális gondozásban, a civil szférát ért veszteségek és az állami beavatkozás hatására is *egyre kisebb eséllyel valósultak meg* a fentiek. Megfogyatkozott, kiapadt a civil szférát létrehozó, támogató „magános jótékonyág”, a szociálpolitika potenciális társadalmi ereje.
- III.1. *Az állam második megfigyelhető szerepe a (szociális) gondoskodás*, amelyben különböző intenzitással van jelen a 20. század elejétől. A jóléti vagy szociális állam egyértelműen a szociális igények kielégítésére, az ebből fakadó társadalmi feszültségek enyhítésére jött létre, és gondoskodási törekvéseivel beavatkozott a magánjogi és közjogi viszonyokba, a szolgáltatások piacába, szerepe a redisztribúcióra korlátozódott.
- III.2. Ennek egyik értelmezése, amikor az *állam magához rendel minden feladatot*, tisztán állami szociálpolitikai megoldásokra koncentrál, és a szolgáltatások széles skáláját nyújtja – ahogy ezt a skandináv modellben látjuk. Az állami szerepvállalás mértékével van összefüggésben az az elmélet is, miszerint a nonprofit szektor léte és lehetőségei összefüggenek a jóléti állam válságával. A jóléti állam tulajdonképpen elfedi a jóléti pluralizmust, kitakarja a szociálpolitika lehetséges szereplőit.
- III.3. Azonban az állam szerepe a szociális gondoskodásban *megközelíthető más módon is*, tulajdonképpen az állam újradefiniálásával összefüggésben. Az állam és a társadalmi egységek egymásrataltsága előrevetíti ugyanis a közszolgáltatások magánvállalkozásokra bízását. Ennek következményeképpen az *állam partneri viszonyt alakíthat ki* a nonprofit szektorral (harmadik szerepkör), mivel ezekre a szervezetekre számíthat a közfeladatok ellátásában.

- III.4. Aktuális kérdésként merül fel, hogy az állami és civil szektor együttműködését az államhatalom a magán- és polgári kezdeményezések *ösztönzésével vagy a költségvetési forrásokból* kívánja elérni. Utóbbi megoldás szükségszerűen visszavezet az „állami szolidaritás” problémaköréhez, mivel adóforintokból fedezi a szociális ellátásokat, azaz partneri szerepe csak részben valósul meg, szociálpolitikai megoldásai továbbra is az újraelosztáson alapulnak.
- III.5. *A partneri viszony kialakításában az állam fontos szempontokat határoz meg, ezzel differenciál a civil szervezetek között, ami nem feltétlen jelent diszkriminációt. Az egyik ilyen kritériumrendszert a közhasznúsági kritériumokban állapítja meg a jogalkotó, amelyek két lényegi eleme a megfelelő erőforrások, illetve a társadalmi támogatottság felmutatása. Ezzel az állam azokat a szervezeteket minősíti közhasznúvá, amelyek képesek a társadalom megszólítására, valamint önkéntesek, szimpatizánsok és adományozók szervezésére. Ezzel az állam rámutat a civil szervezetek létrehozásának eredeti céljára, arra, hogy önkéntes társulás alapján, közösen meghatározott céljaik mentén tegyenek erőfeszítéseket a központi és helyi költségvetéstől független gazdálkodás mentén.*
- III.6. *Az állam a közhasznú szervezetek társadalmi szerepének növelése, a közszolgáltatások terén végzett tevékenységük elősegítése érdekében megalkotta azokat a jogszabályokat, amelyek mentén hatékonyan működhetnek együtt a társadalmi és közfeladatok ellátásában az állami szereplőkkel. Ezek közül az önkéntesség és az adományozás szervezésében kiemelkedő az ún. 1%-os törvény, a Köt. és az Iskolai Közösségi Szolgálatot bevezető Nkt. jelentősége.*
- III.7. Nyilvánvaló, hogy a civil szférában a szociális feladatokat ellátó szervezetek hátrányban vannak a tagdíjából gazdálkodó sportegyesületekhez képest, ahol a tagok érdekeltek az egyesületek finanszírozásában. Azonban a polgári gondolkodásnak része az államtól *független működés, a helyi társadalom megszólítása és integrálása* szociális vagy karitatív célok mentén. Mind a KSH adatai, mind saját kutatásaim azt támasztották alá, hogy a civil szervezetekre – és az egyénre – máig jellemző a paternalizmus és az etatizmus.
- III.8. Mindkét saját empirikus kutatásom eredménye az, hogy hazánkban a magánadományozás és az önkéntesség is gyerekcipőben jár, *a nagy karitatív szervezetek állami költségvetésből végzik tevékenységüket, és csekély mértékben támaszkodnak az önkéntes munkára.* A magánadományozástól függetlenül stabil és elégséges anyagi forrással rendelkeznek az országos, nagy múltú és megfelelő lobbitevékenységet

folytató szervezetek, a beérkező magánadományok „jelentéktelenek”, és jellemzően természetbeni, nem pénzadományok. Egyedül az Ökumenikus Segélyszervezet különíti el a lakossági adományokat könyvelésében a vállalati támogatásoktól, amely visszavezethető a segélyszervezet elsődleges, adománygyűjtő profiljára.

- III.9. A karácsonykor és katasztrófák idején megugró magánadományozás jól mutatja, hogy az emberek érzelmi alapon adományoznak, és sokszor kapcsolt élményeket várnak vagy lomtalanításnak élik meg az adományozást. *A szervezetek igyekeznek kialakítani saját, a rájuk jellemző adományozási csatornákat.* A Katolikus Karitáznál a templomi gyűjtések a leghatékonyabbak, az Igazgyöngy Alapítvány saját blogban számol be tevékenységéről és örökbefogadó programot dolgozott ki forrásai bővítésére, a Hit Gyülekezete Szeretetszolgálat kiemelkedő mennyiségű természetbeni adományt gyűjt 34 országos helyszínen, a Baptista Szeretetszolgálat emblémája lett a cipősdoboz akció.
- III.10. *Az önkéntesség értékének jogszabályi elismerése és felismertetése* több törvényben is helyet kapott, melyek közül az Iskolai Közösségi Szolgálat első tapasztalatairól végeztem kérdőíves kutatást. A 2016-ban érettségiző fiatalok vegyes érzelmekkel teljesítették az iskolai szolgálatot, a jogszabályi kötelezést nem feltétlen helyeslik. Azonban azok a diákok, akik korábban is részt vettek önkéntes tevékenységben, arra nem az iskola szocializálta őket, elkötelezettebbek és szociálisan is érzékenyebbek. A kontraproduktív hatással szemben a jogalkotó legjobban akkor cselekszik, ha ösztönzőket épít be, és nem joghátrányt helyez kilátásba.
- III.11. A magánadományozás értékének elfogadtatására kevés jó példát találunk, az ennek speciális esetét jelentő 1%-os adományozás statisztikája is azt mutatja, hogy *évtizedes tanulási folyamatot* jelent a filantrópia tudatosítása.
- III.12. *A partneri együttműködésben van helye és szerepe az egyházaknak* is, amelyek azonban nem közfeladat-ellátásra szerveződtek, hiszen akkor nem tennének eleget az egyházalapítás feltételeinek. Az egyházak elsősorban hitélet gyakorlására alakult vallási közösségek, amelyek másodsorban társadalmi feladatokat is elláthatnak. Mind az együttműködés megvalósulásának mikéntjét, mind annak elvi értelmezését a magyarországi egyházak történelme, eddigi szerepvállalásaik is formálták.
- III.13. Az egyházi partnerekkel szemben az állam más kritériumokat határozott meg a közfeladat-ellátásban való részvételükhöz. Ennek egyik sarkalatos pontja volt a 2011. évi CCVI. törvény, amely a korábbi egyházak nagy részét megfosztotta egyházi jogállásától, és vallási egyesületté minősítette azokat. Az Ehtv. az országgyűlés hatáskörébe utalta annak eldöntését, hogy mely vallási közösséget tekinti jogilag

egyháznak és melyiket nem. A törvény arra az Alaptörvényben védeni rendelt értékre hivatkozott, amely szerint az egyházak hajlandóak a közösségi célok érdekében együttműködni az állammal. Az országgyűlés a törvény elfogadásakor megszavazta, hogy mely egyházak tevékenységében áll fenn *mindkét feltétel*: a valós hitéleti tevékenység és a közösségi feladatok ellátására való alkalmasság.

III.14. Az állam ezzel a *kategorizálással az 1895. évi XLIII. tc. egyházi besorolásához tért vissza*, kiemelve a történelmi egyházak közfeladat-ellátásban betöltött korábbi szerepét. Az állami feladatokat (oktatás, egészségügy, szociális feladatok) átvállaló egyházaknak a Horthy-korszak közjogi irodalma köztestületi jogállást tulajdonított, melynek elméletét Ereky István dolgozta ki. Az 1895. évi XLIII. tc. rendszeréhez igazodva ezt csak a bevett egyházak (római és görög katolikus, evangélikus, református, unitárius és izraelita) teheték meg. A törvényesen elismert egyházaknak (1905-től a baptista egyház és 1916-tól az iszlám) és a felekezeten kívülieknek, ahogy a törvény a magyarországi újabb vallási mozgalmak (nazarénusok, metodisták, anglikánok, adventisták, pünkösdiel stb.) tagjait jogilag minősítette, ilyen lehetőségük nem volt. Ezt a koncepciót látszik erősíteni az a tény is, hogy az újabb egyháztörvény-módosítás is a jelenleg hatályosnál konkrétabb elhatárolást tartalmaz az egyházak között. Ennek jelentősége az egyházak finanszírozásában van, amely a hitéleti tevékenységek finanszírozásán kívül a közfeladatok vállalásában is megvalósul, burkoltan.

III.15. A politikai akarat szerint az állam és az egyházak együttműködése kívánatos, a kormányzat az egyházak integrációs hatását várja ettől. Tény, hogy a *közfeladatok ellátásában privilegizált egyházak ezzel növekvő társadalmi szerepre tesznek szert*, de megállapítható az is, hogy nem szűnnek meg, mint megannyi civil szervezet. Mindez abban az esetben vet fel alkotmányos aggályokat, ha az állam diszkriminál a partner kiválasztásakor, illetve sérül a választás lehetősége, különösen a kistélepüléseken. A közfeladatok „kiszervezése” ily módon ugyanazokat a hatásokat éri el, mint ahogy azt a Horthy-rendszerben vagy az egypártrendszerben láttuk.

III.16. Az állam együttműködése az egyházakkal történelmi hagyományaikra vezethető vissza. Mivel az *egyházak értékhordozó entitások, körükben nem merül fel a közhasznúsági kritériumokhoz hasonló szűrőrendszer*. Az egyházi szabályozás azonban újra és újra felszínre hoz olyan szempontokat, amelyek az egyház társadalmi támogatottságát, beágyazottságát képesek mérni. Ezek a mutatók azonban nem általánosan elfogadottak és alkalmasak az egyházak közötti objektív és ésszerű különbségtételre az állam-egyház együttműködésében.

- III.17. Ennek ellenére egyértelműen a történelmi egyházak irányába tolódik el például a szociális szektor intézményi fenntartása. Mivel a statisztikai adatok alapján nem előzik meg az egyházak a civil szektort sem az önkéntesek mozgósításában, sem az adománygyűjtésben, az *egyházi intézményfenntartás burkolt egyházfinanszírozásnak* is mondható, s így csökkenti, kiszorítja az egyéni felelősségvállalást, az állam nem több, mint újraelosztó.
- III.18. Az egyházi partnerek erős versenyt alakítanak ki a közfeladatok ellátásában, főleg, ha azok átadása több éves szerződések alapján történik. Ebben a versenyben azonban háttérbe szorul, elvész az egyén felelősségvállalása és aktivitása. Az állam és – civil vagy egyházi – partnerei *automatizált együttműködései ellenére*, meggyőződésem, hogy van helye a személyes közreműködésnek, az önkéntesen vállalt szolidaritásnak. A társadalmi gondoskodás jelentős mértékben képes ugyanis csökkenteni pl. a szociális intézmények működési költségeit, miközben értéktudattal párosult felelősségvállalást is hordoz.
- III.19. A zsidó-keresztény etika egyetemes elvei elfogadottak az Alaptörvényben, de más jogszabályokban és az Alkotmánybíróság jogértelmezéseiben is. A társadalmi gondoskodásra azonban nem kötelez a jogrendszer, szabályozása bizonyos értékek megnevezésére, azok védelmére szorítkozik, és ezen keresztül fejti ki jogfejlesztő hatását. A közösségi feladatok ellátására mutató elveket a jogszabályalkotás több szintjén is kifejti, ezek ellátásához keretjogszabályokat alkot, elismeri és ösztönzi az önkéntes tevékenységeket. *A társadalmi gondoskodás jogszabályi feltételei tehát adottak* Magyarországon, jóllehet a jog többnyire nem életre hívja, hanem csak követi a társadalmi szükségre adott megoldásokat.
- III.20. Ezeknek az erkölcsi értékeknek a megjelölése és védelme kívánatos alkotmányi szinten, de *belső értéké válásukhoz érzékeny lelkiismeret, fejlett felelősségérzet, korszerű ismeretek és a közvetlen emberi kapcsolatokban felmutatott példák is szükségesek.*

#### IV. A témakörben publikált irodalom jegyzéke

1. *A társadalmi öngondoskodás teológiája*. PhD Tanulmányok 11. (szerk.: Ádám Antal) Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs 2012, 397-420.
2. *The value of social self-reliance of the law*. De Iurisprudencia et Iure Publico c. digitális Jog- és Politikatudományi folyóirat 2012. 4. 64-73. <http://dieip.hu/vi-evfolyam-2012-4-szam/>
3. *Solidarity between generations: possible motives, values, and means*. In: XIII. RODOSZ konferenciakötet, Kolozsvár 2012
4. *A generációk közötti szolidaritásról*. Jura 2013. 1. 158-167. [http://jura.ajk.pte.hu/JURA\\_2013\\_1.pdf](http://jura.ajk.pte.hu/JURA_2013_1.pdf)
5. *Herger Csabáné: A megélt kor. Egy 20. századi oral history Ádám Antal és Rezsőházy Rudolf életútja alapján*. Jura 2013. 1. 216-218. [http://jura.ajk.pte.hu/JURA\\_2013\\_1.pdf](http://jura.ajk.pte.hu/JURA_2013_1.pdf)
6. *Az önkéntes tevékenység jogi szabályozása*. In: PEME VII. Ph.D. Konferencia Kötet (szerk.: Koncz István – Szova Ilona) Budapest 2013. 53-65.
7. *Jogszabályi és anyagi feltételek a társadalmi öngondoskodásban (1867-1945)*. Jura 2013. 2. 184-193. [http://jura.ajk.pte.hu/JURA\\_2013\\_2.pdf](http://jura.ajk.pte.hu/JURA_2013_2.pdf)
8. *Jogszabályokkal a generációk közti szolidaritásért*. In: Jog és Állam c. sorozat 18. kötete (szerk.: Rixer Ádám), Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest 2013, 181-187.
9. *A magyar vallási egyesületek múltjáról*. PhD Tanulmányok 13. (szerk.: Ádám Antal) Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs 2014, 251-268.
10. *Lessons to be learnt from the transformation of community life in Hungary (1945-1989)*. In: Journal on European History of Law, Vol.5. No1. 2014 [http://www.historyoflaw.eu/english/journal\\_on\\_european\\_history\\_of\\_law.html](http://www.historyoflaw.eu/english/journal_on_european_history_of_law.html)
11. *Az önkéntesség és a magánadományozás tíz magyarországi szervezet működésében*. PhD Tanulmányok 14. (szerk.: Ádám Antal) Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs 2015
12. *Gondolatok a közhasznúság kritériumrendszeréről*. Jura 2016. 2. (szerkesztés alatt)
13. *Changes in the role of churches and religious organizations in social self-reliance in Hungary (1867–2016)* Cracow Studies of Constitutional and Legal History (szerkesztés alatt)



## **A kutatási témához kapcsolódó előadások**

1. *A társadalmi öngondoskodás teológiája.* Jogász Doktoranduszok II. Pécsi Találkozója, PTE-ÁJK, Pécs 2012. április 20.
2. *The value of social self-reliance of the law.* Rechtshistorisches Partnertreffen der Universität Pécs und der Karl-Franzens-Universität Graz, PTE-ÁJK Jogtörténeti Tanszék, Pécs 2012. október 8.
3. *Jogszabályokkal a generációk közti szolidaritásért.* KRE Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai találkozója, KRE-ÁJK, Budapest 2012. november 24.
4. *Soliradity between generations: possible motives, values, and means.* XIII. RODOSZ Konferencia, Babes-Bolyai Tudományegyetem, Kolozsvár 2012. november 9-10.
5. *Az önkéntes tevékenység jogi szabályozása.* „Együtt a biztosabb tudományos karrierért, a jövőtervezésért”c. konferencia a Professzorok az Európai Magyarországiért Egyesület rendezésében, Budapest 2013. október 11.
6. *Legal and financial background in social support (1945-1989).* „Tradition and Reform in the European Legal History. Tradition und Reform in der europäischen Rechtsgeschichte”. The fourth common conference of the Chair for Legal History of the University Jagiellonski and of the Department of Legal History of the University Pécs PTE-ÁJK Jogtörténeti Tanszék, Pécs 2014. március 27-30.
7. *The role of ecclesiastical organizations and churches in social self-reliance in Hungary (1867-2016).* Tudományos előadás, Religion in the Public Space c. konferencia, Jagiellonian University, Krakkó 2016. április 28-30.