



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ

# ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

XII. évfolyam (2024)  
3. szám

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi Jogi Közlemények  
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kölcsönösen anonim módon  
lektorált folyóirata

### SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök

Badó Attila

Balogh Zsolt

Bándi Gyula

Bódi Stéfánia

Csath Magdolna

Darák Péter

Halász Iván

Halmi Péter

Herbert Küpper

Hörcherné Marosi Ildikó

Kis Norbert

Kiss György

Koltay András

Kondorosi Ferenc

Korhecz Tamás

Kukorelli István

Leo Zwaak

Maciej Dybowski

Molnár Miklós†

Pap András László

Patyi András

Polt Péter

Schanda Balázs

Silvio Marcus-Helmons

Smuk Péter

Ujházy László

Varga Réka

Varga Zs. András

Vizi Balázs

Weller Mónika

### SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő

Auer Ádám

Balogh-Békesi Nóra

Horváth Anett

Téglási András

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Kutas Éva, Resofszi Ágnes

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: [kiadvanyok@uni-nke.hu](mailto:kiadvanyok@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

Borítókép: [depositphotos.com](http://depositphotos.com)



## Tartalom

### TANULMÁNYOK

BÁNDI GYULA: A veszélyhelyzeti jogalkotás egyes anomáliái a jövő nemzedékek érdekeivel összevetve . . . . .	5
MAGDOLNA CSATH: The Limitations of Building Circular Economies in the EU Considering Present Structural Indicators: Country Cases . . . . .	29
UJHÁZI LÓRÁND: A női méltóság védelme a katolikus házasságjogban – a nőrablás házassági akadály . . . . .	49
LILLA JUDIT BARTUSZEK: Climate Litigation. . . . .	61
GÁVA KRISZTIÁN: Valós cél vagy játékszer? . . . . .	75
BAUER LILLA: A magyar fiatalok vallási és szociális érdeklődésének tétje a 2000 utáni kutatási eredmények és a 2022-es népszámlálási adatok tükrében . . . . .	115



# A veszélyhelyzeti jogalkotás egyes anomáliái a jövő nemzedékek érdekeivel összevetve

BÁNDI GYULA<sup>1</sup>

*A veszélyhelyzetekben alkalmazott eltérő jogalkotási eljárás mindenképpen indokolt, amikor a feltételei fennállnak. Ugyanakkor a veszélyhelyzeti jogalkotás sem jelenthet korlátlan lehetőséget, hanem szükségképpen lehetnek és vannak alapjogi keretei, amelyeket mindenképpen tiszteletben kell tartani, annak mindig kivételesnek és indokoltnak kell lennie, amely a kérdéses veszélyhelyzet adta feltételekhez illeszkedik, illetve olyannak, amelynek tartós következményei nem lehetnek, hiszen az adott helyzet elmúltával visszaáll az eredeti állapot. Különösen fontos ennek megértése a környezetet, tágabb értelemben a jövő nemzedékeket is érintő jogalkotás esetében, ahol a megfelelő indokoltság még fokozottabban kell érvényesülnön, és nem lehet szó hosszú távú, kiváltképpen nem nehezen vagy egyáltalában vissza nem állítható következményekről, mert az éppen ellenkező hatást válthat ki. Erre nézve láthatunk olyan példákat, ahol ezt a kívánt egyensúlyt nem sikerült megfelelően kialakítani, megterhelve ezzel a jövő nemzedékek érdekeit anélkül, hogy ez érdemi előrelépést jelentene a jelen generációk számára. A szükségesség-arányosság tesztjének alkalmazása különösen indokolt lehet ilyen esetekben. Különösen fontos, hogy az olyan, az Alaptörvényből fakadó elvek, mint a visszalépés tilalma vagy az elővigyázatosság, ilyen helyzetekben is érvényesüljenek, és nem tekinthetünk el a hosszú távú gondolkodástól sem.*

**Kulcsszavak:** veszélyhelyzeti jogalkotás, alapjogi korlátok, jövő nemzedékek védelme, visszalépés tilalma, elővigyázatosság, tervezés, hatósági szerződés, közmeghallgatás, szükségesség-arányosság

## *Regulating in Emergency Situation in Comparison with the Interests of Future Generations*

*Emergency regulation is necessary if the conditions are existing. Of course, emergency regulation should not mean unlimited opportunities, but obviously it might and should meet the constitutional conditions which always have to be respected, must always be exceptional and justifiable, and all must fit into the context of the given emergency situation and should not have long-lasting*

1 Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, a jövő nemzedékek szószólója.

*consequences, as the original situation should be re-established after the end of the emergency period. It is even more important to appreciate all these conditions in connection with legal regulation affecting the environment, or in a wider framework, future generations' interests, where the need to be properly justified should have an even bigger scrutiny, and there can be no question of long-term consequences, which might only be restored with difficulties or even might not be restored, as all this might lead to contradictory effects. We shall see examples where the necessary balance could not be completed, putting a burden on the interests of future generations, while meaning no real improvement for the current ones. Using the necessity-proportionality test is particularly important in these cases. It is of utmost importance that those principles, such as non-retrogression or the precautionary principle, which both stem from the Fundamental Law are employed, and we should not set aside the long-term thinking either.*

**Keywords:** emergency regulation, fundamental rights, protection of future generations, non-retrogression principle, precaution, planning, public administration contract, public hearing, proportionality-necessity test

## A kiindulás

A veszélyhelyzeti jogalkotás és annak lehetséges – alkalmanként akár hátrányos – következményei 2022 második felében érték el igazán látványosan, sokak számára meglepő módon a környezetvédelmi vagy tágabban szemlélve: a fenntartható fejlődési szabályozás területét. Ez vezetett arra, hogy először tudományos elemzéseként,<sup>2</sup> majd a jövő nemzedékek szószólója minőségemben<sup>3</sup> is kiemelt figyelemmel kísérem az e tárgyban megjelent legfontosabb rendeleteket és azok következményeit, különös tekintettel azon kulcsfontosságú kérdésre, hogy mennyiben érinthetik az ilyen lépések a jövő nemzedékek jogait, amelyek védelmére az Alaptörvény több ponton – kiváltképpen a Nemzeti Hitvallás és a P) cikk, de említhetjük a Q) cikket is, avagy a XX. és XXI. cikk is szóba kerülhet, nem különben a 30. cikk – is határozottan elkötelezte ma-

2 BÁNDI 2022a: 333–342.

3 Figyelemfelhívás a veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme összehangolhatóságáról – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében (Figyelemfelhívás 2023a). Online: [www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Alapjogi\\_osszefoglalo\\_jn\\_vh.pdf/16bf0555-38ea-fc93-43d3-6d99eb68a41d?t=1676377091588](http://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Alapjogi_osszefoglalo_jn_vh.pdf/16bf0555-38ea-fc93-43d3-6d99eb68a41d?t=1676377091588); A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása és jogi összefoglalója a hatósági szerződés alkalmazási szempontjairól a környezetvédelemben (Figyelemfelhívás 2023b). Online: [www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas\\_hatosagi\\_szerzodesrol\\_Vegleges.pdf/58f4b6e1-6c17-c891-66e0-4a8dcd580f0a?t=1696333472617](http://www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_hatosagi_szerzodesrol_Vegleges.pdf/58f4b6e1-6c17-c891-66e0-4a8dcd580f0a?t=1696333472617); A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a környezeti ügyekben való társadalmi részvételről (Figyelemfelhívás 2023c). Online: [www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas\\_Tarsadalmi\\_reszvetel.pdf](http://www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_Tarsadalmi_reszvetel.pdf).

gát.<sup>4</sup> Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában, amely első állomása az újabb alkotmánybíróági határozatoknak a fenntarthatóság témájával összefüggésben, megállapítva, hogy az Alaptörvény nem pusztán megőrizte az egészséges környezethez való alapjog védeltségi szintjét, hanem a korábbi Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette, egyre erőteljesebben fordulva a mindenkit érintő kötelezettségek, valamint a jövő nemzedékek védelme irányába, miközben megtartja a már meglévő értelmezési elemeket, és erőteljesen továbbfejleszti azokat.

Ez az első határozat és az Alkotmánybíróság további jogértelmezése jelenti azt a bázist, amelyre magam is építettem a fentebb jelzett értelmezéseket. Ebben abból a meggyőződésből indultam ki, hogy amikor az elismerten akut problémamegoldó veszélyhelyzeti jogalkotás, illetve annak folyamánya ellentétbe kerülhet a fenntartható fejlődés és ennek legfőbb összetevője, a jövő nemzedékek védelme szempontjaival, akkor a hosszú távú, akár generációkon átívelő jellemzőket kell érvényre juttatni. Éppen ezért a tisztánlátás és a játéktér körvonalazása érdekében elsősorban át kell tekinteni a veszélyhelyzeti jogalkotás kereteit, lehetőségeit általában, elméleti szempontból is, majd ezeket összevetni a címben jelzett szűkebb szabályozási területtel, különösen annak alkotmányos, alapjogi szempontjaival.

Előljáróban meg kell még jegyeznem, hogy alább – amikor a címben jelzett téma részletesebb elemzésére térek ki – a már jelzett, jövő nemzedékek szószólói minőségemben kiadott „figyelemfelhívásokat” közvetlenül felhasználom, idézem, elvégre ezek vezettek jelen írás publikálására, és ezeket joggal nevezhetem saját terméknek.

## Veszélyhelyzeti jogalkotás – elméleti alapozás

A veszélyhelyzeti jogalkotás – eleinte inkább különleges jogrendként gondoltunk rá, mint gyűjtőfogalomra, amikor a veszélyhelyzet még elemi csapásra vagy ipari szerencsétlenségre vonatkozott, tehát inkább elvi lehetőségként élt – az elmúlt években először a migrációs helyzetet követően lassan, később a Covid-19 hatására egyre gyorsuló ütemben immár természetes részévé vált mindennapi gyakorlatunknak, válaszul a sokasodó és szinte már állandósuló válsághelyzetekre. De mit is jelent maga a válság?

„Válságnak tekinthetjük az olyan helyzeteket, amikor valamilyen rendszer vagy szervezet normál működése felborul, súlyos problémák merülnek fel, amelyekre sürgős megoldást kell találni. Egy társadalmi válság lehet gazdasági, politikai, egészségügyi, természeti vagy más jellegű. Általában a válság időszakát magas szintű bizonytalanság és feszültség jellemzi, a válsághelyzet kezelése és feloldása

---

4 Ennek részleteire nézve BÁNDI 2022b: III. fejezet.



maga is komoly erőfeszítést igényel. A válságkezelésnek általában célja a helyzet stabilizálása, az érintettek védelme, és a normál működéshez való visszatérés.”<sup>5</sup>

Arról sem feledkezhetünk meg, mennyire erősödő hullámokat vernek az immár egyre inkább velünk élő veszélyhelyzetek, amelyek immár háborús konfliktusokban jelennek meg a közelünkben is. Ezek előzménye még ennél is gyakoribb, az, amit hibrid fenyegetésnek tekint az irodalom, és amely később eszkalálódhat is. „A hibrid fenyegetés olyan, a nemzetközi politikában alkalmazott taktika, amelynek célja a politikai rivális destabilizálása, miközben nem feltétlenül éri el a fegyveres konfliktus szintjét vagy látszik a nemzetközi jog szerint jelentősen jogellenes magatartásnak.”<sup>6</sup>

A válsághelyzetek ezek szerint kezelésre várnak, amelynek keretében a jogalkotási reakció sem kerülhető el, amely tehát távolról sem új keletű következmény, „objektív válságok idején a jogi és politikai normalitás felfüggesztésének és egyúttal megőrzésének a dilemmái tulajdonképpen egyidősek magával a politikai hatalom, a hatalmi struktúrák, a szuverenitás kérdésköreivel.”<sup>7</sup> A különlegesnek mondott jogrend ezek szerint nem is minősíthető valóban különlegesnek, nem jelent valamiféle extrém, szokatlan reakciót, legalábbis nem egyedi és nem ritka megoldás. Ugyanakkor ennek legújabb megjelenési trendjei egyre jobban foglalkoztatják a jogtudományt, sokasodnak az értékelések, összegzések, felölelve történelmi távlatokat<sup>8</sup> és az aktualitásokat, megkísérelve kijelölni az elfogadhatónak mondható kereteket. Világos, közérthető kiinduló magyarázatok, összegzések születnek:

„A 20. század második felétől kezdődően az alkotmányos rendszerekben a különleges jogrend kihirdetésére az alkotmányban meghatározott feltételek fennállása esetén – az embereket, az államot és az alkotmányos rendet veszélyeztető körülmény elhárítása érdekében – nyílik lehetőség akkor, ha az állami működés hagyományos rendje és rendes jog eszközei nem bizonyulnak elégségesnek a veszély elhárításához.”<sup>9</sup>

Ha pedig még tovább vizsgáljuk a kérdést, ugyancsak látszólag világos, egyszerűen kezelhető válaszokat kapunk: „A válsághelyzeti jogalkotás gerincét az akut válsághelyzetben bevezethető korlátozások, rendkívüli intézkedések alkotják.”<sup>10</sup>

A veszélyhelyzetek kezelésére több megoldási mód, modell létezik.

„A rendkívüli eszközökkel való kormányzás beindításának többféle módja lehetséges: az egyik fő megoldás az, amikor maga az alkotmány állítja fel a rendkívüli

5 SMUK 2023: 135.

6 LONARDO 2024: 6–7.

7 ANTAL 2023a: 32.

8 Erre kiváló példa *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei* című kötet (NAGY–HORVÁTH 2021) vagy Antal Attila művének első és második része (ANTAL 2023b).

9 TRÓCSÁNYI 2021: 30.

10 FAZEKAS – F. ROZSNYAI 2023: 50.

rezsimet és egyúttal annak korlátait (»alkotmányos modell«); a másik fő megoldás az, amikor a törvényhozás mozgásba hozásával maga a végrehajtó hatalom indítja el a rendkívüli jogkörökhöz vezető folyamatokat (»jogalkotási modell«); végül pedig külön kell majd szólni azokról az esetekről, amikor jogon kívüli megoldások vezetnek el a rendkívüli kormányzáshoz (»jogon kívüli modell«) (Ginsburg–Versteeg, 2020; Ferejohn–Pasquino, 2004).<sup>11</sup>

Ezek között az alkotmányos modell a legjobban elfogadott és elterjedt.

Ami észrevehetően változott az Alaptörvény 2011. évi elfogadása óta, az a válsághelyzetek kivételesből egyre inkább általánossá válása, újabb és újabb területekre való kiterjesztése, kiterjedése.

„Az 1990-es évek a demokratizáció paradigmája körül forogtak, s ehhez képest napjainkra egy teljesen új helyzet alakult ki és a korábbi, demokratizálódáshoz kapcsolódó elvárások mára jelentős kiábránduláshoz vezettek: globális fordulat következett be a demokratizálódásban, beléptünk a globális válságok által meghatározott autoriter berendezkedések elterjedésének korszakába [...]»<sup>12</sup>

Ennek okaira is rámutat a szerző egyebek között a következőképpen összegezve:

„A rendkívüli időszakok, válságok, egymásra torlódó ökológiai, közegészségügyi, társadalmi krízisek esetén tehát történelmi és politikai szempontból is természetes jelenség a végrehajtó hatalom megerősödése, ahogyan az is, hogy a jog- és politikai rendszerek, illetve a közösségek (alkotmányosan) korlátozni szeretnék a rendkívüli eszközökkel való kormányzást. Ebből az következik, hogy a modern alkotmányos rendszerekben alapvetően nem tekinthető antidemokratikusnak a normalitás, az alkotmányos normálállapot ideiglenes felfüggesztése, hiszen ennek a drasztikus lépésnek éppen az a célja, hogy megvédhető legyen a status quo.»<sup>13</sup>

Mindennek természetesen veszélyei is vannak, a kivételesség általánossá, megszo-  
kottá válik, a kivételes hatalom gyakorlója – akarva-akaratlanul – alaphelyzetként vagy akár alapszabályként kezdi megélni a korábban kivételest.

„Vagyis a kivételes kormányzással kapcsolatos vizsgálatoknak kulcsfontosságú iránya kell, hogy legyen a normalitás és kivételes kormányzás közötti, gyakran ellentmondásos kapcsolatrendszer. [...] Álláspontom szerint igen veszélyes lehet, hogy a rendkívüli jogrend (akár szándékolatlan, akár hatalmi szempontból

11 ANTAL 2023b: 6. lábjegyzet, 41.

12 ANTAL 2023b: 33.

13 ANTAL 2023b: 48.

előidézett) következménye a normalitás és kivételesség egyfajta »összecsúsása« lesz, és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás öngerjesztővé válik.”<sup>14</sup>

Szűkebb területem kapcsán az ilyen tendenciákra igyekszem ráirányítani a figyelmet a megfelelően súlyozott döntéshozatal kialakulásának érdekében és reményében.

Nem feledkezhetünk meg tehát a kivételesség meghatározó jegyeiről sem, amelyek nem kellő vagy nem megfelelő mértékű figyelembevételre akár nem szándékolt negatív következményekre is vezethet. Erre utal a következő írás:<sup>15</sup>

„a különleges jogrend alkalmazásának előfeltételeként és egyben garanciális korlátjaként vehető számba, hogy a leküzdendő veszély vagy válság a közösség valamilyen – alkotmányban is kifejezésre jutó – értékét fenyegeti. Ezen túl a fenyegetettség elhárításához állami beavatkozás szükséges, ugyanakkor az állami működés hagyományos rendje ehhez nem elégséges, vagyis ultima ratióként szolgál a veszély vagy a válság leküzdéséhez. Végül pedig a különleges jogrend alkalmazásának korlátozottságát kiegészítő további ismérv – mint ahogyan azt a hatalomgyakorlás kivételessége is tükrözi – az intézmény átmenetisége, vagyis időleges jellege.”

Mindenesetre a különleges helyzetek kezelése szerencsére valóban nem általános, és remélhetőleg nem is válik azzá. Jogos megállapítás, hogy „a különleges jogrend az alkotmányos rendszerünknek egy egyedülállóan sajátos eleme abból a szempontból, hogy – szerencsére – meglehetősen kevés gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésünkre, hiszen a hat meglévő kategóriából egyedül a veszélyhelyzet került már kihirdetésre”.<sup>16</sup> Példáim vagy esettanulmányaim is ennek köréből kerülnek ki.

### Négy példa és ezek fenntarthatósági szempontú értékelése

A bevezetésben már jeleztem, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás olyan eseteket is kitermelt, amelyek kapcsán erősen felvetődik a rövid távra, a veszélyhelyzetre szánt jogalkotás várhatóan hosszú távú, a jövő generációkat közvetlenül érintő hatásainak lehetősége, tehát elég élesen és világos formában állítja szembe a jogszabály a jelen és jövő nemzedékek érdekeit, anélkül, hogy a jogalkotó láthatóan ennek megfelelően a tudatában lenne. Ez pedig alapjogi kérdésként is mutatkozik, kiváltképpen, ha az Alaptörvény méltán büszke a jelen és jövő együttes, harmonikus védelmére, a jövő nemzedékek érdekeinek tiszteletben tartására. Elsőként a felmerült példákat

<sup>14</sup> ANTAL 2023b: 65.

<sup>15</sup> TRÓCSÁNYI 2021: 32–33.

<sup>16</sup> HORVÁTH 2021: 146.

tekintem át, majd az egész kérdéskör alapjogi vonatkozásait – felhasználva a már említett előzményeket.<sup>17</sup>

### *Tűzifarendelet*

A veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény 2. § (1) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján született. Ez a törvény pedig az Alaptörvény 53. §-ára hivatkozik, illetve a jelzett Korm. rendelet is közvetve az Alaptörvény 53. § (2) bekezdésének felhatalmazásán alapul. Ennek a rendeletnek az értékelése során nem annak megállapítása volt a cél, mennyiben függ össze a szomszédos ország fegyveres konfliktusa és humanitárius katasztrófája a fakitermeléssel és annak mintegy a természetvédelmi kötöttségek alóli felszabadításával, és így mennyiben alapoz meg ilyen jogalkotást, avagy inkább a lakosságra háruló növekvő energiaköltségek terheinek enyhítésére szolgáló gesztus kíván-e lenni. Ezt valamiképpen lehet indokolni, bár önként adódik a kérdés, hogy vajon melyik az a fafaj, amelynek elegendő pár hónap száradási idő a megfelelő fűtőérték eléréséhez, és nem is az a kérdés, milyen környezeti és akár egészségügyi következményei lehetnek a nem kellően száraz fa eltüzelésének. Az sem alapjogi kérdés, miért nem elegendő a meglévő tűzifa, amely már akkor és azóta is jelentős mennyiségben rendelkezésre áll.

Mindezek helyett az erdők kiemelt közjóléti és ökoszisztéma-szolgáltatási szerepe a kiindulási kérdés, azt is jelentve, hogy az erdők fenntartása és megóvása az állam és az egész társadalom érdeke, védelmi és már említett közjóléti szolgáltatásai minden embert megilletnek, ezért az erdőt csak a közérdekekkel összhangban szabályozott módon lehet használni. Az Alkotmánybíróság a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatban részletesen kifejtette, hogy

„Az erdő a szárazföld legösszetettebb természeti (ökológiai) rendszere, amely elsősorban a környezetre gyakorolt hatásai miatt az egészséges emberi élet alapvető feltétele. Az erdő a környezeti elemek funkcionális működése és védelme mellett meghatározza a táj jellegét, kiemelten segíti a biológiai sokféleség megőrzését, szebbé, komfortosabbá és egészségesebbé teszi az emberi környezetet, valamint folyamatosan megújuló természeti erőforrásként energiahordozót és élelmet is termel. Mindezek miatt az erdő fenntartása és megóvása az állam és az egész társadalom érdeke, védelmi és közjóléti szolgáltatásai minden embert megilletnek, ezért az erdőt csak a közérdekekkel összhangban szabályozott módon lehet használni. Az erdők tekintetében a »nemzet közös örökségének státusa« azt

17 Lásd a 2. lábjegyzetben felsorolt figyelemfelhívások.

is jelenti, hogy az erdők megóvása az államra, az erdőtulajdonosokra, az erdőgazdálkodókra, de még az erdőt szabadon használókra is kötelezettségeket hárít. A kötelezettségek különösen az államot, az erdőtulajdonosokat és az erdővel rendelkezni jogosultakat érintik azáltal, hogy a tulajdonnal való rendelkezés, illetőleg az erdőgazdálkodás teljes és feltétlen szabadsága helyébe a felelős, fenntartható gazdálkodást megvalósító, a jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő erdőhasználat követelménye lép.”<sup>18</sup>

Ugyanebben a határozatban fogalmazta meg az Alkotmánybíróság<sup>19</sup> a környezetvédelemmel összefüggésben egyebek között azt, hogy

„[22] [...] az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti.”

A jövő nemzedékek védelmének kötelezettsége a korábbiaknál sokkal markánsabban jelenik meg: „[35] A P) cikk (1) bekezdése a természeti és kulturális értékeket ugyanis önmagukért is védeni, illetőleg a jogalanyisággal nem rendelkező jövő generációk számára is megőrizni rendeli, adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is.”

A rendelet eltörölte a fakitermelési tilalmi időszakokat – amelyek kifejezetten természetvédelmi, illetve általában védelmi jellegűek –, feloldotta kitermelés esetén az idegenhonos fajok őshonosakra cserélésének követelményét, tarvágást tett lehetővé természetvédelmi területeken is, ami kifejezetten ellenjavallt, feloldotta a feltárási utak hálózatára vonatkozó korlátozásokat, valamint lazította az erdőfelújítással kapcsolatos korlátozásokat is. Valójában tehát számos védelmi korlátozást eltörölt vagy feloldott, figyelmen kívül hagyva azt a követelményt, hogy az Alaptörvény XXI. cikkében szereplő egészséges környezethez való jog csak akkor korlátozható, ha az más alapjog védelme érdekében szükséges, illetve a vészhelyzet kezelése érdekében elkerülhetetlen, de akkor is csak az elérni kívánt céllal arányosan.<sup>20</sup>

Az idegenhonos inváziós fajok terjedése a biodiverzitás-csökkenés öt legfontosabb hajtóereje között említhető, ezért minden olyan intézkedés, amely az idegenhonos inváziós fajok terjedését elősegíti, a nemzet közös örökségét képező, az Alaptörvény P) cikkébe foglalt természeti erőforrásainkat és a jövő nemzedékek életlehetőségeit veszélyezteti, továbbá közvetetten az Alaptörvény XXI. cikke szerinti egészséges kör-

18 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [23].

19 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

20 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

nyezethez, az egészséget károsító fajokon keresztül pedig az Alaptörvény XX. cikke szerinti egészséghez való alapjogot is csorbítja. Mindamellett az erre vonatkozó szabályozással a jelen generáció a jövő generációra hárítja az idegenhonos fajok elleni intézkedések végrehajtásának terhet, egyben a késelem minden kockázatát, annak ellenére, hogy az alábbiakban ismertetett körülmények miatt már most is törvényi szinten rögzítették szükségességét (például fajcsere). Az idegenhonos faj fogalmát<sup>21</sup> az idegenhonos inváziós fajok betelepítésének vagy behurcolásának és terjedésének megelőzéséről és kezeléséről szóló 1143/2014/EU rendelet határozza meg uniós szinten, minden tagállamra kötelező módon. Az idegenhonos inváziós fajok jelentik az egyik legfőbb veszélyforrást a biológiai sokféleségre és a kapcsolódó ökoszisztéma-szolgáltatásokra.

2022 szeptemberében megjelent cikkemben<sup>22</sup> a következőket írtam:

„A Korm. rendelet szerinti tarvágás és a vágásérett kor előtti vágás lehetőségének bővítésével, az erdőtelepítési szabályok lazításával és a hatósági kontroll jelentős szűkítésével együtt megnyílik az út ahhoz, hogy az erdőgazdálkodók – és köztük kiemelten az erdővédelem szempontjából kulcspozícióba kerülő állami erdőgazdaságok – a fakitermelés felfuttatására irányuló piaci, szakpolitikai és politikai ösztönzők hatása alatt, a korábbi jogi követelményektől de jure szabadulva akár helyrehozhatatlan károkat okozzanak természeti védelem alatt álló, őshonos vagy egyéb, értékes állományú erdőkben.”

Nem enyhítette a dilemmát, hogy kisvártatva megjelent egy AM utasítás mint közjogi szervezetszabályozó eszköz, valójában módosítva a Korm. rendeletet, amely egyebek mellett a fakitermelési tilalom alóli feloldást 2023. március 31-e után az állam 100%-os tulajdonában álló erdő és erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterület vagyonkezelőjénél már nem teszi lehetővé, viszont addig igen.

A jövő nemzedékek szószólójaként már korábban jeleztem, hogy

„a garanciális eljárási szabályokat a Kormány rendre úgy változtatja meg, hogy egyidejűleg nem gondoskodik azok helyettesítéséről, az alkotmányos értékek és jogok védelmi szintjének megőrzéséről. [...] Nem feledkezhetünk meg arról, hogy minden olyan lépés, amely nem kellően mérlegeli az eltérő szempontokat, egyben hátrányosan érintheti a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét is. Hangsúlyozandó, hogy minden kivétel, amely az általános szabályoktól való eltérés

21 A 3. cikk 1. pontja szerint: „a természetes előfordulási területén kívüli területre betelepített vagy behurcolt állat-, növény-, gomba- vagy mikroorganizmus faj, alfaj vagy alacsonyabb rendszertani egység bármely élő példánya, beleértve az ilyen fajok részeit, ivarsejtjeit, magjait, petéit vagy szaporítóképleteit, valamint a túlélésre és a későbbi szaporodásra képes keresztezett vagy nemesített fajtákat is”.

22 BÁNDI 2022a.

megengedésével enyhíti a szabályokat, magában hordozza a környezet védelmére létrejött rendszer egésze gyengítésének veszélyét.”<sup>23</sup>

### ***Bányászat***

2022 utolsó napjaiban adta ki a Kormány a 627/2022. (XII. 30.) Korm. rendeletet „a nemzetgazdaság részére ásványi-nyersanyagellátás biztosítása érdekében egyes törvényi és kormányrendeleti szabályoknak veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról” címmel, ugyancsak az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében. A Korm. rendelet súlyosan beavatkozik a természetvédelmi értékek állapotába, amikor lehetővé teszi az ökológiai hálózat ökológiai folyosójának – az ökológiai folyosó övezetébe a törvényi szabályozás szerint<sup>24</sup> olyan területek tartoznak, amelyek döntő részben természetes eredetűek, és amelyek alkalmasak az ökológiai hálózathoz tartozó egyéb élőhelyek (magterületek, pufferterületek) közötti biológiai kapcsolatok biztosítására – övezetében<sup>25</sup> külfejtéses művelésű bányatelek létesítését, ilyen bányatelek horizontális bővítését, igaz környezeti hatásvizsgálat mellett. Emellett kiemelt fontosságú közérdeknek minősíti az ország energiaellátásának biztosítása érdekében az olyan tervet vagy beruházást, amely a mélyműveléses bányászattal kitermelhető ásványvagyon vagy más energia-hordozó, továbbá geotermikus energia kutatására vagy kitermelésére vonatkozik. Ez utóbbi az eljárási garanciák jelentős csökkenését jelenti.

A tisztánlátás érdekében meg kell jegyezni, hogy főszabály szerint az OTrT<sup>26</sup> alapján az ökológiai hálózat ökológiai folyosójának övezetében új célkitermelőhely és külfejtéses művelésű bányatelek nem létesíthető, meglévő külfejtéses művelésű bányatelek horizontálisan nem bővíthető. Noha a háború okozta energiaválság miatt elrendelt veszélyhelyzetben érthető, hogy prioritás az emberek mindennapi életvitelének

23 *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2019.* AJBH, 2020. 130. Online: [www.ajbh.hu/documents/10180/3224326/AJBH+beszámoló+2019.pdf/ea4f590a-b1fe-ea34-56de-ba0f8a5cb604?version=1.0&t=1585607137818](http://www.ajbh.hu/documents/10180/3224326/AJBH+beszámoló+2019.pdf/ea4f590a-b1fe-ea34-56de-ba0f8a5cb604?version=1.0&t=1585607137818)

24 Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (OTrT) 4. § 35. pont.

25 Erre nézve bővebb magyarázatot találhatunk a hivatalos természetvédelmi honlapon (<https://termesztvedelem.hu/orszagos-okologiai-halozat/>): „Európa természetes élőhelyeinek jelentős része az emberi hasznosítás és terhelés következtében megsemmisült, illetve feldarabolódott. A fajok az eredeti állapotokhoz viszonyítva kis foltokban megmaradt természetes és természetközeli élőhelyekre szorultak vissza, illetve egy részük mesterséges vagy degradált élőhelyekre kényszerült. Ha a védett területek és a megmaradt nem védett természetes és természetközeli élőhelyek egymástól elszigetelődnek, kis kiterjedésük miatt hosszú távon már nem biztosítják az élővilág fennmaradását. Nyilvánvalóvá vált, hogy az egyes területeket olyan funkcionális rendszerben, ökológiai struktúrában kell felmérni és kezelni, hogy a kisebb-nagyobb élőhelyek összekapcsolása valamilyen módon megvalósuljon.”

26 Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 26. § (5) bekezdése.

– energiaigényeinek – biztosítása, azonban rá kell mutatni, hogy a kérdéses szabályozásnak lehetnek olyan, esetlegesen visszafordíthatatlan hatásai, amelyek az Alaptörvény P) cikkében külön védelem alá helyezett, a nemzet közös örökségébe tartozó értékeket veszélyeztethetik, ezáltal alapjában megkérdőjelezzik a célzott pozitívumok tényleges érvényesülését. Természetvédelmi területen a külszíni bánya – még akkor is, ha a horizontális bővítéssel a bányatelek eredeti mérete (felszíni vetülete) nem változhat (ami önmagában is nehezen vagy alig értelmezhető, legfeljebb arra lehet gondolni, hogy a kitermelés ezen belüli mértéke változik – tehát a kérdéses szabály a jogbiztonság szempontjainak sem felel meg) – egészen bizonyosan visszafordíthatatlan és alkalmasint semmilyen módon nem kompenzálható károkat okozhat. A Korm. rendelet adta lehetőségek túlzott, nem a kivételes helyzetnek megfelelő alkalmazása hozzájárulhat a természeti erőforrások nem fenntartható kiaknázásához, a biológiai sokféleség csökkenéséhez, a honos növény- és állatfajok pusztulásához, az ökoszisztémák közötti kapcsolatok degradálódásához, ami miatt veszélybe kerülhet az ökológiai rendszerek működőképessége is.

Számos más kérdés is megválaszolatlanul marad, hiszen a Korm. rendelet rendelkezései alapján kérdéseket vet fel az is, hogy annak 1. §-a miért nem tesz különbséget az ország energiaellátásának biztosítását szolgáló ásványi anyagok, illetve a más célokra hasznosítható ásványi anyagok kitermelése érdekében megvalósítandó bányatelek létesítése, horizontális bővítése között, tudva azt, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás csakis a rendkívüli körülmények orvoslására, annak hatásaira vonatkozhat.

Ugyancsak megfontolást érdemel, és akár az EU-s jogba ütközés lehetőségét is felveti az a lehetőség, amikor a Korm. rendelet bővíti a „kiemelt közérdekűnek” minősülő beruházások fogalmi körét, és ezzel valójában azt éri el, hogy e körben nem érvényesül a Natura 2000 területeket érintő beruházások esetében alkalmazandó európai uniós védelmi mechanizmus.<sup>27</sup> Az élőhelyvédelmi irányelv és az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet alapján alapvetően két nagy kategóriára oszthatjuk a Natura 2000 területeket. Az első kategóriába az „alap” Natura 2000 területek tartoznak, amelyek közösségi jelentőségű fajok és élőhelytípusok védelmére lettek kijelölve. A második kategóriában a „kiemelt” Natura 2000 területek vannak, amelyek kiemelt jelentőségű vagy elsődleges fontosságú közösségi jelentőségű fajok és élőhelytípusok védelmét szolgálják. A Korm. rendelet pont a „kiemelt” jelentőségű Natura 2000 területek<sup>28</sup> tekintetében bővítette ki a közérdek fogalmát, holott ezen területek megőrzéséért az Európai Unió és tagállamai még az általánosnál is nagyobb felelősséggel tartoznak, mert ezek a területek a legveszélyeztetettebbek, legsérülékenyebbek, legritkábbak. Az Európai Bíróság e tárgyban hozott ítéletei értelmében az „érdeknek egyszerre kell »közérdeknek« és »nyomósnak« lennie, ami azt jelenti, hogy olyan jelentőséggel kell bírnia, amely

27 A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv 6. cikke szerinti védelmi rendszer.

28 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 2. § g) pont, 12. számú melléklet.



az élőhelyvédelmi irányelvnek a természetes élőhelyek, a vadon élő állatok és növények védelmére irányuló céljával egyensúlyban áll”<sup>29</sup> Ehhez járul még szempontként, hogy közérdekből is csak akkor engedélyezhető a tevékenység, ha nincs más alternatív megoldás, és lehetséges a beavatkozás negatív hatásait kompenzációs intézkedésekkel ellensúlyozni. Továbbá az uniós jog európai bizottsági és európai bírósági értelmezése szerint a közérdek abban az esetben elsődleges fontosságú, ha hosszú távú érdek.<sup>30</sup>

Az alapjogi vetületet vizsgálva figyelmet érdemel, hogy mindezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság is megállapította:

„A biológiai sokféleséget ugyanis csak mint egységet lehet többé-kevésbé megvédeni, mert az egyes fajokkal kapcsolatos környezeti terhelések kihatnak a többi fajra, és végső soron a teljes ökoszisztémára. A magyarországi biológiai sokféleség megmaradását a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat és a védelem alatt nem álló területeken is érvényes környezeti szabályok összessége együttesen szolgálja. A Natura 2000 területek különleges természetvédelmi jelentősége éppen abban áll, hogy megteremti az ember mezőgazdasági tevékenységébe ékelt természetes ökoszisztémák között az átjárást, az úgynevezett ökológiai folyosókat, amelyek éppen ezen ökológiai rendszerek fennmaradásához nélkülözhetetlen alapokat szolgáltatják.”

Ahogy azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy „Magyarországon – és az Európai Unióban is – a Natura 2000 hálózat alapvető és nélkülözhetetlen eszköze a biológiai sokféleség megőrzésének.”<sup>31</sup>

### *Hatósági szerződés*

Harmadik példánk a környezetvédelmi hatósági szerződésről szóló 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet. Erre nézve legegyszerűbb, ha az általam (az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese) kiadott, már jelzett figyelemfelhívás egyes gondolatait hivatkozom meg.<sup>32</sup> Kiindulásként a következőket emeltük ki:

„A Kormányrendelet nem csupán a hatósági szerződés lényegének nyilvánvalóan teljes félreértése, a közigazgatási jog alapjainak nem kellő ismerete miatt érdemel kiemelt figyelmet, hanem amiatt is, hogy a jogalkotó láthatóan nem vette komolyan az általunk korábban leírtakat sem – Figyelemfelhívás a veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme összehangolhatóságáról. Pedig nem kétséges, hogy a Kormányrendelet veszélyhelyzeti felhatalmazása és indokai

29 C-182/10. sz. ügy, 75. pont; C-43/10. sz. ügy, 121. pont.

30 C-43/10. sz. ügy, 122. pont.

31 28/2017. (X. 25.) AB határozat [18] és [22].

32 Figyelemfelhívás 2023b.

semmiképpen sem adhatnak alapot a szabályozásra a kiadott és alapjainak hibáját látványossá tevő – azaz előreláthatóan a követelmények és jogkövetkezmények enyhítése – irányban, hanem pontosan fordított módon, mégpedig a környezeti szempontok szigorítása felé kellene mutatnia.”

A rendkívül szűkszavú Korm. rendelet – meghivatkozva a szokásos formulát<sup>33</sup> – lehetővé teszi, hogy a környezetvédelmi hatóság az ügyféllel a jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett környezetvédelmi hatósági szerződést köthessen. A környezetvédelmi hatósági szerződésben az ügyfél vállalja, hogy felhagy a jogsértő magatartással, és magatartását a környezetvédelmi hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba a környezetvédelmi jogszabályokkal, valamint a környezetvédelmi hatóság által kiadott engedély előírásaival. Mindezt kiegészíti a (2) bekezdés, amely a szerződéses időtartam alatt mentesít bármilyen jogkövetkezmény alkalmazása alól azon jogsértés miatt, amelynek megszüntetése érdekében a szerződés megkötésére sor került.

Esetünkben távolról sem a hatósági szerződés környezetvédelmi alkalmazásának megjelenése – amire már réges-régen sort kellett volna keríteni –, hanem annak indoka és hogyanja jelenti a meglepetést. A közigazgatási eljárás általános szabályainak hatályos szabályozására az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) megtartotta a korábban hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek (Ket.) a hatósági szerződésre vonatkozó szabályozását. Ezek szerint jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. A hatósági szerződés a közigazgatási szerződés egyik fajtája.

Az Ákr. által fenntartott jogintézmény szerint a szerződéses forma akkor alkalmazható, ha mind a közérdek, mind az ügyfél szempontjából előnyösebb, hatékonyabb:

„A hatósági szerződést – amelyet a szakirodalom a határozat alternatívájának vagy speciális határozatnak nevez – a határozathozatal helyett kötik. Ahhoz azonban, hogy a hatóság a szerződés mellett döntsön, szükséges az, hogy mind a közérdek, mind az ügyfél számára előnyösebb legyen a határozatnál, s ilyen módon a közhatalmi kötelezés helyett a felek közösen találjanak módot olyan megoldásra, amely mind a két fél érdekét kielégíti, egyúttal hatékony és költségkímélő módon garantálja a közcél érvényre juttatását. [...] Az Ákr. a szerződés azon tartalmi kellékeit sorolja fel, amelyek részben formai előírásnak tekinthetők, másrészt azonban a szerződés lényeges tartalmi elemei.”<sup>34</sup>

33 1. § (1) „Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt...”

34 SEEREINER 2021: 15. [30].

A szerződésszegés kapcsán pedig olvashatjuk:

„A szerződésszegés következményeinek rögzítése igen lényeges és megkerülhetetlen eleme a hatósági szerződésnek. [...] Amennyiben az ügyfél szegi meg a szerződést, abban az esetben a szerződés mintegy átalakul határozattá, mégpedig végrehajtható határozattá. Az Ákr. kategorikusan úgy rendelkezik, hogy ekkor a hatóság intézkedik a szerződésszegés esetére vállalt jogkövetkezmények kikényszerítése iránt.”<sup>35</sup>

„A szerződés [...] csak külön felhatalmazással alkalmazható, illetve egyértelműen meghatározásra került szerepe – a határozat helyettesítése. [...] (H)a az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság – az addigi teljesítések figyelembevételével – hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről. Ez két kérdést jelenít meg: egyrészt megerősíti a fent már elmondottakat, tehát hogy kötelezés tartalmú eszközről van szó, hiszen különben a végrehajtás elrendelése nem értelmezhető; másrészt pedig az is vitán felül áll, hogy szerződéses kereteket felhasználva ugyan, de feltétlenül közigazgatási intézménnyel állunk szemben.”<sup>36</sup>

Lényegi ismérv az Ákr. Nagykommentárja<sup>37</sup> szerint az is, hogy „csak akkor van értelme a hatósági szerződés megkötésének, ha az ügyfél alávetési nyilatkozatban többletkötelezettségeket vállal”

Amint a Figyelemfelhívásban<sup>38</sup> jeleztem:

„Ugyancsak értelmezhetetlen a hatósági szerződés általánossá tétele egy olyan körülhatárolhatatlan körben, amikor »a környezetvédelmi hatóság az ügyféllel a jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett«, jogellenes magatartások esetén, valójában a felelősségre vonás, a szankció helyett alkalmazza. A fentebb jelzett kötelezettség, kötelezés arra még éppen szolgálhat, hogy a szankcionálást elkerüljük. [...] A szankció helyetti szerződés – legalábbis annak feltétlen alkalmazása, ami nem kíván meg többletteljesítést sem – a jogellenes magatartás mintegy elismerése, támogatása lenne, hiszen azt az üzenetet hordozza, hogy egy megfelelő kapcsolati tőke és az erre alapozott szerződés révén elkerülhető a hátrányos jogkövetkezmény. Ez tehát ebben a formában – generális módon és így korlátlanul – teljes mértékben kizárt. [...] A szankció alkalmazásának lehetőségéről a közigazgatási hatóság általánosan nem mondhat le, annál is inkább, mert ez a megoldás az Ákr. azon szabályainak megsértése lenne, amelyek szerint, ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság – az addigi teljesítések

35 SEEREINER 2021: 17. [31].

36 NAGY 2023: 7.1. cím a hatósági szerződésről.

37 BARABÁS – F. ROZSNYAI – KOVÁCS 2022.

38 Figyelemfelhívás 2023b.

figyelembevételével – hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről. [...] A szankció elmaradása a közigazgatási szerv tehetetlenségének igazolása, az állam alkotmánybírósági határozatokban megfogalmazott intézményvédelmi kötelezettségének ismételt kiüresítése lenne.”

Tehát nem az az alapvető probléma, hogy a hatósági szerződést alkalmazzák, hanem hogy kifejezetten csak a jogsértés esetében, és nem elsősorban annak megelőzése érdekében, valamint az, hogy ezzel egyidejűleg a hatóság lemond a végrehajtás, a szankció alkalmazásának lehetőségéről, teljesen parttalan módon, feltételek nélkül.

Kiválóan illik ide (is) Fazekas Marianna és F. Rozsnyai Krisztina figyelmeztetése:<sup>39</sup>

„A rendszerszintű változásokat eredményező »kapacitás-felszabadítási irány« lényege abban ragadható meg – ami már a karantén-kötelezettség kapcsán is az előbb felsejlett –, hogy a jogérvényesítés hatósági jogalkalmazásos modellje helyett a jogalkotó egyre jobban előtérbe helyezte és helyezi a közigazgatási jogi normák önkéntes jogkövetéssel való érvényre juttatásának modelljét (hatósági felügyeleti modell). Ennek legekleatásabb példája a hatósági engedélyezés helyett a hallgatás=beleegyezés elvét érvényesítő ellenőrzött bejelentés szerepének jelentős növelése. Elméletileg egy ilyen modellváltás az ellenőrzési kapacitások jelentős megerősítését igényelné, hiszen az önkéntes jogkövetést ellenőrző (helyesebben felügyelő) tevékenység volumenének drasztikus növelését feltételezi, ám ennek jeleit nem érzékelhetjük a magyar közigazgatási szervezetrendszerben.”

Álljon itt konklúzió gyanánt:<sup>40</sup>

„A Kormányrendelet tartalmából azonban egyáltalán nem állapítható meg, hogy mi a kapcsolat a veszélyhelyzet és a szabályozni kívánt témakör között, indokolja-e a veszélyhelyzet a kormányrendelet által létrehozott jogintézményt, tudva azt, hogy a szóban forgó szabályozásnak lehetnek olyan, esetlegesen visszafordíthatatlan hatásai, amelyek az Alaptörvény P) cikkében külön védelem alá helyezett, a nemzet közös örökségébe tartozó értékeket veszélyeztethetik. A veszélyhelyzeti jogalkotásról szóló figyelemfelhívásban<sup>41</sup> foglaltak mellett elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó körülmény milyen körben és mértékben teszi szükségessé a rendkívüli jogalkotást, hiszen a veszélyhelyzeti felhatalmazás csakis ezen rendkívüli körülmények orvoslására, annak hatásaira terjedhet ki. Ez összhangban áll az Alkotmánybíróság döntésével, amely szerint a veszélyhelyzeti kormányrendelet intézkedésével szemben elvárás, hogy az a konkrét veszélyhelyzet leküzdése érdekében szükséges és az elérni kívánt

39 FAZEKAS – F. ROZSNYAI 2023: 53.

40 Figyelemfelhívás 2023b, 7.1.

41 Figyelemfelhívás 2023a.

céllal arányos legyen.<sup>42</sup> A veszélyhelyzeti rendeletben említett »humanitárius katasztrófa« kitétel miatt éppen a környezetvédelmi jogalkalmazás szigorára és következetességére lenne szükség, miközben ennek ellenkezője – a követelmények és a jogkövetkezmények enyhítése – jelenik meg a Kormányrendeletben. A környezeti felelősség érvényesítésének egyik eleme a szennyező fizet elvének következetes alkalmazása. Önkéntes megállapodás keretében azonban ez a követelmény a jogsértés elkerülésére, többletvállalások rögzítésére, a jogkövetés egyéb formáinak megállapítására adhatna csak lehetőséget, a már bekövetkezett jogsértő állapot vagy magatartás legalizálására viszont aligha. Ezzel szemben a Kormányrendelet szerint a már eleve jogsértő magatartást folytató ügyfél az, aki a környezetvédelmi hatósági szerződés alapján – ideiglenesen, a jelen formában ismert garanciális kikötések nélkül – mentesül a szankciók alól. Ebből az következik, hogy ezekben az esetekben a környezet veszélyeztetése, károsítása, sőt károsodása is bekövetkezhet, amely számos más személy, szervezet jogát, jogos érdekét sértheti, így a szerződéskötési folyamat során mind ezen ügyfelek, mind a jelen és a jövő generációk érdekeit figyelembe kellene venni, illetve be kellene csatornázni. Ennek sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szabályai nincsenek meghatározva a Kormányrendeletben.”

### *Közmeghallgatás*

A fentiek mellett inkább csupán apróság – és ennek megfelelő módon röviden is tárgyaljuk – a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendeletet, amelynek 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „A közigazgatási hatósági eljárásban közmeghallgatás az érintettek személyes megjelenése nélkül, az e rendeletben foglaltak szerint is megtartható.” Alapkérdés, vajon mi indokolja, hogy ebben a helyzetben a közmeghallgatást, ami nevéből is adódóan személyes jelenléttel igénylő eljárási elem, személytelenné tegyék. Ha erre – amint meg is történt – egy pandémia miatt kerül sor, akkor az ok nem vitatható, de egyébként nehezen magyarázható. Igaz, hogy ez a megoldás csupán lehetőség, tehát az eljáró szerveknek erre nézve nyilvánvalóan indokolt döntést kell hozniuk. A társadalmi részvétel egyes elemeiről szólva ennek kapcsán kellett megállapítanunk:<sup>43</sup>

„Mindezek alapján a »személyes megjelenés nélküli« közmeghallgatás automatikus alkalmazása egyes környezeti ügyekben olyan helyzetet eredményezhet, ami felvetheti a fentiekben kifejtett (alkotmányossági) aggályokat nem csupán a nyilvánosság bevonásával, de a környezet, a természet és a jövő nemzedékek érdekei védelmének

42 15/2021. (V. 13.) AB határozat [35].

43 Figyelemfelhívás 2023c.

sérelmével összefüggésben is. Mindebből következően azt is meg kell állapítani, hogy a személyes megjelenés nélküli közmeghallgatás nem értelmezhető másként, mint kivételes lehetőségként, amelyre csupán valóban indokolt körülmények között kerülhetne sor.”

## Alapjogi összegzés

Amint a bevezető gondolatok között már jeleztem, a jövő nemzedékek szószólójaként jegyzem azt a figyelemfelhívást,<sup>44</sup> amelyet most közvetlenül fel is használok. Már ebből is érezkelhető, hogy a kérdéses rendkívüli helyzetre utaló jogalkotás, a most elsődlegesen vizsgált veszélyhelyzeti jogalkotás alatt mit is értünk jelen cikkben.

Az eddigiek ugyanis több kérdést is felvetnek abban a tekintetben, vajon mire is alapozható a veszélyhelyzeti jogalkotás akkor, ha az nem csupán „a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazást” tekinti alkotmányos háttérnek, hanem emellett a már meglévő, alapjogi összevetésekkor elsődlegesnek minősített más szempontokat is figyelembe véve a különböző érdekek egymáshoz hangolására tekintettel jár el.

Különösen fontos és meg nem kerülhető szempontként – a teljesség igénye nélkül – a következőkről lehet szólni e téren:

- a jelen generációk védelmének és a jövő nemzedékek érdekeinek összehangolása;
- a gazdasági érdekek és a fenntarthatósági szempontok összemérése;
- a rövid távú és hosszú távú hatások együttes kezelése;
- a visszafordítható és a vissza nem fordítható (és nyilván ez utóbbihoz tartoznak a rendkívüli nehézségek között visszafordítható) folyamatok egybevetése;
- mindezek kapcsán az elővigyázatosság;
- a szükségesség-arányosság együttese; és természetesen
- a rendkívüli helyzet rendjének és a rendes működés rendjének megkülönböztetése és mindehhez hozzáigazítása.

A jogszabályi felhatalmazásokhoz kapcsolódóan érdemes egy rövid eszmefuttatással indítani:<sup>45</sup>

„Sokat mondó, hogy a »szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről« szóló 2022. évi IV. törvény – preambuluma és indokolása egyezően – csupán azzal hosszabbítja meg egyes kormányrendeletek hatályát, hogy »minden szükséges eszköz rendelkezésre álljon a menekülő emberek segítésére,

44 Figyelemfelhívás 2023a.

45 SMUK 2023: 145.

támogatására, elhelyezésére, valamint a felmerülő káros gazdasági hatások kivédése, a következmények enyhítése érdekében, továbbá annak biztosítása végett, hogy az ország mielőbb maga mögött hagyja a háború káros következményeit...». Ezt az indokolást mechanikusan megismétli az Országgyűlés a veszélyhelyzet meghosszabbításakor, a 2022. évi XLII. törvényben, és annak 2023 áprilisában benyújtott módosítási javaslatában, ez utóbbi indokolása mindössze annyit tesz hozzá: »az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa, valamint ezek magyarországi – különösen menekültügyi, gazdasági és energetikai – következményei az elmúlt időszakban nem változtak«. Ezzel együtt a parlamenti vitában ezen indokolás politikai kontrollja adott. Az alkotmányossági kontroll kérdéséről alább szólnunk.”

A Figyelemfelhívás<sup>46</sup> IV. pontja a *Következtetések* címet viseli, összegezve mindazt, amit a terjedelmes szövegben kiemelten fontosnak tartottunk. Jelen alapjogi összegzés valójában azt „ismétli meg”, emellett szükségesnek érzek tartalmi kiegészítéseket is tenni az alábbiakhoz, a megfelelő helyen utalva a leglényegesebb jogszabályi, illetve alkotmánybírósági hivatkozásokra, amelyek a Figyelemfelhívás teljes terjedelmében megjelentek ugyan, de a Következtetések között ismétlést jelentettek volna. Mindezek lábjegyzetben olvashatók, de a következő lábjegyzetek ebben a formában tehát nem voltak közvetlen részei a következtetéseknek. Ennyi módosítási lehetőséget talán elfogadhatónak lehet tekinteni.

„A veszélyhelyzeti felhatalmazás alkalmazása nem kívánt okokból bekövetkező szükséges lépés volt, hozzásegítve az országot, a társadalmat ahhoz, hogy az alapul szolgáló helyzeteket könnyebben átvészelve, azok aktuális nehézségei ne idézzenek elő maradandó negatív hatásokat.<sup>47</sup> Ugyanakkor a veszélyhelyzeti intézkedések feladata,<sup>48</sup> hogy lényegükből fakadóan csak átmeneti, a helyzet kezeléséhez közvetlenül szükséges hatásokkal foglalkozzanak, és már a felhatalmazásból adódóan is az a cél, hogy a helyzet megszűntét követően lehetőség szerint folytassuk ott, ahonnan a veszélyhelyzet kizökkentett minket. Ezért, amint azt már jeleztük, az átmenetinek szánt rendelkezések természetükből adódóan nem irányulhatnak olyan lépésekre, amelyek eredeti céljaik mellett alkalmasint hosszú távú, tartós, sőt akár nehezen vagy egyáltalában nem visszafordítható hatásokat indukálnak,

<sup>46</sup> Figyelemfelhívás 2023a.

<sup>47</sup> Az Alaptörvény 51. cikke szerinti veszélyhelyzet: „(1) A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki”

<sup>48</sup> Alaptörvény 53. cikk: „(1) A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

vagy tényleges hatásait sokkal inkább a távlatokban, mint az aktuális helyzetben fejtik ki.<sup>49</sup> Az ilyen közvetlen hatások tehát kerülendőek, vagy a legszükségesebbre kell azokat szorítani.”<sup>50</sup> Figyelemfelhívásunkban ehhez próbáltunk adalékokkal szolgálni, reményeink szerint támogatva ezzel a felelősségteljes döntési folyamatot az ilyen helyzetekben.

A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat minden helyzetre kiterjedően, az általánosság igényével szögezi le: „[15] [...] A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igénnyel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel.” A fenntartható fejlődés lényegi tartalmát adó gondolatokhoz szervesen kapcsolódnak további, kiváltképpen az Alkotmánybíróság gyakorlatában<sup>51</sup> kikristályosodó, az Alaptörvény rendkívül korszerű és előrelátó gondolatait részletesebben kifejtő, azokat kibontó szempontok, elvek, illetve egyben döntéstámogató segédeszközök, amelyek nem mellesleg a kortárs jogirodalomban, nemzetközi dokumentumokban is megjelennek.

A [Figyelemfelhívásban] [...] az adott kérdés felmerülésének, értelmezésének megjelenési kronológiája alapján vizsgáltunk számos részletet, ebben az összegzésben azonban ezek egymásra épülésének rendjét követjük. Ezért elsőként az ökológiai központú fenntartható fejlődést, benne a jövő nemzedékek védelme kulcskérdéseként a hosszú távú, »kormányzati ciklusokon átívelő« gondolkodást, tervezést kell említeni, amely egyképpen vonatkozik a gazdaság-

49 Alaptörvény 53. § (5) bekezdése: „A Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.”

50 A 2021. évi XCIII. törvény 80. § (4) bekezdése egyértelművé teszi a különleges intézkedésekkel járó felhatalmazás korlátait: „A Kormány az (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben az (1) bekezdés szerinti hatáskörét – a (3) bekezdésben foglaltak sérelme nélkül – kizárólag olyan intézkedések bevezetésével összefüggésben gyakorolhatja, amelyek az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükségesek és arányosak.”

51 Az egész dokumentumban több alkotmánybírósági határozatra hivatkoztunk [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 14/2020. (VII. 6.) AB határozat], amelyekből összességében az alábbiak kristályosodnak ki:

- a jelen és jövő nemzedékek elkülönítése nem lehetséges, lévén ugyanazon emberiségről, magyarságról van szó, az emberi faj teljessége is csak egységében értelmezhető, a generációk folyamataként;
- a jövő nemzedékek védelmét a jelen nemzedékek kötelezettségeiként, önkorlátozásaként foghatjuk fel, aminek minimuma a károkozás tilalma;
- mindez hosszú távú gondolkodást és gondoskodást igényel, a jelenre nézve esetleg kedvező, de a jövőre nézve hátrányos döntések elkerülését;
- a jövő nemzedékek érdekeit mindenkinek védeni kell, tehát a kapcsolódó kötelezettségek mindenkítől – az államot is beleértve – egyaránt áldozatot várnak, legalább azt az áldozatot, hogy belássa, nem tehet meg mindent, amit akar;
- az állam szerepe azonban a kötelezettek sorából kiemelkedő, hiszen a jövő nemzedékek hipotetikus örökségét az állam kezeli, mint felelős őrző, tehát elszámolási kötelezettséggel. Az államtól várjuk el legjobban az önkorlátozást és azt is, hogy a kötelezettségeket másokon is számonkérje.



fejlesztési politikákra, valamint a fenntarthatósági, környezeti politikákra. Mindkettő számos összetevőt jelent, amelyek rendszerének megbontása – akár egy átmeneti, mégoly sok veszélyt is hordó helyzet megoldására való jószándékú törekvés miatt is – az időleges előnyök mellett hosszan tartó hátrányokkal járhat. A tervezésnek egyébként is fel kell készülnie a lehetséges változásokra, erre nézve is kell/kellene megoldásokat prezentálni. Minél nagyobb az eddigi tervszerű rendszertől való eltérés, annál nagyobb a nem várt, sokszor tartósan, akár visszafordíthatatlanul hátrányos következmények, és egyben a tervezett, általánosnak szánt rendszer megbomlásának lehetősége. Még a veszélyhelyzeti jogalkotásban is elengedhetetlen a tervezés, tehát a célok kijelölése, az ezek megvalósításához szükséges eszközök és mindezek ellenőrzési rendszereinek előzetes felvázolása. A különböző szempontok, értékek potenciális kollíziójának feloldására ad megfelelő keretet az elővigyázatosság elve,<sup>52</sup> amely arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel, ne csak az ismert, hanem az előre bizonyossággal nem látható – de a tudomány jelen állása szerint nem kizárt – következményekre is felkészülve hozzuk meg döntéseinket, annak érdekében, hogy „a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.”<sup>53</sup> Ez megfelelő felkészülést, előrelátást igényel. Mindennek érdekében pedig mindenkor a döntéshozónak, jelen esetben „a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valószínűsít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.”<sup>54</sup> Az elővigyázatosság a megelőzés<sup>55</sup> sokkal átfogóbb, a lehetséges hatások terén messzebbre tekintő párja.<sup>56</sup>

- 52 Érdemben elsőként szólt az elvről a 27/2017. (X. 25.) AB határozat: „[49] Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be.”
- 53 A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat szerint: „[13] [...] Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.” Mindebből pedig komoly kötelezettségek fakadnak mindenki – kiváltképpen az állam – számára: „[21] [...] az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]}.”
- 54 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [75].
- 55 A 28/1994. (V. 20.) AB határozat leszögezte: „IV.1. [...] a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.” [...] A megelőzés elvének rövid sommázatát adja a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat: „[20] [...] A megelőzés elve [...] a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.”
- 56 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [37] immár közvetlen alkotmányos elvként kezel ezen elveket: „Az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elveiből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt

Mindennek pedig alkotmányos értelemben *strict minima* a visszalépés tilalma.<sup>57</sup> Ha nem vagyunk biztosak a várható következményekben, akkor a legegyszerűbb eligazodást adó elvárás, hogy a már meglévő, eddig elért védelmi, védettségi szinttől – és természetesen ezzel együtt minden ezt biztosító eddigi szabályrendszerünkötől – ne lépünk vissza semmiképpen sem. Ez a környezethez kapcsolódó alapjogi elvárások elemi, szigorú alapja.<sup>58</sup> Ez akkor is segítséget ad, ha nem tudunk vagy nem lehetséges pontos számokkal, követelményekkel meghatározni, mi legyen szükséges lépéseink sora, hiszen azt kell csak belátni, mi legyen.

Ha más alkotmányos alapjogok érvényesítése miatt a környezeti jogok szélesebb körét mégis érinteni kell, akkor jelenik meg az arányosság kérdése, az alapjogok értékének, súlyának összevetése. Ehhez természetesen védett alapjogok kellene, amelyek az Alaptörvény Alapvetésében, illetve *Szabadság és felelősség* címében jelennek meg. „Az itteni alapjogok nem értelmezhetők abszolút módon, csak

---

igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [62]}. Mindez azt jelenti, hogy az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elvéből következő módon a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvényellenesség megállapítását.”

- 57 Ennek lényegét már a 28/1994. (V. 20.) AB határozat megadta, IV. 1. pontjában a védelem elvárható minimális szintjére mutatva rá: „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje vagy a romlás kockázatát megengedje”. Később a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat a következőképpen hangsúlyozza: „[27] [...] A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. [...]

[28] A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. [...] A környezetvédelem már elért szintjének, mint egésznek a csökkentésére kizárólag akkor nyílhat az Alaptörvénnyel összeegyeztethető lehetőség [...], ha az megfelel az alapvető jogok korlátozásával szemben támasztott szükségességi-arányossági tesztnek [...].

[29] A visszalépés tilalmának elvéből az is következik, hogy [...] a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le.”

- 58 13/2018. (IX. 4.) AB határozat értelmezésében a visszalépés tilalma olyan alkotmányos elv, amely az Alaptörvényből eredeztethető: „[20] Mindez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, [...]

[62] [...] a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. [...]

[65] [...] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti korlátozást az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvével kapcsolatosan is következetesen érvényesíti, azzal, hogy az elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]}.”

létező korlátaikkal együtt. Ilyen például a XIII. cikk – amely aláhúzza, hogy »a tulajdon társadalmi felelősséggel jár« –, ami világossá teszi, hogy a tulajdonhoz való jog sem értelmezhető a maga teljességében, így más alapjogokkal összevetve szükségképpen hátrább sorolandó, illetve a XIX. cikkben foglalt szociális biztonság is viszonylagos, hiszen annak megvalósítására Magyarország »törekszik.«

A környezet, a nemzet közös örökségéhez tartozó vagyon védelme, a fenntartható fejlődés – legmélyebb összetevőjeként a jövő generációk érdekei – és az ezekhez kapcsolódó jogok azonban aligha, avagy rendkívül kivételesen korlátozhatók, ezek esetében ugyanis „nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő [...] minőségi és mennyiségi hullámmást megengedni”.<sup>59</sup>

Az alapjogok összevetése során pedig az arányosság a mérce, tehát csak addig lehetséges eltérni az egyik vagy másik jog védelme irányában, ameddig ennek nincs túlzottan nagy ára – esetleg visszafordíthatatlan vagy nehezen visszafordítható következménye – egy másik alapjog terén.<sup>60</sup>

Az itt összesített szempontrendszer természetesen nem kizárólag a veszélyhelyzetre vonatkozik, hanem minden döntési helyzetben érvényesítésre vár. Mindezzel utaltunk arra, hogy a nemzet közös örökségének, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelme, értékeik megőrzése a veszélyhelyzeti szabályozásban is figyelmet érdemel, az ország távlatos fejlődése érdekében.

A legfontosabb tanulság, hogy az alapvető alkotmányos értékek védelmének feltétlen tiszteletben tartása a veszélyhelyzeti jogalkotásnak is meghatározó ismérve kell legyen, nehogy a védeni szándékozott értékek éppen a nem körültekintő jogalkotás lévén kerüljenek hosszú távon nehezebb helyzetbe, ne okozzunk azoknak alkalmasint helyrehozhatatlan károkat. Egy elhamarkodott tarvágást követően az újraerdősítés évtizedeket vehet igénybe, az idegenhonos fafajok kiszorítására tett erőfeszítéseket egy nem kellően ellenőrzött visszaerdősülés egy csapásra leronthatja, a felszíni bányák tájromboló, illetve különösen a flórát károsító hatásai aligha visszafordíthatók,

59 48/1997. (X. 6.) AB határozat.

60 A 106/2007. (XII. 20.) AB határozat szerint: „3.2. Az Alkotmány 18. §-ából és 70/D. § (1) bekezdéséből azonban az következik, hogy ha az állam e törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet.”

Az Alaptörvényt véve kiindulási pontul, a megoldás nem változik: 13/2018 (IX. 4.) AB határozat: „[21] [...] amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést [3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]].”

Maga az Alaptörvény pedig ekként rendelkezik: I) cikk (3) bekezdés: „(3) [...] Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

a mélyművelésű bányának jelentős hatása van a felszín alatti vizek állapotára... és sorolhatnánk. És nem kizárt, hogy az ellenkező oldalon felsorolható eredmények hatása hosszú távon a károk töredékét sem éri el. Ezért van szükség az alapjogi tesztekre, alkotmányos korlátokra, hogy a mégoly tisztességes és igazolható szándékok átmeneti előnyei ne vezessenek megbánáshoz.

## Felhasznált irodalom

- ANTAL Attila (2023a): A kivételes jogrend és a demokrácia. *Politikatudományi Szemle*, 32(3), 29–52. Online: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2023.3.29>
- ANTAL Attila (2023b): *A kivételes kormányzás és demokrácia a válságok korszakában. Kivételes kormányzás a 2010 utáni Magyarországon*. Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar – ELTE Eötvös. Online: <https://doi.org/10.21862/KiveKormAA/2024/3881>
- BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk. (2022): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer.
- BÁNDI Gyula (2022a): Erdők, tűzifa, alapjogok. *Jogtudományi Közlöny*, 77(9), 333–342.
- BÁNDI Gyula szerk. (2022b) *Környezetjog*. Budapest: Szent István Társulat.
- FAZEKAS Marianna – F. ROZSNYAI Krisztina (2023): Válság és közigazgatás. In BODZÁSI Balázs (szerk.): *Jogászegyleti értekezések 2023 – Válság és jog*. Budapest: Magyar Jogász Egylet.
- HORVÁTH Attila (2021): A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 122–148. Online: [https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4\\_5](https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_5)
- LONARDO, Luigi (2024): *Addressing Hybrid Threats. European Law and Policies Elgar Studies in European Law and Policy*. Edward Elgar. Online: <https://doi.org/10.4337/9781802207408>
- NAGY Marianna (2023): Közigazgatási szerződés. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István). Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes>
- NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila szerk. (2021): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Online: <https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4>
- SEEREINER Imre Alfonz (2021): *A közigazgatási szerződések*. Budapest: Nemzeti Közszoigalati Egyetem.
- SMUK Péter (2023): A válság alkotmányjoga – az alkotmányjog válsága? In BODZÁSI Balázs (szerk.): *Jogászegyleti értekezések 2023 – Válság és jog*. Budapest: Magyar Jogász Egylet.
- TRÓCSÁNYI László (2021): A különleges jogrend elméleti kérdései. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 26–36. Online: [https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4\\_1](https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_1)

***Alkotmánybírósági határozatok***

28/1994. (V. 20.) AB határozat  
 48/1997. (X. 6.) AB határozat  
 106/2007. (XII. 20.) AB határozat  
 16/2015. (VI. 5.) AB határozat  
 3104/2017. (V. 8.) AB határozat  
 27/2017. (X. 25.) AB határozat  
 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat  
 28/2017. (X. 25.) AB határozat  
 13/2018. (IX. 4.) AB határozat  
 114/2020. (VII. 6.) AB határozat  
 5/2021. (V. 13.) AB határozat

***EUB-esetek***

C-43/10. sz. ügy, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias és társai kontra Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon és társai, a Symvoulio tis Epikrateias (Görögország) által benyújtott előzetes döntéshozatal, 2012. szeptember 11., ECLI:EU:C:2012:560  
 C-182/10. sz. ügy, Marie-Noëlle Solvay és társai kontra Région wallonne, a Cour constitutionnelle (Belgium) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 2012. február 16., ECLI:EU:C:2012:82

***Egyéb dokumentumok***

Figyelemfelhívás a veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme összehangolhatóságáról – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében (Figyelemfelhívás 2023a). Online: [www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Alapjogi\\_osszefoglalo\\_jn\\_vh.pdf/16bf0555-38ea-fc93-43d3-6d99eb68a41d?t=1676377091588](http://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Alapjogi_osszefoglalo_jn_vh.pdf/16bf0555-38ea-fc93-43d3-6d99eb68a41d?t=1676377091588)  
 A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása és jogi összefoglalója a hatósági szerződés alkalmazási szempontjairól a környezetvédelemben (Figyelemfelhívás 2023b). Online: [www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas\\_hatosagi\\_szerzodesrol\\_Vegleges.pdf/58f4b6e1-6c17-c891-66e0-4a8dcd580f0a?t=1696333472617](http://www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_hatosagi_szerzodesrol_Vegleges.pdf/58f4b6e1-6c17-c891-66e0-4a8dcd580f0a?t=1696333472617)  
 A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a környezeti ügyekben való társadalmi részvétéről (Figyelemfelhívás 2023c). Online: [www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas\\_Tarsadalmi\\_reszvetel.pdf](http://www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_Tarsadalmi_reszvetel.pdf)  
 Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2019., AJBH, 2020. 130. Online: [www.ajbh.hu/documents/10180/3224326/AJBH+beszámoló+2019.pdf/ea4f590a-b1fe-ea34-56de-ba0f8a5cb604?version=1.0&t=1585607137818](http://www.ajbh.hu/documents/10180/3224326/AJBH+beszámoló+2019.pdf/ea4f590a-b1fe-ea34-56de-ba0f8a5cb604?version=1.0&t=1585607137818)

# The Limitations of Building Circular Economies in the EU Considering Present Structural Indicators: Country Cases

MAGDOLNA CSATH<sup>1</sup>

*This paper summarises the essence of circular economy, as a desired future position of economies for building sustainability. Next it introduces indicators, which can measure the position of economies along the way to becoming circular. Based on the indicators the paper compares the situation of a few European Union (EU) countries in terms of their present development position for these indicators. In conclusion, the paper calls attention to the great differences among the examined countries, and suggests strategic actions to narrow down development gaps.*

**Keywords:** circular economy, sustainability, productivity-efficiency indicators, development gap, value added

“The EU Circular Economy Action Plan will make circularity the mainstream in our lives and speed up the green transition of our economy.”  
Circular Economy: The European House, ENEL Foundation, 2020

## Introduction

We live in an age of diminishing resources. Economic growth is hindered by energy and material shortages, in some countries by human resource shortages, as well. Researchers and economic policy leaders alike are looking for solutions to keep growth aspirations while limiting input for growth. One suggestion is to change economies into circular ones, which would help minimise necessary inputs and – at the same time – create sustainable growth. The majority of circular economy definitions – as we shall see from the literature review – focuses on decreasing input and waste, and puts less emphasis on increasing efficiency of the processes through which inputs are transformed into outputs and outcomes. The benefit of improving input quality, like investing into knowledge and skills is also not widely researched.

<sup>1</sup> DSc, Private Professor, Ludovika University of Public Service.

This paper focuses on demonstrating the importance of increasing process efficiencies – human and capital ones alike – in order to increase chances of achieving a circular economy status.

The paper also argues for the importance of investing into input qualities through increased research and development commitments. Emphasis is also put on highlighting the role of economic structures, as sources of efficiency enhancement with special focus on the role environmental products and services can play in turning economies into a more circular one.

The paper concludes by calling attention to the great differences among EU countries in being able to turn their economies into circular, and the potential reasons why these differences will not be easy to overcome. The EU, as an entity, therefore does not seem to be in the position to become a circular economy in the near future. This is why the quotation at the beginning of the article seems to be too optimistic. Of course there are options open for narrowing gaps, however it depends on political will, as well whether European leaders and key business sectors will be able and willing to embark on introducing the necessary changes, which may be against present business interests of the key economic and political actors.

## Methodology

The methodology of measuring how well prepared a country is for transforming its economy into a circular one has not been well established yet. Several approaches have been elaborated, but they mostly focus on measuring how input materials and energy along with output waste can be decreased. The efficiency level of turning input to output processes is less investigated, also the knowledge and skills improvement element, which is important for any type of efficiency enhancement is not in the focus of research interests.

In this paper, 12 indicators are examined, which can be grouped into three main types: productivity-efficiency (4 indicators), structural-environmental (3 indicators) and knowledge-skills enhancement ones (5 indicators). Based on data availability, the value of indicators is examined in different years and different countries. The number of countries differs depending on the importance of a given indicator for a particular country group. Special focus is put on the so-called less developed V4 – Visegrad 4 – countries, which can be considered as “an emerging region” within the EU. The reason why this region is especially interesting is that it is the so-called “manufacturing location” of businesses from the developed EU countries, among them with a dominance of German ones. This is why in some cases Germany is also included in the sample. This dominating manufacturing position, however seems to push these countries into a development gap situation, which may render it more difficult for them to transform their economies into a circular one. The reason is that only the lowest value added stage of the manufacturing value chain is present

in the economies of these countries, therefore they are not in the position to decide about the efficiency enhancement of the entire production process. Also, because low value added activities are overrepresented in the economy, less money is produced for investing into more efficiencies made possible through knowledge and skills enhancement. The research findings of this paper should be further developed in a later stage by searching for relationships among the selected indicators, and trying to forecast future consequences if present tendencies continue. The relevance of the selected indicators may also be further tested. This enhanced research coverage however needs longer time and more research resources.

## Literature review

The literature sources on how to determine and describe a circular economy are continuously growing, and the subject also moves to the centre of climate debates. Finding a generally accepted methodology, however, for measuring how far an economy is from becoming a circular one is still under investigation. One reason is that a clear description of how a future circular economy should look like is also missing. Some early approaches focus on the essence of a circular system. Braungart et al.<sup>2</sup> talk about a “cradle-to cradle” holistic model that strives for an essentially waste-free operation.

Weetman<sup>3</sup> determines circular economy the following way: instead of the “take, make and waste” approach, the circular economy focuses on circulating resources instead of using them up. Jakobsen et al.<sup>4</sup> remind us that the idea of circular economy comes from how Nature works. They say: biocycles are the realm of Nature, which are circular by evolution: waste becomes food for others as long as mankind respects Nature’s limitations. The overall point of a circular economy is therefore to change the economy from the take, make and dispose position to an economy in which resources that are already in use are kept in use as long as possible. But this would need innovation at all levels of society.

Innovation is also useful for eliminating structural deficiencies and creating a new development model. Preston et al.<sup>5</sup> focus on this issue by pointing out that a circular economy offers a promising alternative strategy for industrial development and job creation to the traditional manufacturing-led growth pathway. It can also provide new opportunities for economic diversification, value creation and skills development. Creating new development models is especially important for the less developed countries, but it is not easy.

---

2 BRAUNGART et al. 2007.

3 WEETMAN 2021.

4 JAKOBSEN et al. 2021.

5 PRESTON et al. 2019.



Schröder<sup>6</sup> argues that the current linear model is characterised by inefficient use of resources, large amount of waste and missed opportunities to retain the value of materials and products. The transition from a linear to a circular economy therefore is essential, but it requires a lot of efforts. It will be especially difficult in the low and middle income countries, as their economic structure has to be upgraded, otherwise they will be left behind.

The transformation is difficult because of low business interest, too. Businesses want profit, therefore they pursue production growth. Jaeger and Upadhyay<sup>7</sup> found during their field research that businesses very often understood circularity as it was only about recycling and waste reduction. The population is also keen on more consumption. But resources are limited as Clugston<sup>8</sup> warns us: humanity's industrial lifestyle paradigm is enabled almost exclusively by enormous and ever-increasing quantities of non-renewable natural resources. But supplies, consequently, are becoming increasingly scarce.

In his next book<sup>9</sup> he also points out that the level of development and well-being in wealthy industrial countries are achieved largely through highly resource-intensive patterns of consumption and production, which is not sustainable. It is therefore urgent to minimise not only resource input and waste output of production, but also to improve efficiencies throughout the entire process. For the less developed countries, on the other hand, structural changes and knowledge investments are also urgent requirements for being able to transform economies into a more circular one.

### **Analysis: indicator selection**

As it was mentioned before, 12 indicators were selected for analysing how well prepared some countries in the EU are for transforming their economies into circular. The indicators are organised into 3 groups. The first group includes productivity-efficiency type indicators, which can give an overall picture related to resource utilisation. The second group tries to highlight structural characteristics. The third group includes quality-related indicators, which show the efforts countries make in order to acquire more skills and knowledge for becoming more circular.

### **Productivity-efficiency indicators: human productivity**

Two types of indicators are selected for measuring how efficient the production processes are in terms of utilising inputs: labour and capital productivity.

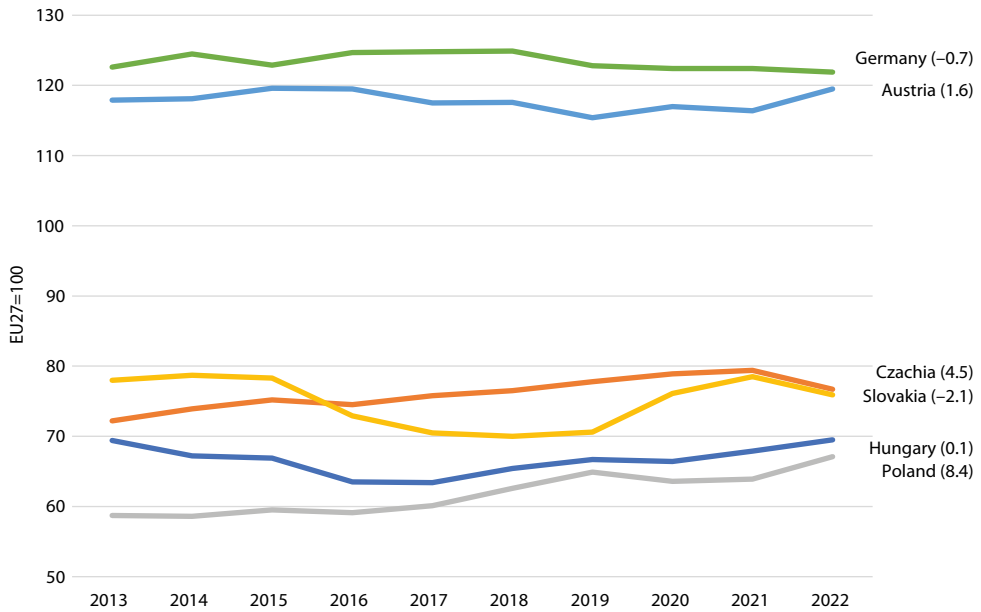
<sup>6</sup> SCHRÖDER 2020.

<sup>7</sup> JAEGER-UPADHYAY 2020.

<sup>8</sup> CLUGSTON 2012.

<sup>9</sup> CLUGSTON 2019.

Figure 1 and 2 present labour productivity data.



*Figure 1: Nominal labour productivity per hour worked (Percentage of EU27, PPS, 2015–2022. (In brackets: change from 2013 to 2022, percentage points difference)*  
*Note: Nominal labour productivity per hour worked for the total economy over a given time period is calculated by dividing GDP in current – nominal – prices by hours worked. PPS: Purchasing power standard: is an artificial currency unit. Theoretically, one PPS can buy the same amount of goods and services in each country. However, price differences across borders mean that different amounts of national currency units are needed for the same goods and services depending on the country.*  
*Source: Eurostat, 10 January 2024*

On Figure 1, productivity change as percentage of EU27 is measured for 6 countries over 10 years. On Figure 2, productivity improvement from 2015 (2015 = 100) to 2022 measured by real labour productivity per hour worked can be seen for 6 EU countries for four sectors over 7 years. Productivity depends on many things, among them on the type task workers have to perform. It is also influenced by managerial and organisational characteristics. It is also worth noting that, of course, it is easier to improve a lower value than an already high one.

By observing the data on Figure 1, we see considerable differences among the two developed and the four less developed countries. The other observation is that with the exception of Poland, improvement from 2013 to 2022 is very slow. The good Polish result is partially due to the lower 2013 value. For Hungary the improvement is a nuance of 0.1 percentage point. This shows the very slow catching up process and also the higher basis value. Low productivity means waste of an important input: human

capacity. Difference between Hungary and Austria is as large as 50 percentage points. Czechia is in the best position within V4, still it is also behind Austria by 42.8 percentage points. The reason for the gaps can partially be explained by structural differences. The economy of the less developed countries is mainly characterised by low value added activities, posing real constraint against raising productivity more rapidly.

The German case is also interesting. Although German productivity is 21.9 percentage point higher than the EU average in 2022, but this value is slightly lower than the 2013 one was. One of the reasons often mentioned is the role of immigrants with low skills entering the labour market in recent years. The Slovak productivity position has also worsened among the EU countries by 2022, but it is still higher than the Hungarian and the Polish one.

As mentioned earlier, structural characteristic may be behind the low productivity numbers in the V4 countries. Figure 2 goes into further details by focusing attention on sectoral productivity differences.

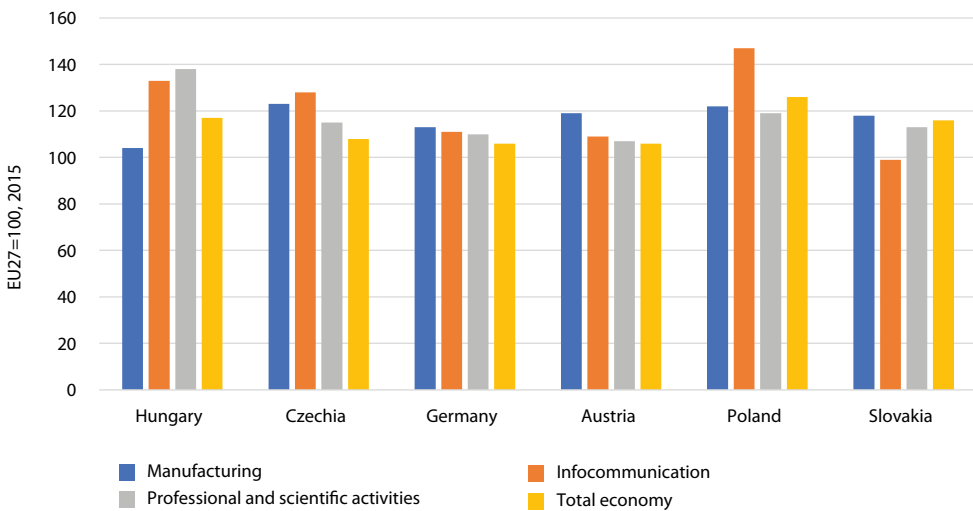


Figure 2: Real labour productivity per hour worked in 2022, in different sectors and in the total economy (EU27 in 2015 = 100)

Note: Real labour productivity measures per hour worked for the total economy over a given time period is calculated by dividing GDP in chain-linked volumes by hours worked.

Source: Eurostat 21 December 2023

Figure 2 demonstrates data for 3 key sectors and the total economy for 2022. Sectoral differences for real labour productivity, especially in the case of the less developed countries, underline the earlier observations: the nature of task can influence labour productivity. Info-communication and professional–scientific activities are mostly high value added ones, so employees can produce more value in these types of jobs during a given time than in low value added manufacturing jobs. It is worth mentioning

that high value added activities make up a larger proportion of the economy in the highly developed countries than in the less developed ones. More employees are, therefore, in the position to create higher value, and this way work more productively. The two indicators are linked to the creation of a circular economy, as labour is an input of the production process. This way its higher utilisation level by high value added employment can contribute to establishing circular economies.

We should also remember that manufacturing activities also require much more material and energy inputs than the knowledge-based high value added service-type activities. That way decreasing the high proportion of low value added manufacturing activities – a priori – helps countries create more circular economies.

### Productivity-efficiency indicators: capital efficiency

*Table 1: Gross value added per unit of net fixed assets in different sectors (Percentage change on previous period)*

<b>Countries, sectors</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Manufacturing</b>			
Hungary	-2.4	-4.1	-11.2
Czechia	-1.1	1.2	-11.8
Germany	-1.4	-3.5	-8.2
Austria	1.5	-2.1	-8.4
Poland	1.2	1.6	-7.1
Slovakia	10.1	3.8	-13.8
<b>Info-communication</b>			
Hungary	10.9	10.0	7.2
Czechia	4.7	7.1	1.9
Germany	5.8	-0.2	-0.8
Austria	4.9	3.6	-2.7
Poland	13.5	7.2	4.1
Slovakia	1.9	1.1	1.0
<b>Professional and scientific activities</b>			
Hungary	7.5	1.2	0.0
Czechia	2.9	-0.6	-2.4
Germany	0.2	-4.2	-3.5
Austria	-0.5	0.3	-5.5
Poland	7.5	-0.3	0.0
Slovakia	-4.5	-22.7	4.1

Source: Eurostat 20 December 2023

Table 1 presents capital productivity<sup>10</sup> change data measured by gross value added per unit of net fixed assets in a few sectors. This indicator is very important from a circular economy point of view, as it measures how efficiency of capital investments in machinery, buildings and infrastructure is changing over time. Decreasing efficiency of capital utilisation means lost value and waste. It also calls attention to important structural differences in the different countries. The data in Table 1 shows that utilisation efficiency in manufacturing is declining by the time in every country. The largest fall happened in 2020, probably because of the closedowns due to the pandemic. The largest decline happened in Slovakia, Czechia and Hungary. Losses are more moderate in the info-communication and professional-scientific sectors. It means that in those countries in which manufacturing plays a significant role, losses have been more considerable hampering opportunities for transformation to a circular economy. This argument is also verified on Table 2.

*Table 2: Total fixed (net) assets in different sectors as percentage of total fixed assets in all NACE activities (million euro, 2020, %)*

<b>Sectors Countries</b>	<b>Manufacturing</b>	<b>Info-communication</b>	<b>Professional and scientific activities</b>
Hungary	16.1	3.3	1.8
Czechia	3.6	2.4	2.1
Germany	8.4	1.6	1.8
Austria	8.6	1.6	1.4
Poland	15.4	2.5	1.6
Slovakia	16.4	2.0	1.8

*Notes: Fixed assets consists of a subset of produced assets, mostly machinery, equipment, buildings and other structures.*

*NACE: Statistical classification of economic activities in the EU (comes from the French definition, Nomenclature statistiques des activités économiques dans la communauté européenne).*

*Source: calculation of the author based on Eurostat 20 December 2023*

Table 2 contains important information concerning opportunities for moving towards a circular state of economy in the selected countries. Data illustrate the proportion of fixed assets invested in the selected sectors as percentage of all invested fixed assets in all the economic activities. We see the dominant role of manufacturing in the V4 countries, the highest proportion – 16.4 percent – being in Slovakia. Referring back to previous arguments, this also proves the dominating role of low value added activities in these countries. This situation may create obstacles to redirect processes

<sup>10</sup> Capital productivity: Gross value added per unit of net fixed assets: a capital productivity indicator. It shows how many output are produced with a unit of capital stock (input). It is calculated by dividing gross value added by net capital stock (both in chain-linked volumes).

towards more circular operations in these countries, as total operational responsibility lies with the headquarters of these businesses located in Western Europe.

It is of course not easy to draw conclusions based on four indicators. Further research would be necessary in terms of using larger sample and analysing over longer time horizon. The key objective of this paper, however, is to focus attention on less researched fields, like the role of productivity differences in creating circular economies. Already based on the selected four indicators, one can establish some correlation among human and capital productivity and its improvement chances, as well as sectoral characteristics in the case of four less developed and two developed economies. This raises awareness of the potential difficulties for the V4 countries to move toward more circular operations. Next we focus on further structural issues to strengthen earlier mentioned arguments.

### Structural-environmental indicators

As mentioned earlier, economic structure strongly influences value added capabilities. Table 3 demonstrates net turnover per 1000 persons employed in different sectors in 2022. In order to better understand the relevance of the indicator, this table is more detailed in terms of economic branches in general, and more specifically in manufacturing subsectors.

*Table 3: Net turnover (million euro) per 1000 persons employed in different economic sectors (NACE) and manufacturing subsectors, 2022 in 5 EU countries and in the EU in general (where EU data are available)*

<b>Countries, Sectors</b>	<b>Hungary</b>	<b>Czechia</b>	<b>Poland</b>	<b>Slovakia</b>	<b>Austria</b>	<b>EU</b>
Manufacturing	197.6	188.1	178.1	210.1	370.5	326.3
Food products	167.5	174.2	206.3	140.8	323.3	–
Chemical products	481.7	559.4	285.0	369.0	957.6	–
Manufacture of basic pharmaceutical products	240.0	239.0	183.0	89.0	328.6	–
Plastics products	127.9	141.5	142.1	135.2	260.0	–
Manufacture of computers, electronics and optical products	340.3	443.5	184.7	329.0	366.4	–

Countries, Sectors	Hungary	Czechia	Poland	Slovakia	Austria	EU
Manufacture of motor vehicles, trailers and semitrailers	327.4	338.0	247.2	455.0	496.1	–
Construction	89.1	117.9	100.4	78.5	192.7	155.8
Transportation, storage	106.1	114.0	107.2	117.8	245.4	177.4
Accommodation and food services	40.4	50.0	59.0	42.2	75.0	60.2
Info-communication	90.6	155.8	106.2	111.3	205.3	224.8
Professional, scientific and technical activities	50.3	88.4	64.0	75.3	126.1	132.9

*Note: Net turnover: the total revenue generated from the sale of products and services deducting sales discounts, value added tax, and any other taxes directly associated with the revenue.*

*Source: calculation of the author based on Eurostat 11 December 2023*

The data in Table 3 are the results of own calculations based on Eurostat. We see the data of 6 major NACE sector and 6 manufacturing subsectors. The data are an indicator of structural performance by showing in which sectors the employed people can create more value. German data were not fully available, therefore Germany is left out, but available EU averages are listed.

It is not easy to comprehend the essence of the data, but it looks obvious that – again – differences among countries are considerable. Comparing basic NACE activities, manufacturing in general seems to create greater value per head than the other sectors. But the differences are great. Austria shows the highest value, larger than the EU average (370.5 million euro per 1000 employees). The Hungarian value (197.6 million euro per 1000 employees) hardly exceeds 50 percent of the Austrian one (53.3 percent). The obvious reason is that while in the Hungarian manufacturing sector low value added assembly operations dominate, in the Austrian one high value added research, development and customer services operations are also present. This is especially the case for the manufacture of motor vehicles, food products and chemicals. In the case of Hungary, only the pharmaceutical and the computer sectors are in better position. Value added in these sectors reaches 73 and 92.9 percentage of the Austrian value. The explanation is simple: these sectors spend more on research and development. The infocommunication and professional-scientific sectors are interesting cases. These sectors are not too material – or energy-intensive – but in terms of net turnover, they underperform. This phenomenon needs further investigation. The accommodation and food services sector is an interesting case as well. This one also seems to create low results in all countries, and in the EU in general. This is an environmentally intensive

sector because of the long-distance tourist journeys that characterises it. The general conclusion we can draw from this table is that people employed in different sectors in different countries create different values because of economic structural differences. The different value creation capabilities definitely influence how fast countries can achieve a circular economy status. We have analysed the well-known, traditional economic sectors, so far. New environmental sectors, however, can considerably improve chances for circular transformation. Let us examine how different countries perform in terms of value added and export of environmental goods and services.

Figure 3 demonstrates gross value added of the environmental goods and services sector as percentage of GDP in 2020 in a few countries and in the EU in general. Denmark is now included, as this country in general presents very good environmental performance.

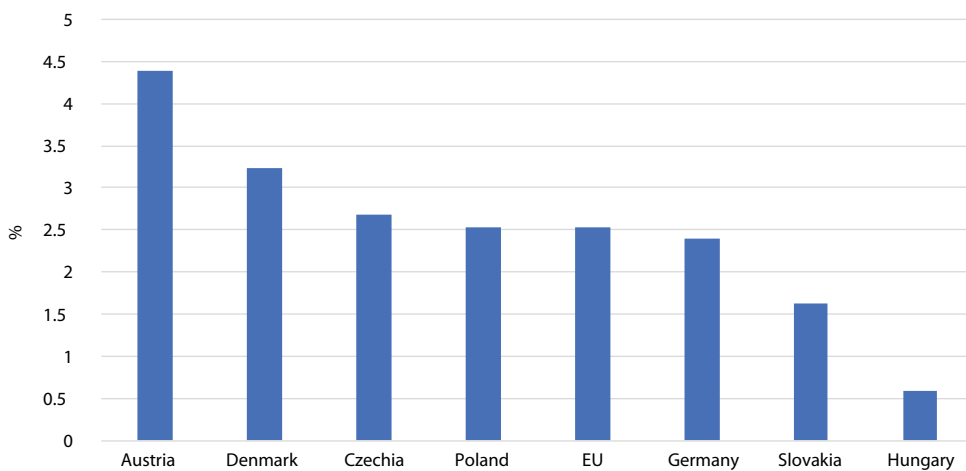


Figure 3: Gross value added of the environmental goods and services sector as a percentage of GDP, 2020  
 Source: Eurostat 28 April 2023

We see dramatic performance differences among the selected countries. The Austrian value is more than 7 times higher, and the Danish is more than 5 times higher than the Hungarian one. The Slovak value is also very low. We have to recall that Hungary and Slovakia are countries, which are the key low value added manufacturing locations of Western, mostly German car manufacturing companies. State resources are also directed towards manufacturing job creation by providing free resources to businesses to set up new, or expand present low manufacturing jobs.<sup>11</sup>

The considerable amount of money spent on strengthening traditional manufacturing operations decreases the chances of creating new, high value added and

11 It has to be added as well that recently not only German but also Chinese car and battery manufacturing companies enjoy generous state support if they locate their plant in Hungary.



circularity friendly sectors, which could increase high value added export. This can be seen on Figure 4.

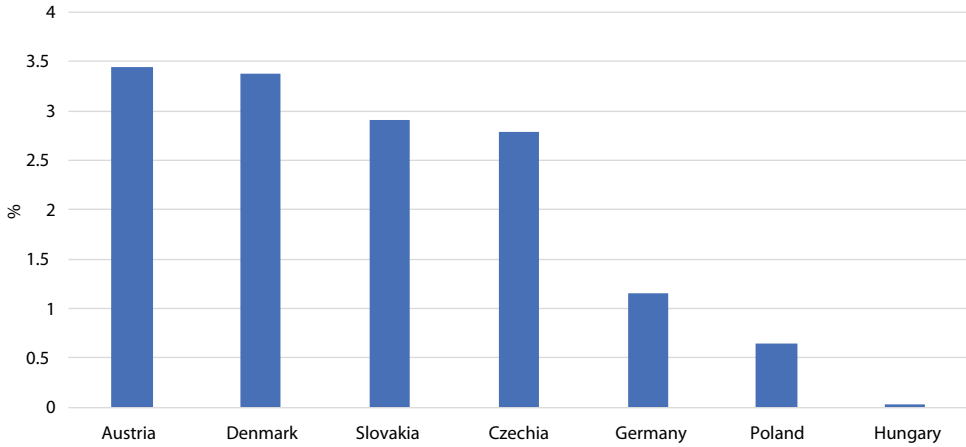


Figure 4: Export of environmental goods and services as percentage of GDP, 2020

Source: Eurostat 28 April 2023

As Figure 4 shows, Austria benefits more than hundred times more from environmental goods and services export than Hungary in terms of percentage of GDP. The Polish value is also very low. The German value is surprisingly low as well compared to the Austrian and the Danish one, even worse than the Slovak and the Czech value. We have to remember though that Germany still emphasises the car industry, which is the highest contributor – based on the cheap V4 operations – to the German export. In conclusion, we can draw attention to the importance of structural characteristics, the nature of local jobs and the role of new environmental activities as key issues for turning economies into circular ones. One can of course warn again: further investigations, examination of more indicators would add to the understanding of the interrelationships highlighted so far.

Now we turn to the third indicator group, which examines knowledge and skills status (stocks) and investments (flows).<sup>12</sup>

## Knowledge and skills enhancement indicators

First we have to differentiate between stock and flow type of indicators. We will examine 2 stock and 3 flow indicators, which are: population by two types of educational

<sup>12</sup> Stock and flow indicators: stock type indicators refer to values of assets, while a flow indicator is related to transactions, like expenditures on education or R&D. In general, the stock value is measured at a specific time, while the flow value can be measured over a longer time horizon.

levels (stock indicators), R&D expenditures per GDP and per capita, and adult education (flow indicators).

Flow indicators mean input resources, while stock indicators are the results demonstrating created values. These indicators offer some understanding concerning the size of human knowledge and skills investments. They also point to the fact that circular transformation cannot be successful without knowledge and skills enhancement.

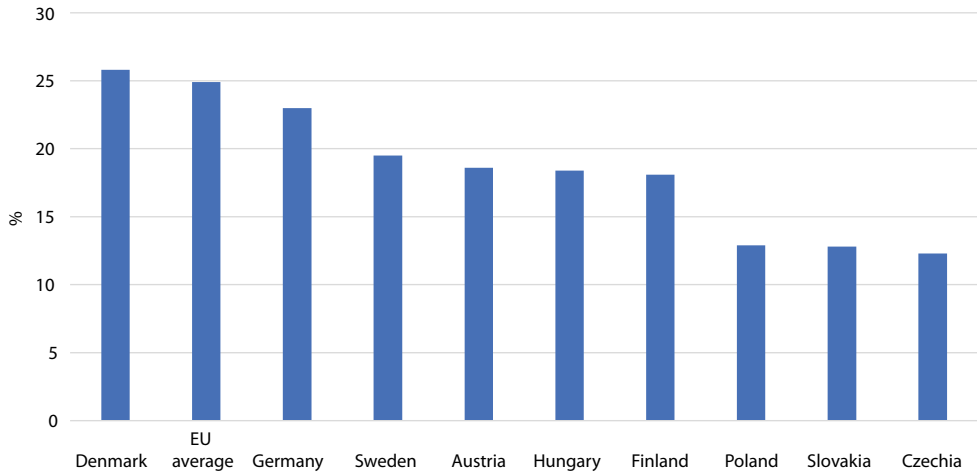


Figure 5: The percentage of population of less than primary, primary and lower secondary level education in the total population 15–64 ages, 2022

Source: Eurostat 14 September 2023

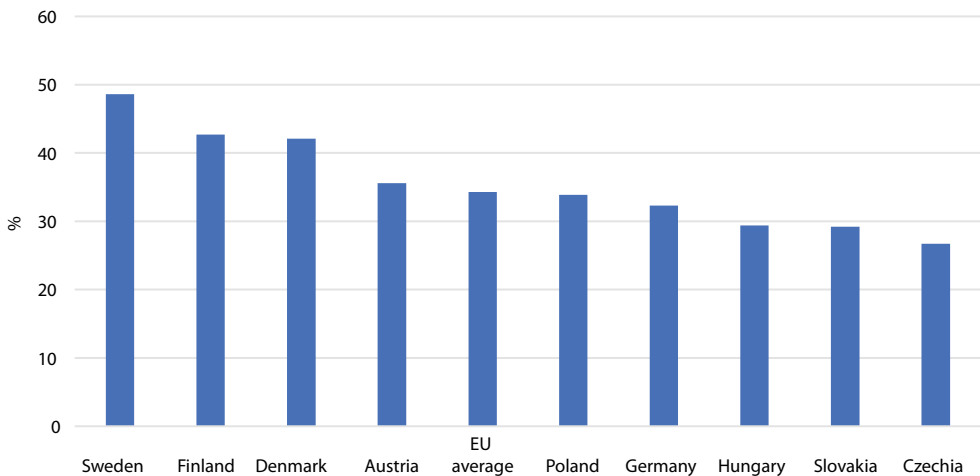


Figure 6: The percentage of population of tertiary education level in total population, 25–64 ages, 2022

Source: Eurostat 14 September 2023

Figure 5 shows the percentage of population having less than primary, primary and lower secondary educational level in a few EU countries in 2022.

Figure 6 demonstrates the percentage of population acquired tertiary education in the total population in the same countries in 2022. Again, differences among more and less developed countries are evident. High proportion of population of low level education is quite high, in general. The V4 countries are performing similarly for this indicator.

The high level is surprising for Germany and Denmark. It is also worth observing how high the EU average is. The official explanation for this is the high number of immigrants with low educational level in these countries. It would require further investigation, for example into values in different age groups to see whether this explanation can be fully accepted or not. Figure 6 points to another important sign. Here we can observe that 3 countries out of the V4 group have a very low proportion of population with higher level education (tertiary education). Higher level education achievements would help countries to renew economic structures, launch new, innovative, like environmental, businesses. The high level in the selected Scandinavian countries may prove the importance of this idea: they are all very innovative and leaders in the EU as far as environmental products and exports are concerned.

On Figure 7, 8 and 9, we see flow indicators: investments into skills and knowledge. Figure 7 and 8 shows R&D expenditures, in euro per inhabitant and as a percentage of GDP, over 10 years.

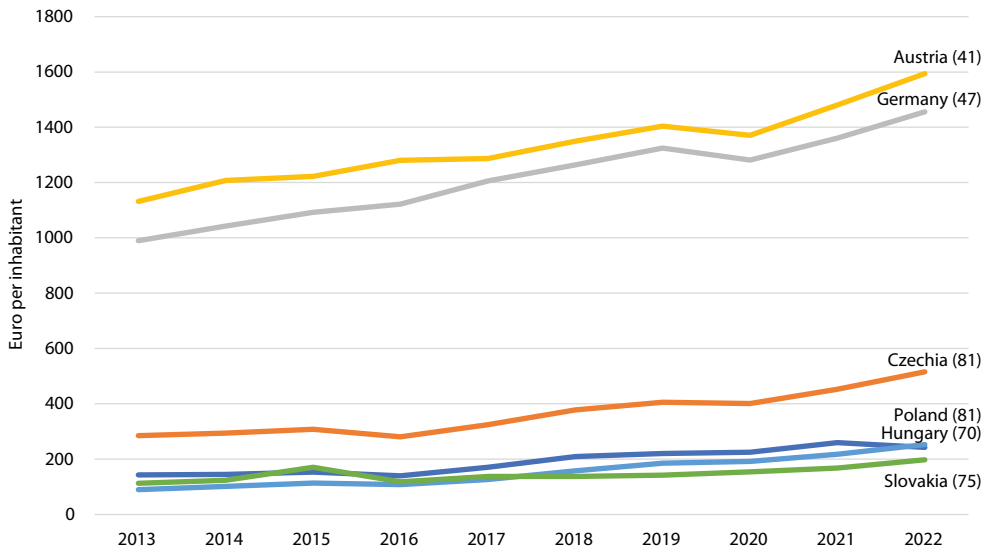


Figure 7: R&D expenditure, euro per inhabitant (in brackets: change from 2013 to 2022 in percentage)

Source: Eurostat 6 December 2023

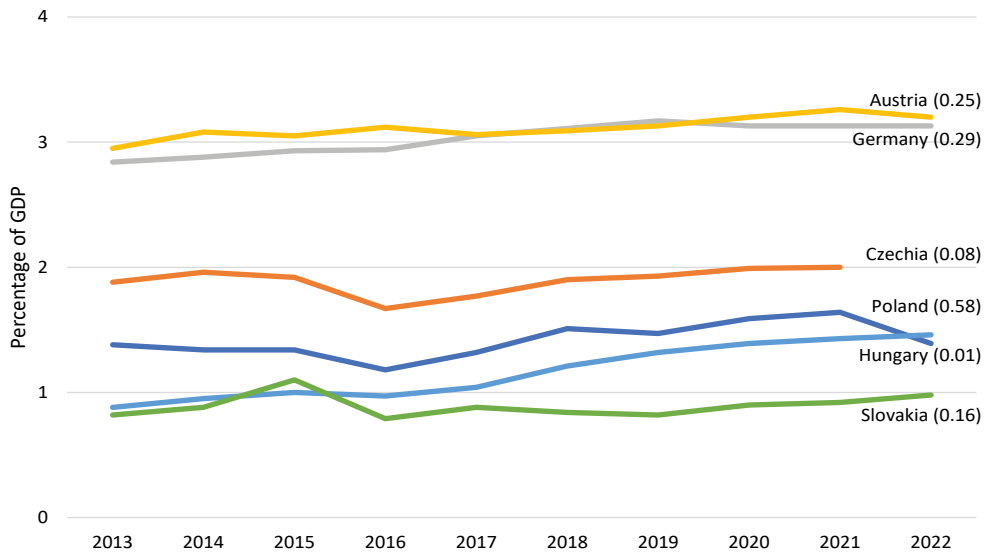


Figure 8: R&D expenditure as percentage of GDP (in brackets: change from 2013 to 2022 in percentage point value)

Source: Eurostat 6 December 2023

For both values, the differences are striking. Hungary for example spent 15 percent of what Austria spent on R&D per capita in 2022. The largest improvement of spending over the 10 years can be found in Poland and Czechia (81 percentage). Still, their value is low compared to the German and Austrian one.

As far as the percentage of GDP data is concerned (Figure 8), the gap between the highly developed and less developed countries is also considerable. While Hungary spent 1.39 percentage of the GDP on R&D in 2022 with a 0.01 percentage point improvement from 2013 to 2022, Austria and Germany spent 3.2 and 3.13 percentage, with 0.25 and 0.29 value improvement from 2013 to 2022. This is again a further indication of what has been mentioned before: businesses from highly developed countries perform R&D in the headquarters at home and locate low value added manufacturing activities to the less developed countries, which – this way – will remain probably less developed for a longer time. From our research perspective, they are also in a worse position in terms of changing their economic structure to a more circular one. Finally, let us turn to another important indicator: the participation rate in education and training in the working age (25–64 ages) population. Data for this indicator are available for a longer time horizon, but we now focus only on the latest, 2022 one. The importance of this indicator is explained by the fact that people only learn if they can – consequently – move up to higher levels of employment. If proper high value added jobs are not available, then they are not motivated to upgrade their skills and knowledge, unless they are planning to leave the country for better jobs in a more developed EU country.

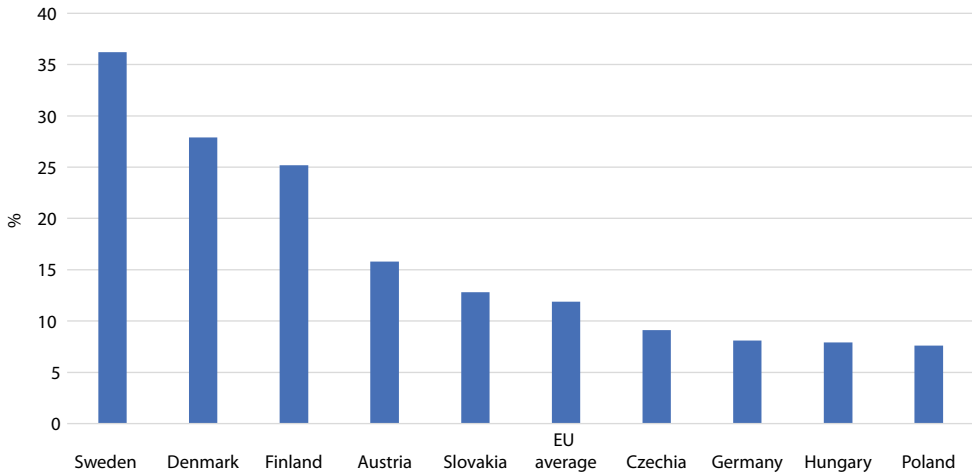


Figure 9: Participation rate in education and training, 25–64 ages, 2022

Source: Eurostat, May 2023

Figure 9 shows striking differences in knowledge and skills enhancement practices in the selected countries. Again, the three Scandinavian countries stand out with very high level of knowledge upgrading practices, and the V4 countries perform very poorly. It is interesting how low the German value is. Some research findings explain this by the highly trained employees leaving the Eastern European region because of lack of opportunities to take high value added jobs, e.g. in Germany. This may partially explain why Germany may need lower level local adult education. Data, however, to verify this argument so far have not been available in acceptable quality and quantity. The high Scandinavian data, however again explain the excellent environmental innovation data in these countries, and also the structural problems of low value added manufacturing dominance in the V4 countries.

In lack of continuous learning, training, reskilling and knowledge upgrading, however, it is very unlikely that the less developed countries will be able to transform their economies into a circular one soon, as it would need a lot of new knowledge and skills throughout the society. In conclusion, we can establish the fact that knowledge and skills stock and flow indicators are not favourable for the V4 countries, and this may put them at danger of falling behind in transforming their economies into a less material- and energy-intensive and a more knowledge-intensive, circular one.

This highlights another interesting issue: how the EU as an economic and political entity can achieve harmonious and holistic, environmentally responsible development if there are several countries which will be unable to implement the necessary changes rapidly enough?

## Summary and conclusions

This paper focuses attention on the importance of a less researched subject field, which is how economies with different structural characteristics could transform to a more circular status. The paper introduces indicators, which describe productivity and efficiency, structural-environmental and knowledge-skills enhancement results of selected countries with a special focus on the V4 countries. The argument behind selecting these indicators is that in order for becoming more circular, it is obviously important to improve the productivity and efficiency of input – human and capital alike – to output processes, as well as investing in knowledge and skills, which are required for supporting necessary innovation for transformation success. The paper presented 12 indicators, which seem to prove the importance of improving input utilisation levels, as well as investing in knowledge and skills for supporting necessary innovation for transforming economies into circular ones. The data presented called attention to the fact that because of lower productivity and less knowledge investments, less developed economies might have more difficulties along the transformation process. This may present a development problem for them, as they may not be able to capitalise on opportunities opening up in the rapidly changing technological environment. A report,<sup>13</sup> which was issued at the Davos Conference of the World Economic Forum in January 2024, emphasised this problem the following way: 94 percentage of economists believe that due to rapid technological changes, considerable productivity gains are expected in the next five years in the high income economies. But only 53 percentage think that also lower income economies will benefit from these technological changes in the form of productivity enhancement. This foreshadows falling behind for the less developed countries. In order to avoid this situation, resistance should be strengthened in the less developed countries by structural changes, and boosting investments into knowledge and skills would be crucial. To support shifting to higher added upstream economic activities would also be absolutely urgent. It is also required to decrease the proportion of simple assembly activities performed in local subsidiaries of businesses from the highly developed countries. The structure of investments also has to be changed from a dominant proportion of tangible, machinery and building related ones towards intangible human, organisational and knowledge ones. With these suggested types of changes, less developed countries may also become beneficiaries of technological changes, which will manifest in a quicker transformation to more resilient and sustainable circular economies. These changes on the other hand will also help economies to prepare for resources shortages and the negative impacts of climate change. Finally, focus has to be put on decreasing the gaps among regions within countries, as well. Transforming economies into more circular ones through enhanced local knowledge creation and productivity increase may help to create a locally more balanced, more

---

13 Chief Economists Outlook. January 2024. World Economic Forum, Geneva.

inclusive development model, which serves not only business interests but also society as a whole by empowering local communities (selected remarks from the report).

It is of course necessary to find the best methodology for measuring how circular a particular economy is, and how successfully it progresses towards earlier established circularity goals. This article is an attempt to find relevant indicators to demonstrate key characteristics, which should be probably useful in such a research initiative. Resistance by businesses has to be taken into consideration and measured as well, as short term profit maximisation goals may be a strong force against creating circular economies.

The subject is therefore very interesting and also important, it offers further intellectual challenges as well for interested researchers. The author would like to encourage colleagues to immerse themselves into this subject and come up with further original, creative methodological suggestions and findings.

## References

- BRAUNGART, Michael – McDONOUGH, William – BOLLINGER, Andrew (2007): Cradle to Cradle Design: Creating Healthy Emissions – A Strategy for Eco-effective Product and System Design. *Journal of Cleaner Production*, 15(13–14), 1337–1348. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2006.08.003>
- CLUGSTON, Christopher O. (2012): *Scarcity: Humanity's Final Chapter?* Port Charlotte, Florida: Booklocker.com, Inc.
- CLUGSTON, Christopher O. (2019): *Blip. Humanity's 300 Year Self-Terminating Experiment with Industrialism*. St.Petersburg, Florida: Booklocker.com, Inc.
- JAEGER, Bjoern – UPADHYAY, Arvind (2020): Understanding Barriers to Circular Economy: Cases from the Manufacturing Industry. *Journal of Enterprise Information Management*, 33(4), 729–745. Online: <https://doi.org/10.1108/JEIM-02-2019-0047>
- JAKOBSEN, Siri – LAUVÅS, Thomas – QUATRARO, Francesco – RASMUSSEN, Einar – STEINMO, Marianne eds. (2021): *Innovation for a Circular Economy*. Cheltenham: Edward Elgar. Online: <https://doi.org/10.4337/9781800373099>
- PRESTON, Felix – LEHNE, Johanna – WELLESLEY, Laura (2019): *An Inclusive Circular Economy. Priorities for Developing Countries*. London: Chatham House. The Royal Institute of International Affairs.
- SCHRÖDER, Patrick (2020): *Promoting a Just Transition to an Inclusive Circular Economy*. Research Paper. London: Chatham House The Royal Institute of International Affairs. Online: [www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-04-01-inclusive-circular-economy-schroder.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-04-01-inclusive-circular-economy-schroder.pdf)
- WEETMAN, Catherine (2021): *A Circular Economy Handbook* (2nd edition). London: Kogan Page.

## *Appendix*

### *Definition of terms used by Eurostat*

Capital productivity: Gross value added per unit of net fixed assets: a capital productivity indicator.

It shows how many output are produced with a unit of capital stock (input). It is calculated by dividing gross value added by net capital stock (both in chain-linked volumes).

Fixed assets consists of a subset of produced assets, mostly machinery, equipment, buildings and other structures.

NACE is the European standard classification of productive economic activities. The acronym comes from the French: Nomenclature statistique des activités économiques.

Net turnover: the total revenue generated from the sale of products and services deducting sales discounts, value added tax, and any other taxes directly associated with the revenue.

Nominal labour productivity per hour worked for the total economy over a given time period is calculated by dividing GDP in current – nominal – prices by hours worked.

PPS: Purchasing power standard: is an artificial currency unit. Theoretically, one PPS can buy the same amount of goods and services in each country. However, price differences across borders mean that different amounts of national currency units are needed for the same goods and services depending on the country.

Real labour productivity measures per hour worked for the total economy over a given time period is calculated by dividing GDP in chain-linked units by hours worked.

Stock and flow indicators: stock type indicators refer to values of assets, while a flow indicator is related to transactions, like expenditures on education or R&D. In general, the value of stock is measured at a specific time, while that of a flow may be measured over a longer time horizon.





## A női méltóság védelme a katolikus házasságjogban – a nőrablás házassági akadályá

UJHÁZI LÓRÁND<sup>1</sup>

*Az egyházi jogalkotó a lehető legkiterjesztőbben értelmezi a személy házassághoz való jogát. A hatályos Egyházi Törvénykönyv joganyaga azonban azt is nyilvánvalóvá teszi, hogy a házassághoz való jog nem korlátok nélküli. A korlátozásokat a jogalkotó legmarkánsabban a házassági akadályok rendszerében foglalta össze. Az új jogban az akadályok rendszere mind szerkezetében, mind az akadályok számában egyszerűsödött. A jogalkotó mégis fontosnak tartotta néhány ma már anakronisztikusnak tűnő akadály megtartását. A tanulmány ezek közül a nőrablás akadályára összpontosít. Bemutatja a női méltóság, a házasság és a közösség védelmének szempontjait a jogszabályhely történeti és szerkezeti elemzésén keresztül. A tanulmány igyekszik választ adni a jogszabályhely szövegéből származó bizonytalanságokra a szerzői vélemények alapján. Végül pedig rövid összehasonlító kitékintést tesz a katolikus egyház másik hatályos törvénykönyve, a Keleti Egyházak Törvényeinek Kánonjai és a latin egyház törvénykönyve között.*

**Kulcsszavak:** katolikus egyház, kánonjog, házasságjog, női méltóság, házassági akadály

### *The Protection of Women's Dignity in Catholic Marriage Law – The Diriment Impediment to Abduction*

*The ecclesiastical legislator interprets the right to marry as broadly as possible, in accordance with the principles of canon law. Nevertheless, an examination of the current Code of Canon Law reveals that the right to marry is not absolute. The legislator has provided the clearest articulation of the limitations in the system of diriment impediments to marriage. In the revised legislation, the system of impediments has been streamlined, both in its structure and in the number of impediments.*

1 Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék; intézetvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Vallás és Társadalom Kutatóintézet; tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Kánonjogi Posztgraduális Intézet.

*The legislator nevertheless deemed it pertinent to retain a few of the impediments that now appear anachronistic. This study is concerned with the diriment impediments of abduction of women. It presents an analysis of the legislative situation with regard to the protection of women's dignity, marriage, and community, with a particular focus on historical and structural aspects. The objective of this paper is to address the uncertainties that arise from the text of the statute, based on the authors' interpretations. Finally, a brief comparative analysis is presented of the other existing codes of the Catholic Church, namely the Canons of the Laws of the Eastern Churches and the Code of the Latin Church.*

**Keywords:** Catholic Church, canon law, marriage law, dignity of women, impediment to marriage

## Bevezetés

A házassági köteléket a felek kölcsönösen kinyilvánított szabad és kényszermentes beleegyezése hozza létre (Egyházi Törvénykönyv 219. kánon [k.], 1057. k. 1. §). Rablás esetén aligha beszélhetünk szabad beleegyezésről. Ezért ez a cselekedet mint házassági akadály régi jogi hagyománnyal rendelkezik mind a világi, mind az egyházjogban. Az egyházi jogalkotó a női méltóság általános hangsúlyozásán túl a házasság esetében külön is igyekszik a nők számára védelmet nyújtani. A rablás vagy fogva tartás szenvedő alanyai leginkább nők, ezért a jogalkotó nőrablásról – *raptus mulieris* – beszél (1089. k.).<sup>2</sup> Napjainkban anakronisztikusnak tűnhet a nőrablás és ennek jogkövetkezménye, a házassági akadály. A katolikus házasságjog mégis megőrizte az akadályt. A jogalkotó figyelembe vette, hogy lehetnek a világnak olyan területei, ahol a nő méltóságát és a nő szabadságát nem védik eléggé.<sup>3</sup> Bár az európai kultúrkörben nem tipikus a nőrablás, de elszigetelt esetek lehetnek.<sup>4</sup> Továbbá ilyenkor a beleegyezés szabadsága is sérül, de a rablás tényét sokszor könnyebb bizonyítani, mint a beleegyezés hiányosságát.<sup>5</sup> Ezért az Egyházi Törvénykönyv átdolgozásakor arra a következtetésre jutottak, hogy ezt a házassági akadályt meg kell tartani.<sup>6</sup> A tanulmányban a hatályos jogi relevanciára összpontosítok, kiemelve a nők méltóságának és szabadságának sajátos kánonjogi dimenzióját.

2 Az akadályok tekintetében csak két helyen tesz különbséget a jogalkotó a nemek között. A korhiány akadály (1083. k.), ahol a jogalkotó a nők esetében alacsonyabb korhatárt ír elő a házasság érvényes megkötéséhez, és a nőrablás esetén (1089. k.), amelyet a férfiakra nem terjeszt ki.

3 RIPSZÁM 2024: 21–29.

4 Egy modern kori eset bemutatáshoz lásd SILVESTRI 2004: 45–98.

5 KUMINETZ 2001: 165.

6 Jogszabálytervezethez lásd *Communicationes* 1977: 366.

## Általános megjegyzések a házassági akadályok és a nőrablás kapcsolatáról

A hatályos Egyházi Törvénykönyv szoros értelemben használja a házassági akadály kifejezést: Azokat a külső okokat vagy a személy tulajdonságait jelenti, amelyek miatt valaki nem köthet érvényes kánoni házasságot. Ezzel az új Egyházi Törvénykönyv szakított az akadály régi, kiterjesztő értelmezésével, amely az akadályok közé sorolta azokat a tényezőket is, amelyek tiltották, de nem tették érvénytelenné a házasságkötést.<sup>7</sup> Ezek az úgynevezett tiltó akadályok csoportját alkották a régi jogban. A hatályos Egyházi Törvénykönyv azonban az akadály alatt csak azokat a tulajdonságokat vagy körülményeket érti, amelyek a házassági beleegyezést érvénytelenné teszik.<sup>8</sup> Ezt a jogalkotó már az akadályok értelmező rendelkezéseinél jelzi: „Az érvénytelenítő akadály a személyt képtelenné teszi a házasság érvényes megkötésére” (1073. k.). Az általános szabályt a jogalkotó az egyes érvénytelenítő akadályok kapcsán, így a nőrablás esetében is megerősíti: „Egy férfi és egy olyan nő között, akit azért raboltak el vagy tartottak legalábbis fogva, hogy vele házasságot kössenek, nem állhat fenn semmiféle házasság, hacsak a nő később, a rablótól elkülönítve, biztos, szabad helyen, önként nem választja a házasságot” (1089. k.).

Az akadálnak kifejezettnek kell lennie, és csak olyan mértékben létezik, ahogy azt a jog meghatározza.<sup>9</sup> Főszabály szerint az akadályokat szorosan kell értelmezni (10. k.), és tilos a törvény szövegétől eltérő kiterjesztésük. Jogkétség esetén (amikor kétséges az akadály léte) a személy jogképességét kell feltételezni (14. k.). Ténykétség esetén (amikor nem biztos, hogy az adott tényállás joghatásában kiváltja a házassági akadályt)<sup>10</sup> szükséges az illetékes egyházi hatóság felmentése. Az akadály létének vagy joghatásának nem tudása nincs hatással az akadály jogkövetkezményére. A házasság akkor is érvénytelen, ha a felek nem tudják, hogy köztük házassági akadály áll fenn, vagy hogy az adott tényállás érvénytelenítő joghatással bír (15. k. 1. §). Az akadályok önmagukban nem büntető intézkedések,<sup>11</sup> de nőrablás esetén az akadály alapját képező tényállásnak büntetőjogi következménye is van.<sup>12</sup>

Az akadályok objektíve korlátozzák a házassághoz való jogot, ezért az egyházi jogalkotót a korlátozó jogszabályok megalkotásakor a visszafogottság jellemezte. Szabó Péter megjegyzi, hogy napjainkban némelyik házassági akadálnak inkább értékjelző funkciója van, de nincs igazi visszatartó ereje.<sup>13</sup> A nőrablás akadálnak is inkább ilyen értékjelző funkciót tulajdoníthatunk a hatályos kánonjogban. Az egyház mozgáster

7 CASTAÑO 1989: 32–33.

8 CHIAPPETTA 1988: 190; CASTAÑO 1988: 71.

9 MONETA 1989: 23.

10 SIPOS–GÁLOS 1960: 157.

11 WERNZ 1928: 379–380.

12 „Aki emberölést követ el, vagy embert erőszakkal vagy csellel elrabol vagy fogva tart vagy megcsonkít vagy súlyosan megsebesít, a büntetendő cselekmény súlyossága szerint, az 1336. kánonban említett megfosztásokkal és tilalmakkal büntetendő; az 1370. kánonban említett személyek ellen elkövetett emberölésért pedig az ott megállapított büntetések járnak.” (1397. k.).

13 SZABÓ 2012: 250.

ugyanis korlátozott, ami a nők valós védelmét illeti, és inkább a világi jogalkotásnak és a hatóságoknak van relevanciája. A középkortól azonban mivel a házasságot szent dolognak, a hét szentség egyikének tartották, az egyház vindikálta magának a jogi szabályozást, beleértve a házassági akadályok meghatározását.<sup>14</sup> Az egyház határozta meg ezért azokat a körülményeket, beleértve a nőrablást is, amikor nem lehetett házasságot kötni.<sup>15</sup> A nőrablás, akármennyire is jelentős alapjogi kérdéshez kapcsolódik, az tisztán egyházi és nem úgynevezett isteni jogra visszavezethető házassági akadály. A megkülönböztetés legfontosabb következménye az egyház jogrendszerében, hogy amíg az isteni akadályok vallástól függetlenül minden embert köteleznek,<sup>16</sup> addig a tisztán egyházi jogi akadályokat csak a katolikusok tekintetében alkalmazzák.<sup>17</sup>

### A nőrablás házassági akadályának történeti háttere

A katolikus egyház a házasság tekintetében az első századokban csak azokat a kérdéseket szabályozta, amelyek specifikusan egyházi vonatkozásúak voltak. A legtöbb területen azonban elfogadta az állami előírásokat és a házasságkötés korlátait. A római jog kezdetben a rabló és a *pater familias* (akinek a nő felett hatalma volt) közötti magánjogi kérdésnek tekintette a nőrablást.<sup>18</sup> Augustus császár idejétől válik a nőrablás büntetőjogi kategóriává, és a rablót akár halálbüntetéssel is lehetett sújtani. A nő vagy azok, akik felette a hatalmat gyakorolták, mindemellett továbbra is meg-egyezhettek a házasságban, és eltekinthettek a büntetéstől. Így a nőrablás legalább részben továbbra is magánjogi kérdés maradt.<sup>19</sup> Konstantin császár már 320-ban a régi jogra hivatkozik, és megerősíti, hogy a rabló halálbüntetéssel büntethető, illetve nem veheti feleségül az elrabolt nőt akkor sem, ha a nő ebbe beleegyezne. A császár már megtiltja, hogy a *pater familias* magánúton intézze el a kérdést. Egyes szerzők ezért a nőrablást Konstantin császár intézkedésétől tekintik igazi házassági akadály-nak.<sup>20</sup> A későbbi római uralkodók (Valentinianus, Gratianus) hasonló szabályozását adták a nőrablásnak. Jusztinianusz császár 533-ban formálisan is megerősítette, hogy a nőrablás az elrabolt nő és a rabló között házassági akadályt hoz létre.<sup>21</sup> Megerősített nyert, hogy a rablás az elrabolt nő jogállásától (szabad vagy rabszolga) függetlenül létrehozza a házassági akadályt.

14 VÖLGYESI 2022: 50–51.

15 D'AVACK 1970: 251–260.

16 PETROVITS 1921: 69; WERNZ–VIDAL 1946: 245.

17 SABBARESE 2006: 191.

18 BRUNDAGE 1978: 63.

19 D'AURIA 2002: 148.

20 NAVARRETE 1989: 80.

21 NAVARRETE 1989: 80.

Az első három században ilyen jellegű cselekmények a keresztény közösségekben alig fordultak elő, az állami szabályok pedig elég szigorúak voltak. Így az egyház jogilag nem szabályozta a kérdést.<sup>22</sup> Az első egyházi intézkedésre 314-ben, az ankürai zsinaton kerül sor, ahol Konstantin császár említett intézkedése egyházi megerősítést nyer. A khalkédóni zsinat (451) pedig egyházi büntetést, kiközösítést helyez kilátásba, ha valaki házasságkötés céljából nőt rabol.<sup>23</sup> Később több helyi zsinat, pápai dokumentum tárgyalja a nőrablás és a házassági beleegyezés kapcsolatát. A terület bemutatása ebben az időben nem ellentmondásmentes. A germán törzsek megtéréseivel a germán jog is erőteljesen hatott az egyház jogára, amely enyhébben ítélte meg a nőrablást, mint a tárgyalt római jog. Pósan László megerősíti, hogy még a középkori Európában is számos helyen létezett a lányrablás szokása, amellyel szemben a helyi egyház igyekezett fellépni. Ugyanakkor az egyház a missziós céljai miatt nemegyszer kompromisszumra kényszerült.<sup>24</sup> Szemléletes példája ennek Szümmakhosz pápa 513-as, illetve II. Gergely pápa 721-es rendelkezése. A rablóval szemben kiközösítést és vezeklést helyeztek kilátásba, de engedélyezték, hogy az elrabolt nővel házasságot kössenek a büntetés letöltése után.<sup>25</sup> A Karoling-korban súlyosbította a tényállást egyes helyeken, ha az elrabolt nő más menyasszonya volt. A vezeklés, illetve a kiközösítés mellé egyéb büntetéseket (például a közösségből való száműzetés) is kilátásba helyeztek.<sup>26</sup> Súlyosbító körülménynek számított az is, ha valaki fogadalmas szüzet vagy özvegyet rabolt el. A 845-ös meaux-i zsinat úgy rendelkezett, hogy a rablót nemcsak ki kell közösíteni, és vezeklésre kell kényszeríteni, hanem eltiltotta a későbbi házasságkötéstől is.<sup>27</sup> Ez a kiterjesztő büntetés ellentétes az egyház hagyományos és hatályos jogi álláspontjával, amely a házassági akadályt csak a rabló és az elrabolt nő között értelmezi. A kiterjesztő álláspont az emberi természetből levezethető házassági joggal (*ius connubii*) is ellentétes. A rablónak ugyanis nem a házassághoz való általános joga szűnik meg, hanem a tételes jog alapján csak az elrabolt, konkrét nővel nem köthet házasságot.

A 12. századi dekretális gyűjtemények felfogásbeli változást hoztak. Csak annyiban tekintették akadálynak a nőrablást, amennyiben a nőnek a szabad akarata akadályozva volt. Amennyiben a nő, annak ellenére, hogy elrabolták, szabadon beleegyezett a házasságba, érvényes házasságot köthetett. Az akadály a dekretális jogban ezért nem önálló akadályként szerepelt, hanem a félelemmel és a kényszerrel tárgyalták együtt.<sup>28</sup> III. Ince (1198–1216) szerint ha a nő a rabló hatalma alatt is állt, de beleegyezést adott, akkor érvényes házasság jött létre. Ez a megközelítés egészen a trienti zsinatig dominálta az egyházjogot. A visszaélések miatt azonban II. Henrik francia

22 SIPOS 1940: 210.

23 PETROVITS 1921: 201.

24 PÓSÁN 2012: 60–61.

25 SIPOS 1940: 210.

26 D'AURIA 2002: 150.

27 NAVARRETE 1989: 81–82.

28 D'AURIA 2002: 150–151.

király kérte, hogy az egyház állítsa vissza a régi szabályozást. Rablás esetén pedig a nő későbbi akaratától függetlenül jöjjön létre a házassági akadály, és ne lehessen érvényes házasságot kötni. A trienti zsinat szabályozása szerint a rabló és az elrabolt nő között nem kizárt a későbbi érvényes házassággkötés. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha az elrabolt nő a rablás helyétől független, biztonságos helyen és szabadon adja a házassági beleegyezést.<sup>29</sup>

### Az akadály terjedelme a hatályos jogban

Mind az 1917-es kodifikált jog (1917-es CIC, 1074. k.), mind a hatályos törvénykönyv (1089. k.) követi a trienti zsinat előírását. Az 1983-as Egyházi Törvénykönyv azonban a régi törvénykönyvhöz képest (1917-es CIC, 1074. k.) egyszerűsített a jogszabály szövegén, és már nem három külön paragrafusban tárgyalja az akadályt. Urbano Navarrete a rövidített jogszabályt rosszul sikerültnek tartja, amelyből véleménye szerint nem derül ki egyértelműen, hogy a jogalkotó az elrabolt nőt akarta védeni.<sup>30</sup>

A hatályos törvénykönyv a rablást és a fogva tartást említi. Tehát nemcsak a szigorú értelemben vett rablás, hanem a bizonyos helyen való fogva tartás (például börtön) is kiválthatja a házassági akadályt. A fogva tartás történhet a nő saját lakóhelyén is, vagyis nem feltétlenül kell más helyre vinni.<sup>31</sup> A rablást és a fogva tartást szoros értelemben kell venni. Nem rablás az egyes helyeken még létező népszokás, a „lányszöktetés”.<sup>32</sup> Nem számít rablásnak, ha valakit ajándékokkal vagy ígéretekkel, de saját beleegyezése mellett csábítanak valahova, vagy tartanak az adott helyen.<sup>33</sup> A rablás vagy a fogva tartás akkor eredményezi a házassági akadályt, ha az erőszakos cselekmény eredménye, vagy legalábbis a nő akarata ellenére történik. Antonio Abate megjegyzi, hogy az erőszak nem feltétlenül jelent fizikai erőszakot. A rablás vagy a fogva tartás lehet morális, lelki, pszichológiai kényszerítés eredménye is.<sup>34</sup> John Beal szerint ilyennek számít a szülőkkel, a családtagokkal, egyéb objektíve súlyos okkal való zsarolás.<sup>35</sup> Nem jön létre azonban az akadály, ha a fogva tartás helyét vagy a fogvatartót a nő bármikor elhagyhatja. Ha az „elrabolt” vagy „fogva tartott” nő egyébként beleegyezett a „rablásba”, esetleg arra mások kijátszása miatt került sor, akkor sem jön létre az akadály. A rablásnak vagy fogva tartásnak ugyanis a nő, de nem harmadik személy akarata ellenére kell történnie. A szülők akarata ellenére „megszöktetett” nő szabad akaratból adott házassági beleegyezése például akkor is érvényes, ha a nő még

29 Sess. XXIV. De. ref. matr. C. 6.

30 NAVARRETE 1989: 78.

31 A kodifikáció előtt egyes szerzők hangsúlyozták, csak az tartozik a nőrablás kategóriájába, ha a nő elszöktetése „távolabbi és biztos helyre”, de az nem, ha „az egyik szobából a másikba, vagy a szomszéd házba” történik. SZEREDY 1879: 1313.

32 SABBARESE 2006: 223.

33 D'AURIA 2002: 154.

34 ABATE 1987: 490.

35 BEAL 1988: 1291.

kiskorú. Feltéve, hogy nem lép fel a korhiány házassági akadályaként (1083. k. 1. §). Utóbbi az egyházjogban a világi jogrendszerekkel való összehasonlításban még mindig meglehetősen alacsony. Nők esetében az érvényes beleegyezéshez mindössze a betöltött tizennegyedik életévet írja elő a jog. A hatályos kánonjog már nem veszi figyelembe a jogtörténetből ismert súlyosbító körülményeket. Ugyanaz a joghatás lép fel a hajadon, az ideiglenes fogadalmas szerzetes vagy harmadik személy menyasszonyának, a szüzek, az özvegynek stb. az elrablása, illetve fogva tartása esetén.

Az akadály csak akkor jön létre, ha a rablás vagy a fogva tartás a házasságkötésre irányul. Amennyiben ettől eltérő szándékkal hajtották végre a rablást vagy a fogva tartást, az akadály nem jön létre. Eduardo Regatillo szerint ha kétséges a rablás vagy a fogva tartás valós motivációja, akkor azt kell feltételezni, hogy az a házasságra irányult.<sup>36</sup> Az akadály csak a rabló és az elrabolt nő között lép fel. Harmadik személyre nem terjed ki. Az akadály azonban létrejöhet úgy is, hogy a rablást harmadik személlyel hajtadják végre. Ilyen esetben nem a rablást fizikailag végrehajtó, hanem a megbízó és az elrabolt személy között jön létre az akadály.<sup>37</sup> Ugyanez igaz a fogva tartásra is. A házasságkötés szándékával a fogva tartást elrendelő személy és a fogvatartott, de nem az őrzést fizikailag végrehajtó személy között jön létre az akadály.

A házassági akadály a latin egyház joga szerint csak akkor lép fel, ha az elrabolt személy nő. Az 1917-es Egyházi Törvénykönyv kodifikációjánál felmerült, hogy ki lehetne terjeszteni a jogszabály személyi hatályát azokra az esetekre is, amikor az elrabolt vagy fogva tartott személy férfi. Az 1917-es Egyházi Törvénykönyv végül nem terjesztette ki az akadály személyi hatályát.<sup>38</sup> Az akadály esetleges kiterjesztő szövegezés a hatályos törvénykönyv átdolgozása alatt ismét felmerült. Majd komolyabb vita nélkül a kodifikátorok megmaradtak az 1917-es Törvénykönyv szövegénél.<sup>39</sup> Így amennyiben férfit rabolnak el vagy tartanak fogva a házasságkötés szándékával, akkor a latin egyház hatályos joga szerint az ma sem eredményezi a házasság akadályát. Az így kötött házasság is lehet érvénytelen, de nem a rablás akadályaként, hanem a beleegyezés hiányosságai miatt. Továbbá az egyházi büntetőjogi következmények a férfiak elrablása esetén is fellépnek (1397. k. 1. §). A Keleti Egyházak Kánonjainak Törvénykönyve azonban – szemben a latin egyház jogával – nem korlátozza a házassági akadály személyi hatályát pusztán a nőkre (CCEO, 806. k.). A keleti katolikusok vonatkozásában akkor is fellép az akadály, ha a házasságkötés céljából elrabolt vagy fogva tartott személy férfi. A Keleti Egyházak Kánonjainak Törvénykönyvének a hatálybalépése előtt az akadály személyi hatálya a keleti katolikus egyházak vonatkozásában megegyezett a latin egyház jogi szabályozásával, és csak a nőkre terjedt ki.<sup>40</sup> Dimitrios Salachas szerint a személyi hatály kiterjesztésének az oka a Keleti Egyházak Kánonjainak Törvénykönyvében arra vezethető vissza, hogy a keleti katolikus egyházak

36 REGATILLO 1962: 166.

37 CAPPELLO 1947: 448.

38 WERNZ-VIDAL 1946: 402.

39 *Communicationis* 1977: 366.

40 XII. PIUS 1949: 103.



többségében olyan térségekben található, ahol nem ritka akár férfiak elrablása házassági céllal.<sup>41</sup> Mivel a házasság kétoldalú jogügylet, akkor is ki kell terjeszteni a férfiakra is a házassági akadályt, ha csak az egyik fél tartozik valamelyik keleti *sui iuris* egyházhoz (CCEO, 1. k.).

Mivel tisztán egyházi törvényről van szó, a házassági akadály csak a katolikusokat érinti. A házasságjog értelmező szabályai alapján azonban elég, ha csak az egyik fél katolikus (1059. k.). A kodifikáció előtti egyes megszorító értelmezések szerint abban az esetben, ha a rabló katolikus volt, de az elrabolt nő nem volt katolikus, az akadály nem jön létre. A már említett értelmező jogszabályon túl érdemes megemlíteni, hogy az akadálnak a nők védelme is fontos motivációja, ezért ez a megközelítés távol áll a jogalkotói szándéktól.<sup>42</sup> Az tény, hogy ilyen esetekben a rablás akadályán túl a váláskülönbség akadály (1086. k.), vagy ha az egyik fél keresztény, de nem katolikus, a vegyes házasság tilalma is fellép (1124–1129. kk.).

### Az akadály megszűnése

Az akadály megszűnhet az egyházi hatóság közigazgatási intézkedésével, felmentéssel vagy ilyen hatósági közbelépés nélkül. Utóbbihoz a hatályos szabályozás két konjunktív követelményt ír elő. A nőnek a rablótól elkülönítve, biztos, szabad helyen, továbbá önként kell választania a házasságot. A kettőnek együtt kell megvalósulnia. Amennyiben az elrabolt nő, bár szabadon házassági beleegyezést adna, de ugyanazon a helyen marad, nem tehet érvényes beleegyezést. Ugyanakkor a másik jogi követelménynek is érvényesülni kell: a nőnek biztos és szabad helyre kell kerülnie. A jogalkotó ezt azért tartotta fontosnak, mert a körülmények megváltozása befolyásolhatja a házasságkötésre irányuló szabad elhatározást.<sup>43</sup> A jogalkotó nem jelöli meg a kánon szövegében, hogy mennyi időt kell biztos és szabad helyen tölteni a beleegyezés kinyilvánítása előtt. Ebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a körülmények objektív megváltoztatása után akár rögtön házasságot lehet kötni. Egyet lehet érteni Angelo D'Auriával, aki szerint nem ártott volna a jogszabály szövegében minimális időintervallumot megjelölni a fogva tartás és a biztos és szabad helyre kerülés között annak érdekében, hogy a fogva tartás lelki hatásai teljesen elmúljanak, és valóban szabad házassági beleegyezést tudjon adni a személy.<sup>44</sup> Juan Ignacio Bañares hozzáteszi, hogy nemcsak objektíve kell az új helynek szabadnak és a rabló ellenőrzésétől függetlennek lennie, hanem erről az elrabolt nőnek szubjektíve is meg kell győződnie.<sup>45</sup>

Mivel a nőrablás nem isteni, hanem tisztán egyházi jogi törvény, így az egyházi hatóság felmentést adhat az akadály alól. Mivel azonban ez az akadály különleges

41 SALACHAS 2001: 678.

42 GASPARRI 1932: 390.

43 D'AURIA 2002: 157.

44 D'AURIA 2002: 158.

45 BAÑARES 2004: 1198.

módon a szabad házassági beleegyezést hivatott védelmezni, nem szokás alóla felmentést adni.<sup>46</sup> Amíg a fogva tartás fennáll, nem is lenne érdemes megadni a felmentést. A beleegyezés hiányossága miatt a házasság úgyszólván érvénytelen lenne (1103. k.). Az egyházi hatóságnak csak akkor érdemes felmentést adni, ha az elrabolt nő már szabad akarattal hozzámenne a rablóhoz, azonban nem tudnak eleget tenni a jogszabályi követelménynek, hogy a házassági beleegyezés szabad és biztos helyen történjen. Nehézséget okozhat továbbá, hogy a felmentő hatóság nem tud meggyőződni arról, hogy nem áll-e fenn más házassági akadály. Másrészt nem tud arról sem kellőképpen megbizonyosodni, hogy megvan-e a felmentéshez szükséges megfelelő és észszerű ok (90. k.).<sup>47</sup> Az akadály alóli felmentés nem fenntartott a Szentszéknek, azt az ordinárius is megadhatja (1078. k.). Bár a halálveszély esetén kért felmentés ilyen helyzetben nem tűnik reálisnak, de ha mégis ilyenre kerül sor, akkor a plébános vagy a szolgálattevő is felmentést adhat (1079. k. 2. §). Thomas Doyle szerint halálveszély esetét leszámítva nem látszik logikusnak, hogy a nőrablás akadályát alól felmentést adjanak.<sup>48</sup> Ehhez még érdemes hozzátenni, hogy az érvényes beleegyezéshez halálveszélykor is szükséges, hogy mindkét oldalon meglegyen a szabad akarat. Mivel a nőrablás egyben egyházi büntetőjogi kategória is (1397. k. 1. §), ezért az egyházi hatóság büntető lépéseket is foganatosíthat.<sup>49</sup> A büntetést nemcsak arra lehet kiszabni, aki házasságkötés szándékából a rablást végrehajtotta, vagy végrehajtatta, hanem arra is, aki ebben fizikailag vagy morálisan együttműködött (1329. k.).

## Következtetések

A katolikus házasságjog központi eleme a *ius connubii*, a házassághoz való jog. Az alapelv átjárja az egész házasságjogot. A jogalkotó igyekezett a házasságjog egyes területeit ennek az alapelvnek a fényében megfogalmazni. Ez a nőrablás házassági akadályát kapcsán sincs másképp. A házassági akadályok olyan objektív körülmények, vagy a személy olyan lényeges tulajdonságai, amelyek mellett nem lehet érvényes házasságot kötni. Az Egyházi Törvénykönyv az akadályok kapcsán egyszerűsége és önmérsékletre törekedett. A joganyag viszonylagos rövidegsége és egyszerűsége ellenére is egyértelművé teszi azonban a jogalkotó, hogy még a legszélesebben értelmezett jogoknak is vannak határai.<sup>50</sup>

A nőrablás akadályát sajátos abban az értelemben, hogy olyan házassági akadály, amely a nők méltóságát védi az erőszakkal és a kényszerrel szemben úgy, hogy ezt kifejezetten a házasság vonatkozásában fogalmazza meg. Amennyiben azzal a szándékkal

46 GASPARRI 1932: 389.

47 PETROVITS 1921: 205.

48 DOYLE 1985: 770.

49 CALABRESE 2006: 340. – Az ilyen jellegű tetteknek a legtöbb országban világi büntetőjogi dimenziója is van.

50 SCHÖCH 2014: 75–97.

rabolták el vagy tartották fogva a nőt, hogy vele házasságot kössenek, a házassági akadály miatt nem lehet érvényes egyházi házasságot kötni. A jogalkotó ugyanakkor ezzel nemcsak a nők szabadságát, hanem a házasság (szentségi) méltóságát és a közérdeket is védi. A hatályos latin egyházi jog kifejezetten a nők számára biztosít védelmet. A keleti katolikus *sui iuris* egyházak joga az eltérő társadalmi és kulturális környezet okán ezt a védelmet a férfiakra is kiterjeszti.

A hatályos Egyházi Törvénykönyv szövegének markáns jogtörténeti előzményei vannak. Ez alátámasztja, hogy a katolikus egyház számára mindig nagy jelentőséggel bírt a nők szabadságának és méltóságának védelme. Ma anakronisztikusnak tűnik ez a házassági akadály, hiszen nem az egyházi, hanem a polgári hatóságok rendelkeznek kellő erővel, mozgástérrel és kapacitással, ami az emberi szabadság védelmét illeti. Az értékorientáció okán, a jogtörténeti előzmények és a ma is lehetséges elszigetelt esetek miatt a jogalkotó továbbra is fontosnak tartotta, hogy a nőrablás szerepeljen a házassági akadályok között. Ez az akadály nem isteni jogon áll fenn az egyház jogrendszerében, ezért elvileg adható felmentés alóla. Azonban éppen a beleegyezés szabadságának védelme miatt ilyen felmentést nem szoktak adni. A szabad akarat hiánya úgysis a házassági beleegyezés érvénytelenségét eredményezné.

## Felhasznált irodalom

- ABATE, Antonio (1987): Gli impedimenti matrimoniali nel nuovo Codice di Diritto Canonico. *Apollinaris*, 60(3/4), 451–505.
- BAÑARES, Juan Ignacio (2004): Így lehet [Commentary on canon 1089]. In MARZOA, Ángel – MIRAS, Jorge – OCANA, Rafael, Rodriguez (szerk.): *Exegetical Commentary on the Code of Canon Law*. Vol. III/2. Toronto: Wilson & Lafleur, 1198.
- BEAL, John (1988): Kommentár az 1089. kánonhoz [Commentary on Canon 1089]. In BEAL, John – CORIDEN, James – GREEN, Thomas (szerk.): *The New Commentary on the Code of Canon Law*. New York: Paulist Press, 1291.
- BRUNDAGE, James (1978): Rape and Marriage in the Medieval Canon Law. *Reveu de Droit Canonique*, 28(8), 62–75.
- CALABRESE, Antonio (2006): *Diritto penale canonico*. Vatikán: Libreria Editrice Vaticana.
- CAPPELLO, M. Felix (1947): *Tractatus canonico-moralis de sacramentis, De matrimonio*. Róma: Domus Editoriales Marietti.
- CASTAÑO, F. Jose (1988): Gli impedimenti matrimoniali in generale. *Apollinaris*, 61, 69–87.
- CASTAÑO, F. Jose (1989): Natura e ruolo degli impedimenti matrimoniali. In FUNGHINI, Raffaello (szerk.): *Gli impedimenti al matrimonio canonico*. Vatikán: Libreria Editrice Vaticana, 29–40.
- CHIAPPETTA, Luigi (1988): *Il Codice di diritto canonico*. Nápoly: Edizioni Dehoniane. *Communications*, 9. (1977), 366.
- D'AURIA, Angelo (2002): *Gli impedimenti matrimoniali*. Róma: Lateran University Press.
- D'Avack, Pietro Agostino (1970): Impedimenti al matrimonio (diritto canonico). In Aa. Vv. *Enciclopedia del Diritto*. Milánó: Giuffrè, 251–260.

- DOYLE, Thomas (1985): Kommentár az 1089. kánonhoz [Commentary on Canon 1089]. In CORIDEN, A. James – GREEN, Thomas – HEINTSCHEL, Donald (szerk.): *The Code of Canon Law, A Text and Commentary*. New York: Paulist Press, 770.
- GASPARRI, Pietro (1932): *Tractatus canonicus de matrimonio*. Róma: Typis Polyglottis Vaticanis.
- KUMINETZ Géza (2001): *Katolikus házasságjog*. Budapest: Szent István Társulat.
- MONETA, Paolo (1989): Gli impedimenti al matrimonio canonico. In FUNGHINI, Raffaello (szerk.): *Diritto al matrimonio e impedimenti matrimoniali*. Vatikán: Libreria Editrice Vaticana, 15–28.
- NAVARETE, URBANO (1989): Gli impedimenti relativi all dignità dell'uomo: aetas, raptus, crimen. In GRAZIANI, Ermanno (szerk.): *Gli impedimenti al matrimonio canonico*. Vatikán: Libreria Editrice Vaticana, 71–94.
- PETROVITS, Joseph (1921): *The New Church Law on Matrimony*. Washington DC: The Catholic University of America Press.
- XII. PIUS (1949): Motu proprio. Crebrae allatae. *Acta Apostolicae Sedis*, (31)3, 89–117.
- PÓSÁN László (2012): A pogány hiedelemvilág továbbélése a középkori Poroszországban. *Történeti tanulmányok*, (20), 57–66.
- REGATILLO, Eduardo (1962): *Derecho matrimonial eclesiastico*. Bishui Plain: Santandler.
- RIPSZÁM Dóra (2024): *Az emberkereskedelem elmélete és gyakorlata, különös tekintettel a gyermekre*. PhD-disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- SABBARESE, LUIGI (2006): *Il matrimonio canonico nell'ordine della natura e della grazia*. Róma: Urbaniana University Press.
- SALACHAS, Dimitros (2001): Kommentár a CCEO 806. kánonjához [Commentary on Canon 806 of the CCEO]. In VITO PINTO, Pio (szerk.): *Commento al Codice dei Canonici delle Chiese Orientali*. Vatikán: Libreria Editrice Vaticana, 678.
- SCHÖCH, Nikolaus (2014): Giustizia e misericordia nel processo di nullità matrimoniale. Due principi incompatibili? In ERRÁZURIZ, Carlos José – ORTIZ, Miguel Angel (szerk.): *Misericordia e diritto nel matrimonio*. Róma: Edusc, 75–97.
- Sess. XXIV. De. ref. matr. C. 6.
- SILVESTRI, Pasquale (2004): Il rato. In SILVESTRI, Pasquale (szerk.): *La nullità del matrimonio canonico*. Róma: Guida, 45–98.
- SIPOS István (1940): *A katolikus házasságjog rendszere*. Budapest: Szent István Társulat.
- SIPOS István – GÁLOS László (1960): *A katolikus házasságjog rendszere*. Budapest: Szent István Társulat.
- SZABÓ Péter (2012): *A keleti egyházak szentségi jog*. Nyíregyháza: Szent Atanáz Hittudományi Főiskola.
- SZEREDY József (1879): *Egyházjog*. Pécs: Madarász Endre.
- VÖLGYESI Levente (2022): A házassági javak megjelenése a Corpus Iuris Canonicensiben. *Diké. A Márkus Dezső Összehasonlító Jogtörténeti Kutatócsoport Folyóirata*, 6(1), 50–56. Online: <https://doi.org/10.15170/Dike.2022.06.01.04>
- WERNZ, Franz Xaver (1928): *Ius Decretalium, Ius Matrimoniale Ecclesiae Catholicae*. Róma: Ex Typographia Polyglotta S.C. de Propaganda Fide.
- WERNZ, Franz Xaver – VIDAL, Petri (1946): *Ius Matrimoniale*. Róma: Universitatis Gregoriana.



# Climate Litigation

## *Can a Sustainable Future be a Human Right?*

---

LILLA JUDIT BARTUSZEK<sup>1</sup>

*The last decade has seen an increase in the number, specificity and importance of laws codifying national and international responses to climate change. As these laws have recognised new rights and created new obligations, they have led to the initiation of lawsuits challenging either their effectiveness or their concrete application. The aim of these disputes is to force legislators and policy makers to take a more ambitious and thorough approach to climate change. In addition, litigation has continued to fill the gaps left by legislative and regulatory inaction. As a result, the courts are increasingly adjudicating disputes over actions – or inaction – in relation to climate change mitigation and adaptation efforts*

**Keywords:** sustainability, municipality, local government

### **Climate change: a growing international trend?**

Climate litigation is a heterogeneous umbrella term that refers to litigation on a variety of grounds, both in national and international fora, seeking to force the legislator to take missing or insufficiently ambitious mitigation measures, and to establish liability for climate change damages.<sup>2</sup>

### **The legal and regulatory framework for climate action: the “inverted pyramid” theory**

For the implementation of the UN Sustainable Development Goals<sup>3</sup> (SDGs) – and thus for understanding the regulatory system that provides the framework for the disputes that may arise in this area – it is useful to use the analogy of the “inverted pyramid”.

---

1 PhD student, Ludovika University of Public Service.

2 OSOFSKY 2010: 134.

3 United Nations 2018.

## International level

The top level of the pyramid is international law. Treaty law plays a more important role in international environmental law than other areas. The legislators' aim was to create and adopt globally agreed rules that would apply to all states, but this seemed impossible to achieve because of the differences of interest between states.

The international (political) community, and the international law that provides the framework for the functioning of this community, provides guidance at global level through ambitious action plans, such as those established in the framework of various international organisations (e.g. the United Nations). However, for the reasons given above, these guidelines are often not legally binding. The best example of this in the present context is the adoption of the 2030 Sustainable Development Goals (SDGs) framework in a UN General Assembly resolution, which as such is not legally binding.<sup>4</sup> The question is, therefore, how to transform the set of ambitious documents at international level into legally relevant instruments for action.

To overcome regulatory difficulties, the framework convention has become a common regulatory technique in environmental regulation. Such framework conventions deal, for example, with transboundary air pollution, ozone-depleting substances and global warming. One such framework convention is the UN Framework Convention on Climate Change. The parties to these framework conventions enter into concrete and legally enforceable commitments in protocols. The commitments in these protocols are rich in technical detail, for example, they specify the date by which and the extent to which emissions of a pollutant must be reduced relative to emissions at a certain point in time as a baseline. An example is the Kyoto Protocol,<sup>5</sup> which committed signatory developed countries to reduce their greenhouse gas emissions in line with legally binding targets broken down by country. It is also important to mention the Paris Agreement,<sup>6</sup> an international agreement developed by the parties to the 1992 UN Framework Convention on Climate Change<sup>7</sup> in 2015, which is contemporaneous with (and partly influenced by) the SDGs.

## The regional level – the European Union

From the top down, the second level of the pyramid is the area of EU cooperation. The European Union is a very specific entity, as the EU acts as a “quasi-state” in certain areas defined in its founding treaties (e.g. trade policy, or even the single customs policy). The European Union is structured along different lines of competence under the founding treaties, so we can talk about Member States, the EU and shared

4 United Nations 2018.

5 United Nations 1998: 162.

6 United Nations 2016.

7 United Nations 1992.

competences. A review of the SDGs reveals a number of goals and objectives that bring this problem of competence to the surface. On the one hand, there is an expectation from international law to meet the targets, but on the other hand, looking at the steps needed to achieve the goals and targets through the lens of the EU legal system, it is clear that some of these competences are exclusively EU competences, while the rest are Member State competences. Referring to the three-dimensional model of sustainable development (economic, social and environmental objectives), it can be seen that, while the EU has somewhat more room for manoeuvre in the environmental field, the social field, for example, is essentially dominated by the Member States under the founding treaties, and thus consists of 27 almost completely independent and uncoordinated policies.

On the environmental dimension, the EU and all Member States have signed and ratified the Paris Agreement and are strongly committed to its implementation. In line with this commitment, EU Member States have agreed to set the EU on a path to become the first climate-neutral economy and society by 2050. The EU is leading the fight against climate change. Ambitious EU policies and actions will make the EU a global standard-setter and drive climate ambition worldwide. As required by the Paris Agreement, the EU has presented its long-term emission reduction strategy and updated climate policy plans before the end of 2020 and committed to reducing EU emissions by at least 55% below 1990 levels by 2030.

In terms of the legal framework for climate action at EU level, the European Green Deal<sup>8</sup> and the so-called “Fit for 55” package of proposals should therefore be examined in more detail. The former is a programme presented by the European Commission in December 2019 to promote resource efficiency, shift to a clean, circular economy, restore biodiversity and reduce pollution, among other things, while the latter is a comprehensive and coherent set of climate change proposals that, if implemented, will allow for a large reduction in greenhouse gas emissions over the next decade.

### *The European Green Deal*

On 11 December 2019, the European Commission published its Communication “A European Green Deal” to address climate and environmental challenges. The agreement’s guiding principle is to achieve climate neutrality in Europe by 2050, i.e. a net zero greenhouse gas emissions reduction. The Communication was followed and is being followed by a series of legislative actions (slightly modified in the light of the pandemic) on a pre-defined timetable covering a wide range of EU policies, including changes to climate targets, energy, transport, environment, agriculture and industrial policy. To achieve the objectives of the ENP, the Commission proposes new measures in eight policy areas. In addition to the new measures, the Commission

---

8 European Commission 2021b.



will work with Member States to ensure compliance and implementation of existing legislation and policies.

### *Fit for 55%!*

The EU has set itself a binding target of achieving climate neutrality by 2050 as part of the European Green Deal. This requires a significant reduction in current greenhouse gas emissions in the coming decades. As an intermediate step towards climate neutrality, the EU has stepped up its climate ambition for 2030 and pledged to reduce emissions by at least 55% by 2030. The EU is revising its climate, energy and transport legislation to bring existing legislation into line with the 2030 and 2050 targets as part of the “55% Roadmap”.<sup>9</sup>

The climate change package proposed by the European Commission aims to reduce emissions from industry, buildings, transport and land use. The package will have major implications for all European regions, businesses and citizens, and puts the ‘polluter pays’ principle into practice. A central element is a new approach to carbon pricing, and it is therefore important that it also contributes to territorial cohesion. The package must take into account the needs of all regions and ensure that local and regional authorities have a greater say, share revenues and have direct access to funding for green investments and climate-related social spending, as they are responsible for 90% of climate adaptation measures and 70% of mitigation measures.

At this point, I think it is important to stress, with regard to the legal binding force of climate ambitions at EU level, that the Commission is not a legislative body in itself, as in all cases, and so in this area too, the Parliament and the Council must be involved in order to implement the Commission’s ambitious climate ambitions, since it is only in the light of these actions that we can talk about EU legislation with legal binding force.

### **Sub-regional level**

The third level of the pyramid focuses on regional cooperation opportunities. The question to be examined is to what extent smaller regional cooperation formations between EU Member States (e.g. in our case the V4) provide an appropriate and effective platform for the joint implementation of the sustainable development framework, and as part of this, specifically for climate change efforts, and the intensity of willingness of individual Member States to cooperate in this direction.

Over the past 30 years, Visegrad cooperation between Poland, Hungary, Slovakia and the Czech Republic has been a successful model for regional cooperation.

<sup>9</sup> European Commission 2021a.

The Visegrad Four (Visegrad Group or V4) started out as a community of shared goals and values to help realise common European aspirations for EU and NATO membership. It has proven that the region can not only strengthen relations and dialogue, but also effectively reinforce each other's positions, while addressing challenges together.

The global challenges of climate change, environmental degradation and growing inequalities pose new threats to our way of life, which leads us to strengthen Visegrad cooperation towards sustainability. Regional cooperation, by its very nature, is dominated by declarations of intent by states and the action they lead to in practice, as legally binding provisions will be put in place at national level. However, in general, regional incentives can have a strong potential to shape national policy actions in the countries of a region.

## **National level**

The above steps lead us to the fourth level, the question of implementation at the national level, i.e. the extent to which the UN and EU Member States have made progress in implementing the sustainable development framework, in accordance with their legal and, in part, political possibilities arising from their membership of the UN and/or the EU.

As a legally non-binding framework, one of the most crucial issues of the 2030 Agenda for Sustainable Development is the monitoring of the actual implementation of its commitments at national level. The Agenda's monitoring and review mechanisms encourage Member States to regularly and comprehensively measure and report on their progress towards implementing the SDGs at national level. These comprehensive monitoring exercises at national level are expected to form the basis for regular reviews of the high-level policy forum (HLPF) under the auspices of ECOSOC. As foreseen in the 2030 Agenda, these syntheses by the HLPF should be voluntary, involving public leaders and all stakeholders in both developed and developing countries.

The Voluntary National Reviews (VNRs) aim to facilitate the sharing of experiences, including successes, challenges and lessons learned, to accelerate the implementation of the 2030 Agenda. The VNRs also seek to strengthen government policies and institutions and to mobilise multi-stakeholder support and partnerships to achieve the SDGs. Hungary presented its first such report in July 2018 at the UN High-Level Political Forum for the Comprehensive Monitoring of the Implementation of the SDGs in New York.

If we look at the role of national governments in general with regard to the implementation of the SDG framework, including the climate goals, in the Member States, we are in effect looking at the extent of the influence that the Member State exerts on its citizens in this regard and, approaching the same question from the

other direction, on the leaders of the state, both in terms of the number of citizens (and more generally the social and economic set-up of a state).

A growing population and rapid economic growth are significantly increasing the demand for natural resources and infrastructure development. It has become crucial for governments to find effective solutions to meet these growing demands as soon as possible. In this context, one of the key tasks of the state is to develop strategies, to plan strategically and to implement them. In my view, sustainable development is not only a goal to be achieved and desired, but also an instrument for states to use as a strategic tool. The role of the State is to take responsibility for the well-being of its citizens, both for the near and the distant future. Sustainability as a strategic planning tool can help the state (in practice, of course, its leaders) at all levels of government to do just that.

The National Climate and Energy Plan<sup>10</sup> (NEKT) adopted by the Hungarian Government in 2018 can also be described as a kind of strategy. The European Commission published the so-called Energy Winter Package at the end of November 2016, which, along with several new climate and energy policy proposals, requested Member States to develop a National Energy and Climate Plan (NECP), applying a common methodology and with a common content. According to the Commission's position paper, the NREAP could build on existing climate and energy strategies and action plans of Member States, as long as they are compatible with the EU's 2030 climate and energy policy objectives and the greenhouse gas emission reduction commitments under the Paris Agreement.

However, the Hungarian NEKT only sets a 40% emission reduction target. The country had already achieved this in 2013 (mainly due to the collapse of socialist industry), only to see it fall back to 33% again due to rising pollution. The domestic target is far below the EU's 55% and the 60-65% recommended by the scientific community. The question is, therefore, how to force decision-makers to make and keep more ambitious commitments. In a later part of my study, I will address this issue by examining the practices of climate cap-and-trade, which are becoming increasingly common at the international level.

### **Local government level**

Breaking down the national level of our pyramid further, we can distinguish between the government of a state and its activities (state administration) and the territorial level of local government administration. While central government is essentially concerned with macro issues and certain macro policy developments, local government, as the level closest to the population, could usefully incorporate the concept of sustainability into strategic planning at local level.

---

<sup>10</sup> ITM 2018.

The 2030 framework is undoubtedly ambitious. Meeting all its goals, targets and indicators is of course not 100% achievable for any nation. However, to achieve the best possible realisation of these goals, it is essential that we take action outside the high-level political fora, at the level closest to the people. This process is called localising the 2030 Sustainable Development Goals.

The current pace of urban growth is unprecedented. Rapid urbanisation brings with it huge challenges, including increasing air pollution, inadequate basic services and infrastructure, and unplanned urban sprawl, which make cities even more vulnerable to disasters. Our towns and villages need to be clean and safe, with adequate housing and basic services such as water and electricity. We also need efficient transport systems and green spaces. Localising the SDGs includes both looking at how local governments can support the 2030 Agenda through their grassroots action and how the SDGs can provide a framework for local development policy. One of the first steps towards the implementation of the 2030 framework is to ensure that local governments have the right environment and resources to take real action.

The progress made by individual UN member states in implementing the SDGs can be tracked by studying the Voluntary National Reports discussed above. A mechanism is currently being developed to monitor implementation from the perspective of local authorities, in line with the assessment cycles defined by the UN High Level Political Forum. A number of local and regional authorities in countries presenting their country reports have been invited to participate as soon as possible in the reporting process, which will be essential to engage in dialogue among Member States and to be ready to contribute to national reviews.

Of course, the key issue here is also the question of funding. The Addis Ababa Action Plan<sup>11</sup> (AAA), which sets out the financing framework for sustainable development policy actions, is an integral part of the 2030 Sustainable Development Goals framework. In line with the Addis Ababa Action Agenda, local authorities should be recognised as individual partners, on an equal footing with civil society organisations and the private sector, and involved in the monitoring of the framework. The role of local authorities in investing in basic services, resilient urban and territorial infrastructure is key to achieving the sustainable development goals. In high-income countries local authorities are responsible for 50% of public investment, while in low-income countries their contribution is limited to 7%.

A growing number of city leaders are committing to climate action, thanks to the development of municipal climate strategies that focus on local, grassroots issues and problems. The best known example at home is perhaps the capital. Budapest has declared a climate emergency and adopted a separate climate strategy. The aim is to reduce emissions to mitigate the already inevitable effects of climate change. But Budapest is not the only municipality to have adopted an ambitious – but no doubt

---

11 UN General Assembly 2015.

necessary – climate strategy. In Hungary, the cities of Balatonfüred, Szentendre, Győr and Békés, among others, have also drawn up climate strategies.

It is worth observing the interaction between the decision-making and action processes of the actors involved (national and urban decision-makers, city residents). It can be shown that the climate strikes carried out by NGOs have greatly contributed to the commitment of the leaders of the municipalities and cities concerned.<sup>12</sup> Subsequently, when a critical mass of municipalities had adopted strategies, targets and programmes for climate neutrality, the time for action at the national level was now ripe. So we can say that local level commitments towards sustainability have indeed helped to accelerate these processes, also at national level.

At any level of government, it is important to emphasise the role of the state in building trust and transparency. Adequate social and economic development can only be achieved if a certain level of trust is established in society towards the leadership and the government. This trust will be the primary guarantee that the public (whether individuals or companies) will be supportive of government initiatives to promote environmental protection and, more broadly, sustainability. It is also the responsibility of governments to ensure that, in addition to the legislative branch, the executive branch (primarily the public administration) has the competence, skills and capacity to implement the necessary reforms, as the expertise of the (central) public administration is essential for the effective implementation of the strategies, action plans and programmes developed by governments.

The question is, however, what tools are available to citizens (or indeed companies) to spur the actors who have made commitments to action. One of these tools is undoubtedly the climate fund, which has recently been gaining in importance and practice.

### **Climate litigation: Against whom are these lawsuits most often brought?**

While climate lawsuits were initially typically brought against public bodies,<sup>13</sup> mostly to force more sustainable economic policies, more recently there has been an increase in cases against large polluting companies, with the aim of seeking compensation for the most affected groups and deterring them from further pollution. These lawsuits are often based on the premise that the big oil companies have been aware of the dangers of fossil fuels since the 1960s at the latest, yet have not tried to mitigate the damage

An important landmark case in this regard was *Kivalina v. ExxonMobil Corp*<sup>14</sup> in which Alaska Natives sued 24 major oil companies, claiming that their villages

<sup>12</sup> INGARUCA 2022.

<sup>13</sup> SÜLYÖK 2020.

<sup>14</sup> *Native Vill. Of Kivalina v. ExxonMobile Corp.*, 696 F.3d 849, 853 (9th Cir. 2012).

had been rendered uninhabitable by climate change-induced flooding. The trial judge then concluded that the companies could not be held liable because the government had passed laws to reduce emissions. However, one of the defendants, the giant company AES, asked its insurer to reimburse its legal costs – but the insurance company Steadfast refused, saying the case concerned issues that were “natural and likely consequences” of the energy company’s activities. The court agreed with this argument, which climate campaigners say was a clear sign of hope. The so-called Carbon Boomerang report<sup>15</sup> of 2017 had already suggested that not only fossil fuel companies could be sued, but also banks financing coal-fired power plants<sup>16</sup> and private pension funds investing in fossil fuels. What’s more, for some time now, several oil companies have been mentioning in their annual financial reports that various climate risks could seriously affect their future profitability.

At the same time, there are still plenty of examples of national governments being condemned. In February 2021, the French government<sup>17</sup> was condemned by a Paris court for failing to do enough to reduce emissions as it had committed to do. In April 2021, the German Federal Constitutional Court<sup>18</sup> ruled that the German climate protection law was unconstitutional because it did not sufficiently curb carbon emissions, jeopardising the freedoms of future generations. Perhaps even better known is the Dutch example of Shell, an oil giant, which was condemned by the court, ordering the company to bring its activities into line with the Paris climate targets. Last September, in Indonesia,<sup>19</sup> the president and other politicians were convicted of failing to reduce air pollution sufficiently. In most of these cases, one or more NGOs representing citizens are on the other side of the case.

Most notably, in the case of Urgenda Foundation v. Dutch State,<sup>20</sup> brought by an environmental group and nearly 900 Dutch citizens in 2015, the Dutch Supreme Court ordered the government to reduce greenhouse gas emissions by 25% by the end of 2020 compared to 1990 levels to protect its citizens from the effects of global warming.

## Causality

Whether it is litigation to remedy legislative and regulatory inaction, or to compensate for climate damage, the common element in all these proceedings is the need to address the difference between the operating principles of law and science.

---

15 MinterEllison 2017.

16 Abrahams v. Commonwealth Bank of Australia (2021).

17 Notre Affaire à Tous and Others v. France.

18 Neubauer et al. v. Germany case.

19 Citizen air pollution case (374/PDT.G/LH/2019/PN.JKT.PST.).

20 Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment), First instance decision, HA ZA 13-1396, C/09/456689, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, ILDC 2456 (NL 2015), 24th June 2015, Netherlands; The Hague; District Court.

The innovative nature of natural science is sometimes difficult to understand within the framework of centuries of legal dogmatics. The two sciences, for example, have different views on causation and the process of proof. In legal terms, is global climate change caused by a country with relatively low global emissions? If so, to what extent? And what is required if the court answers yes to the above questions?

The issue of causality arises not only in climate damage actions for compensation for damages between the damage caused and the conduct, but also in actions to enforce climate change regulation. In the latter cases, too, the legislator may be obliged to act against risks and conduct that are capable of infringing certain rights that are intended to be protected, in other words, that are causally linked to the scope and content of the protection of those rights. The methodology of natural science and the randomness of natural processes, as well as the complexity of the systems under investigation, make it impossible to achieve absolute certainty.<sup>21</sup>

Climate change attribution science – which investigates the causal links between human activities, global climate change and the impacts of climate change – plays a central role in many of these lawsuits. Attribution science is evolving rapidly, both in terms of attributing impacts and extreme events to climate change and in terms of attributing greenhouse gas emissions to specific actors. Armed with mounting evidence linking increases in atmospheric greenhouse gas concentrations to specific adverse effects, plaintiffs are launching more ambitious claims against governments and emitters for their contribution to or failure to act on climate change.<sup>22</sup>

The growing trend of climate change-related litigation is also true for the EU, which is a tiered system with an integrated system of legal protection involving the European Court of Justice and national courts. An analysis of one of the leading recent cases, *Carvalho*,<sup>23</sup> shows that the scope for judicial review of the validity of EU acts by private individuals is very limited, both in the way the rules [Article 263(4) TFEU] are drafted and in the interpretation given by the courts. This conservative approach in case-law is in stark contrast to the active and progressive nature of EU environmental legislation and the gradual emergence of case-law protecting fundamental rights relating to the environment in the various national legal systems.

## **The European Union's climate litigation perspectives**

Climate litigation has become a permanent feature of climate change law and policy. Across jurisdictions, climate litigation takes different forms, based on administrative, civil or criminal proceedings. Human rights are increasingly being incorporated into

<sup>21</sup> SÜLYÖK 2013.

<sup>22</sup> LOYD-SHEPHERD 2021.

<sup>23</sup> *Carvalho and Others v. Parliament and Council* Case T-330/18.

more and more cases, leading, *inter alia*, to courts imposing more stringent mitigation obligations on governments and private actors in light of human rights provisions.

Within the European Union, two human rights instruments have played a central role in the development of this jurisprudence: the European Convention on Human Rights (ECHR) and the EU Charter of Fundamental Rights<sup>24</sup>. The ECHR is one of the oldest and most influential human rights instruments, having entered into force in 1953 under the Council of Europe. In addition to the EU Member States, its membership includes countries such as Albania, Turkey and Russia. Compared to the ECHR, the Charter is a relatively young instrument. The Charter was introduced as part of the latest EU treaty reforms, which entered into force in 2009.

A number of landmark cases in this area originate from European jurisdictions and have been argued on the basis of both the European Convention on Human Rights (ECHR) and the Charter of Fundamental Rights of the European Union. An analysis of case law from European Member States shows that the emerging picture is that the Charter plays a secondary role to the ECHR.

Since the 2010s, human rights claims have played an increasingly important role in climate-related litigation.<sup>25</sup> The use of human rights in environmental protection has been primarily through the “greening” of existing human rights law<sup>26</sup> and the various human rights regimes, including the European Convention on Human Rights (ECHR), the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), the American Convention on Human Rights (AmCHR), and the African Charter on Human and Peoples’ Rights (AfCHPR), there is a marked convergence and cross-fertilisation of related case law.

In many ways, the application of human rights in climate-related litigation is a logical extension of the application of human rights in the more general context of environmental protection.<sup>27</sup> This development has been problematised in its own particular ways, most prominently the objection that human rights-based protection of the environment reflects a deeply anthropological approach to environmental degradation that fails to reflect the intrinsic importance of the environment in and beyond its relationship to human well-being.<sup>28</sup> Pragmatically, human rights have

24 Charter of Fundamental Rights of the European Union.

25 For developments up to 2018; See also MACCHI 2020.

26 BOYLE 2012: 613–614.

27 The UN Human Rights Council resolution recognising access to a healthy and sustainable environment as a universal right was a watershed moment in this movement.

28 See e.g. BORRÁS 2016; BRUCKERHOFF 2008. In parallel, there has been a call for the elaboration of rights to nature; the creation of “human” rights for ecosystems and species. See, e.g. What is Rights of Nature, global alliance for the rights of nature (yarn), [www.therightsofnature.org/what-is-rights-of-nature/](http://www.therightsofnature.org/what-is-rights-of-nature/) (last visited 13 Oct. 2021). Similar arguments have been made for extending other rights, such as the right to property, the right to statehood and even citizenship to non-human animals. See, accordingly, BRADSHAW 2020; ABATE 2019; STAKER 2017.



proven to be one of the most promising tools for environmental protection in the absence of regulation or in the face of regulation deemed inadequate.

In recent European cases – including the Urgenda case law, particularly in appeals, *Milieudefensie v. Royal Dutch Shell* and the judgment against the German Federal Climate Change Act –, plaintiffs have successfully invoked domestic and international human rights to secure more ambitious public and private climate action.

## References

- ABATE, Randall S. (2019): Legal Personhood for Wildlife: US and Foreign Domestic Judicial Developments. In *Climate Change and the Voiceless: Protecting Future Generations, Wildlife, and Natural Resources*. Cambridge: Cambridge University Press, 97–119. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108647076.005>
- BORRÀS, Susana (2016): New Transitions from Human Rights to the Environment to the Rights of Nature. *Transnational Environmental Law*, 5(1), 113–143. Online: <https://doi.org/10.1017/S204710251500028X>
- BOYLE, Alan (2012): Human Rights and the Environment: Where Next? *European Journal of International Law*, 23(3), 613–642. Online: <https://doi.org/10.1093/ejil/chs054>
- BRADSHAW, Karen (2020): *Wildlife as Property Owners: A New Conception of Animal Rights*. Chicago: University of Chicago Press. Online: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226571539.001.0001>
- BRUCKERHOFF, Joshua (2008): Giving Nature Constitutional Protection: A Less Anthropocentric Interpretation of Environmental Rights. *Texas Law Review*, 86(3), 615–646.
- BURGER, Michael – GUNDLACH, Justin (2017): *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*. United Nations Environment Programme. Online: <https://ssrn.com/abstract=3364568>
- Charter of Fundamental Rights of the European Union. (2010/C83/02). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010P/TXT>
- European Commission (2021a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Fit for 55': Delivering the EU's 2030 Climate Target on the Way to Climate Neutrality*. COM/2021/550 final. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A52021DC0550](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:%3A52021DC0550)
- European Commission (2021b): *European Green Deal. Delivering on Our Targets*. Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2775/595210>
- INGARUCA, Melissa (2022): *Elevating Meaningful Youth Engagement for Climate Action*. New York: UNDP. Online: [www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-05/UNDP-Elevating-Meaningful-Youth-Engagement-for-Climate-Action-2.pdf](http://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-05/UNDP-Elevating-Meaningful-Youth-Engagement-for-Climate-Action-2.pdf)
- ITM (2018): *Nemzeti Energia- és Klímaterv*. Online: [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-01/hu\\_final\\_necp\\_main\\_hu\\_0.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-01/hu_final_necp_main_hu_0.pdf)
- LOYD, E. A. – SHEPHERD, T. G. (2021): Climate Change Attribution and Legal Contexts: Evidence and the Role of Storylines. *Climatic Change*, 167, 28. Online: <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03177-y>

- MACCHI, Chiara (2020): The Climate Change Dimension of Business and Human Rights: Legal and Policy Trends in the European Union. *Business and Human Rights Journal*, 6(1), 1–27. Online: <https://doi.org/10.1017/bhj.2020.25>
- MinterEllison (2017): *The Carbon Boomerang: Litigation Risk as a Driver and Consequence of the Energy Transition*. Online: <https://2degrees-investing.org/wp-content/uploads/2017/09/Carbon-boomerang.pdf>
- OSOFSKY, Hari M. (2010): The Intersection of Scale, Science, and Law in Massachusetts v. EPA. In BURNS, William C. G. – OSOFSKY, Hari M. (eds.): *Adjudicating Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 129–144. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511596766.008>
- STAKER, Alexia (2017): Should Chimpanzees Have Standing? The Case for Pursuing Legal Personhood for Non-Human Animals. *Transnational Environmental Law*, 6(3), 485–507. Online: <https://doi.org/10.1017/S204710251700019X>
- SULYOK, Katalin (2013): A tudományos bizonytalanság kezelési módszerei a környezeti döntéshozatalban: avagy hogyan lehet tudományosan megalapozott és egyszersmind befolyással bíró ökológiai tanácsot adni? *Természetvédelmi Közlemények*, 19, 62–73.
- SULYOK, Katalin (2020): A klímaperék kihívásai és sikerei – az Urgenda-ítélet tanulságai. *Közjogi Szemle*, 13(1), 1–7.
- UN General Assembly (2015): Addis Ababa *Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development* (Addis Ababa Action Agenda). Online: [www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_69\\_313.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_313.pdf)
- United Nations (1992): *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Online: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>
- United Nations (1998): *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Online: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>
- United Nations (2016): *The Paris Agreement*. Online: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement\\_publication.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf)
- United Nations (2018): *The 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals: An Opportunity for Latin America and the Caribbean*. (LC/G. 2681-P/Rev.)

## Case law

- Abrahams v. Commonwealth Bank of Australia (2021)
- Carvalho and Others v. Parliament and Council Case T-330/18
- Citizen air pollution case (374/PDT.G/LH/2019/PN.JKT.PST.)
- Native Vill. Of Kivalina v. ExxonMobile Corp., 696 F.3d 849, 853 (9th Cir. 2012)
- Neubauer, et al. v. Germany case
- Notre Affaire à Tous and Others v. France
- Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment), First instance decision, HA ZA 13-1396, C/09/456689, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, ILDC 2456 (NL 2015), 24th June 2015, Netherlands; The Hague; District Court



## Valós cél vagy játékszer?<sup>1</sup>

*A jogerősen hitelesített országos népszavazási kezdeményezések, a kitűzött országos népszavazási kezdeményezések, valamint a kitűzött helyi népszavazások sorsának elemzése (2014–2023)*

GÁVA KRISZTIÁN<sup>2</sup>

*Jelen tanulmány célja annak számbavétele, hogy a helyi és az országos népszavazási eljárást megújító, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.) hatálybalépése óta milyen tendencia figyelhető meg a hatalomgyakorlás kivételes eszközének használata tekintetében helyben és országos szinten. Az egységes eljárásrendszerre törekvő jogalkotás egyazon irányba mozdította-e el a helyi és az országos népszavazás intézményét, vagyis függetlenül a területi kiterjedtségtől, a kezdeményezők és az érintett választási szervek részéről hasonló magatartással és joggyakorlással találkozunk, vagy épp ellenkezőleg: attól függően, hogy helyi vagy országos népszavazási kezdeményezésről van szó, a kezdeményezések a hatályos szabályozás teremtette hasonló keretek ellenére eltérő életutat járnak be? Ebből következően pedig adódik a kérdés, hogy a népszavazási kezdeményezés sorsát determinálja-e az, hogy az milyen (települési/területi vagy országos) szinten kívánja a választópolgárokat állásfoglalásra készíteni? A népszavazási típusok egymással összevetett vizsgálata alapján arra ez eredményre jutunk, hogy míg a helyi népszavazási kezdeményezések alapvetően megőrizték az intézmény célja szerinti szándékot, addig az országos népszavazási kezdeményezések sok esetben más politikai célokat szolgálnak. Előbbiek esetében ugyanis a közösség életét érintő gyakorlati kérdésben kívánják a szuverén döntését a szervezők, azzal a céllal, hogy a közösség a szándékaik szerinti, gyakorlati következményekkel járó döntést hoz. A számok azt mutatják, hogy ha nem is az esetek többségében, de reális esély van arra, hogy a helyi népszavazási kezdeményezések célba érjenek. Ezzel szemben az Nsztv. hatálybalépése óta egyetlen választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazási kezdeményezés sem jutott el a népszavazás kitűzéséig. Az országos népszavazási kérdések jellemzően már a hitelesítési eljáráson sem jutnak túl. Emellett azonban voltak olyan kérdések, amelyek*

1 A cikket támogatta a Nemzeti Községi Tanácsok Alapítványának és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhely.

2 Címzetes egyetemi docens, a Választás és Képviselő Kutatóműhely tagja.

esetében a szervezők megkezdhatték az aláírásgyűjtést, de az nem vezetett sikerre. Ezek közül több esetben azt mutatta a szervezői „aktivitás”, hogy a kezdeményezés mögött talán nem is volt valós népszavazási szándék.

**Kulcsszavak:** országos népszavazás, helyi népszavazás, népszavazás kezdeményezése, népszavazási eljárás, a népszavazási törvény módosítása, népszavazáshoz való jog

### *Real Goal or Plaything?*

*An Analysis of the Fate of National Referendum Initiatives Certified with Final and Binding Effect, National Referendum Initiatives and Local Referendums the Date of Which Was Set (2014–2023)*

*The aim of this study is to take stock of the trend in the use of this exceptional instrument of power at local and national level since the entry into force of Act CCXXXVIII of 2013 on initiating referendums, the European Citizens' Initiative and referendum procedure (hereinafter: Nsztv.), which reformed the local and national referendum procedure. Has the legislation aimed at a unified procedural system pushed the institution of local and national referendums in the same direction, i.e. do we see similar behaviour and exercise of rights by the initiators and the electoral bodies concerned, regardless of the territorial scope, or on the contrary, depending on whether the initiative is a local or a national referendum, the initiatives follow a different path, despite the similar framework created by the legislation in force? This raises the question as to whether the fate of a referendum initiative is determined by the level at which it is intended to make the electorate take a decision (municipal/regional or national).*

*A comparative analysis of the types of referendums leads to the conclusion that, while local referendums have basically preserved the institutional purpose, national referendums often serve different political purposes. Indeed, in the case of the former, the organisers seek a sovereign decision on a practical issue affecting the life of the community, with the aim that the community will make a decision with practical consequences in accordance with their intentions. The figures show that, if not in the majority of cases, there is a realistic chance that local referendum initiatives will be successful. In contrast, since the entry into force of the Nsztv., no national referendum initiative initiated by voters has reached the referendum stage. National referendum questions typically do not even pass the validation procedure. However, there have been some questions where the organisers have been able to start collecting signatures but have not been successful. In several of these cases, the 'activity' of the organisers showed that there was perhaps no real intention behind the initiative.*

**Keywords:** national referendum, local referendum, referendum initiative, referendum procedure, amendment of the referendum law, right to a referendum

## Bevezetés

Az Nsztv. 2014-es hatálybalépése és 2023. december 31. között helyi népszavazást 24 kérdésben tűztek ki, míg ugyanezen időtartam alatt öt kérdésben került sor országos népszavazás tartására úgy, hogy négy kérdésben egyazon időpontban nyilvánítottak véleményt a választópolgárok.

A népszavazás jogintézményének meghatározó jellemvonását, a közvetett, képviselők útján történő hatalomgyakorláshoz képesti kivételességet teljes mértékben visszatükrözik a fenti szám adatok. Az ugyanis, hogy tíz év alatt a 3155 településen<sup>3</sup> két tucat helyi népszavazást rendeztek, ebben a kontextusban valóban nagyon kivételesnek tűnik. Ugyanígy a kivételességet jelzi az országos népszavazások száma is, bár ez csak azért, hogy tudjuk, 2022-ben a köztársasági elnök négy kérdésben tűzött ki országos népszavazást 2022. április 3-ára, az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választásának napjára.<sup>4</sup> Vagyis ebben az esetben sem arról van szó, hogy tíz év alatt a választópolgárok közel két évente az urnákhoz járultak volna valamely, az ország sorsát érintő legfontosabb kérdésben<sup>5</sup> való véleménynyilvánítás céljából, hanem arról, hogy 2014 és 2023 között a választópolgároknak összesen két alkalommal volt lehetőségük országos népszavazáson részt venni: először 2016-ban,<sup>6</sup> amikor egy, majd 2022-ben amikor négy kérdésben fejthették ki az álláspontjukat.

Jelen tanulmány első részében arra keresem a választ, hogy országos szinten mi az oka a hitelesített népszavazási kérdésekhez képest csekélyebb számú megtartott népszavazásnak. Ezen belül is az egyes kezdeményezések empirikus vizsgálatával arra kívánok rámutatni, hogy a hitelesített népszavazási kérdésekből miért nem lett népszavazás, illetve érvényes népszavazás. Vajon kizárólag a szabályozásban, vagyis a jogi feltételek nehezen teljesíthetőségében keresendő az ok, vagy a kezdeményezők magatartása, a jogintézmény funkciójától eltérő személyes céljai is szerepet játszanak a népszavazás sikerre (nem) vitelében?

3 A települések száma és népessége jogállás szerint, 2022. január 1., Központi Statisztikai Hivatal. Lásd: [www.ksh.hu/stadat\\_files/fol/hu/fol0007.html](http://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0007.html)

4 „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?”  
„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?”  
„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be?”  
„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?”

Lásd 8/2022. (I. 11.) KE határozat.

5 Lásd az Nsztv. Preambulumát: „Alkotmányos alapelv, hogy a hatalom birtokosa a nép. Hatalmát az Alaptörvény keretei között, elsősorban választott képviselői útján gyakorolja. A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek. Ugyanezen jogok a helyi közhatalom gyakorlása keretében a helyi önkormányzat közösségét is megilletik.”

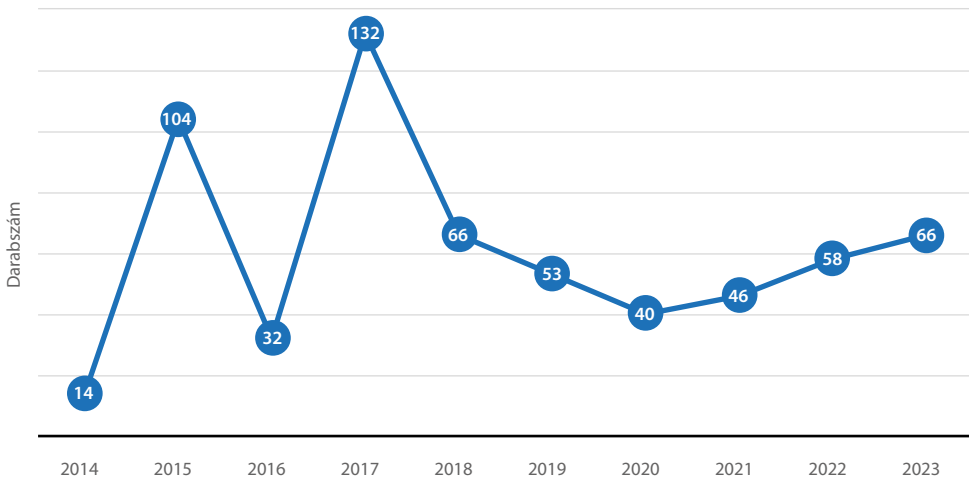
6 „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhatta nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

Lásd 233/2016. (VII. 5.) KE határozat.

## Hitelesített országos népszavazási kérdések 2014–2023

Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése határozza meg, hogy kik lehetnek az országos népszavazás kezdeményezői: a választópolgárok közössége, a Kormány vagy a köztársasági elnök. A köztársasági elnök a vizsgált időszakban és azt megelőzően sem kezdeményezett országos népszavazást, így kizárólag a választópolgárok és a Kormány kezdeményezései elemezhetők.

Az Nsztv. 2014. január 18-ai hatálybalépése és 2023. december 31. között összesen 611 országos népszavazásra javasolt kérdést<sup>7</sup> nyújtottak be hitelesítés céljából a Nemzeti Választási Bizottsághoz (NVB). A kezdeményezések számának időbeli eloszlását az 1. ábra szemlélteti.



1. ábra: A benyújtott országos népszavazási kezdeményezések száma évenként

Forrás: [www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek](http://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek)

A 611 kezdeményezésből összesen hatot nyújtott be a Kormány,<sup>8</sup> a többi esetben a választópolgári kezdeményezés szervezői (magánszemély, párt, egyesület) jártak el a Nemzeti Választási Iroda (NVI), illetve az NVB előtt.

A következő lépés annak vizsgálata, hogy a benyújtott 611 kezdeményezésből mennyi volt a jogerősen hitelesített kezdeményezések száma, ezen belül vizsgálom, hogy hány volt a Kormány és hány a választópolgári kezdeményezés szervezője által benyújtott kérdés. Utóbbi esetében, ha volt aláírásgyűjtés, áttekintjük, hogy hány esetben érte el az érvényes aláírások száma a százezetet és hány esetben a kétszázezetet. A Kormány által kezdeményezett népszavazás esetében nincs szükség

<sup>7</sup> Lásd: [www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek](http://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek)

<sup>8</sup> Lásd: [www.valasztas.hu/6-20160224](http://www.valasztas.hu/6-20160224); [www.valasztas.hu/1-20210721](http://www.valasztas.hu/1-20210721); [www.valasztas.hu/2-20210721](http://www.valasztas.hu/2-20210721); [www.valasztas.hu/3-20210721](http://www.valasztas.hu/3-20210721); [www.valasztas.hu/4-20210721](http://www.valasztas.hu/4-20210721); [www.valasztas.hu/5-20210721](http://www.valasztas.hu/5-20210721)

az aláírásgyűjtésre, ellenben az Országgyűlésnek mérlegelési joga van az elrendelést illetően, szemben azzal, ha az országos népszavazást legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezi, azaz ennyi érvényes aláírást gyűjt össze a választópolgári kezdeményezés szervezője.

A [valasztas.hu](http://valasztas.hu) oldal adatai szerint az Nsztv. hatálybalépése óta 2024. január 31-ig harminchárom országos népszavazási kezdeményezés jogerős hitelesítése történt meg, amelyből huszonnyolcat választópolgári kezdeményezés szervezője nyújtott be, öt esetben pedig a Kormány kezdeményezte a hitelesítést.<sup>9</sup> Tehát tíz év alatt 611 benyújtott országos népszavazásra javasolt kérdésből harminchárom volt az, amely a kérdés hitelesíthetőségét megítélni jogosult szervek szerint (Nemzeti Választási Bizottság, Kúria) maradéktalanul megfelelt az Alaptörvény és az Nsztv. rendelkezéseinek. Mindez azt jelenti, hogy a benyújtott kezdeményezéseknek valamivel több mint 5%-a volt alkalmas arra, hogy a választópolgárok abban döntést hozzanak.

### Jogerős hitelesítés, vagy mégsem?

A fenti számadatok kapcsán elengedhetetlen egy kisebb kitérő tétele. Az Nsztv. 29. § (1) bekezdése szerint a Nemzeti Választási Bizottságnak a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése tárgyában hozott döntésével szemben benyújtható jogorvoslat a bírósági felülvizsgálati kérelem, amelyet a Kúria bírál el. Az Nsztv. 30. § (2) bekezdésében a jogalkotó kizárta a Kúria döntésével szemben további rendes jogorvoslati kérelem benyújtásának lehetőségét. Ugyanakkor országos népszavazási ügyekben az Nsztv. 30. § (5) bekezdése alapján az NVB határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott kúriai döntés ellen benyújtható alkotmányjogi panasz. Ez utóbbi jogszabályi rendelkezés folytán az elmúlt tíz évben öt olyan országos népszavazási kezdeményezés is volt, ahol az NVB hitelesítő döntését helybenhagyó, vagy a hitelesítést megtagadó döntését megváltoztató kúriai döntéssel szemben alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő, amelynek következtében az Alkotmánybíróság megállapította a kúriai döntés alaptörvény-ellenességét és megsemmisítette azt. Két kérdés esetében kétszer is új eljárásra utasította a Kúriát. Az érintett népszavazási kérdéseket a 2. függelék mutatja be. A legkirívóbb eset az a két országos népszavazásra javasolt kérdés volt, amelyben az Alkotmánybíróság azt követően hozta meg a Kúria végzéseit megsemmisítő határozatait,<sup>10</sup> hogy a szervező kérdésenként több mint kétszázezer aláírást nyújtott be ellenőrzésre a Nemzeti Választási Irodához, amely leellenőrizte azokat, és a Nemzeti Választási Bizottság mindkét kérdés kapcsán megállapította, hogy az összegyűjtött érvényes aláírások száma meghaladta az ügdyöntő népszavazáshoz szükséges számot.<sup>11</sup>

9 Lásd: [www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek](http://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek)

10 10/2022. (VI. 2.) AB határozat, 11/2022. (VI. 2.) AB határozat.

11 156/2022. számú NVB határozat: „A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy az »Egyet-ért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért



Az Alkotmánybíróság e sajátos helyzetre is tekintettel, nyomatékosan rögzítette, hogy a Kúria népszavazási kérdést hitelesítő döntése kapcsán preventív alkotmányosági kontrollt gyakorol, amelynek dogmatikai alapja a népszavazás jogintézményének védelme és ennek körében annak megakadályozása, hogy tiltott tárgykörbe ütköző kérdésben legyen országos népszavazás. Az Országgyűlés számára ugyanis még a népszavazáshoz való alkotmányos jog gyakorlása sem írhat elő alaptörvény-ellenes jogalkotási kötelezettséget.<sup>12</sup>

Annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság által folytatott preventív alkotmányos jogvédelem a jövőben ne eredményezhesse a választópolgári akarat figyelmen kívül hagyását, a jogalkotó először 2022. július 26-i,<sup>13</sup> majd további pontosítás érdekében 2023. május 26-i<sup>14</sup> hatállyal módosította az Nsztv. 14. §-át, és rögzítette, hogy az országos népszavazási kezdeményezés támogatásához szükséges aláírásgyűjtő íveket csak azt követően adja át a Nemzeti Választási Iroda a szervezőnek, ha a kúriai döntéssel szemben benyújtható alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló határidő eredménytelenül telt el, vagy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt

*Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?*» országos népszavazásra javasolt kérdés támogatására gyűjtött érvényes aláírások száma a kétszázézet meghaladja.” Lásd: [www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/156-2022-nvb-hatarozat-a-karacsony-gergely-szilveszter-maganszemely-altal-szervezett-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-alairasai-ellenorzese-eredmen](http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/156-2022-nvb-hatarozat-a-karacsony-gergely-szilveszter-maganszemely-altal-szervezett-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-alairasai-ellenorzese-eredmen)

157/2022. NVB határozat: „A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy az »Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap legyen?« országos népszavazásra javasolt kérdés támogatására gyűjtött érvényes aláírások száma a kétszázézet meghaladja.” Lásd: [www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/157-2022-nvb-hatarozat-a-karacsony-gergely-szilveszter-maganszemely-altal-szervezett-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-alairasai-ellenorzese-eredmen](http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/157-2022-nvb-hatarozat-a-karacsony-gergely-szilveszter-maganszemely-altal-szervezett-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-alairasai-ellenorzese-eredmen)

- 12 10/2022. (VI. 2.) AB határozat Indokolás [61] bekezdés: „Az Alkotmánybíróság a Kúria népszavazási ügyben hozott hitelesítő döntése kapcsán preventív alkotmányos kontrollt gyakorol. Az Alaptörvény értelmében tiltott tárgykörben nem lehet népszavazást tartani; ha a Kúria jogértelmezése sérti az alaptörvényi tilalmat, akkor egy alaptörvény-ellenes kúriai döntéssel hitelesített kérdésben indulhat meg az aláírásgyűjtés, és kerülhet sor népszavazásra. Az Alkotmánybíróság alkotmányos kontrolljának dogmatikai alapja valódi panasz hatáskörben, tiltott tárgykör esetén a népszavazás jogintézményének a védelme, annak megakadályozása, hogy tiltott tárgykörben hitelesített kérdésben kerülhessen sor népszavazásra. A népszavazáshoz való alapjog mint kivételes és közvetlen hatalomgyakorlási forma sem eredményezhet/keletkeztethet az Országgyűlés oldalán olyan kötelezettséget, ami alaptörvény-ellenes jogalkotásban ölt testet. A preventív kontroll az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben azzal a korláttal jár, hogy adott esetben a Kúria hitelesítő döntését követően a választópolgárok már aláírásukkal támogatták a kérdést, és arról az Alkotmánybíróság döntését követően (utólag) derül ki az, hogy alaptörvényi tilalomba ütközött. A választópolgári akarat (ami az aláírásokban ölt testet) figyelmen kívül hagyása épp a mondott preventív alkotmányos jogvédelemből kell, hogy következzen.” Lásd: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=57FE516757A96BE1C12587E4005EC02B>; 11/2022. (VI. 2.) AB határozat Indokolás [22] bekezdése, lásd: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=42691364BD0F534EC12587E4005EC3A5>
- 13 Az egyes választási tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2022. évi XXIII. törvény 44. §-a.
- 14 A választási eljárási szabályoknak az elektronikus ügyintézésel összefüggő módosításáról szóló 2023. évi XXIV. törvény 68. §-a.

visszautasította vagy elutasította, és döntése az *Alkotmánybíróság Határozatai* hivatalos lapban megjelent.

A jogszabály-módosítás hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság két népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló kúriai végzések alaptörvény-ellenességét állapította meg, és döntött azok megsemmisítéséről, ráadásul kétszer is.<sup>15</sup> A Kúria által először 2023. június 28-án meghozott, a döntésekkel érintett kérdések vonatkozásában – szemben például a 10/2022. (VI. 2.) és 11/2022. (VI. 2.) AB határozatban vizsgált kérdésekkel – nem azok tiltott tárgykörbe ütközését állapította meg az Alkotmánybíróság, hanem a Kúriának a népszavazási egyértelműség követelményét rögzítő, Nsztv. 9. § (1) bekezdésének jogértelmezését tartotta Alaptörvénybe ütközőnek. Az Alkotmánybíróság szerint a Kúria döntéseiben elsősorban az úgynevezett *kompetens választópolgár*<sup>16</sup> és az *érdemi diskurzus*<sup>17</sup> elve kapcsán kifejtett álláspontjával túlterjeszkedett a népszavazási egyértelműségnek az Alkotmánybíróság 29/2012. (V. 25.) AB határozatában<sup>18</sup> kibontott fogalmán, és az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott

15 20/2023. (VIII. 7.) AB határozat, 21/2023. (VIII. 7.) AB határozat.

16 Kompetens választópolgár elve: „a Kúria korábbi jogértelmezését, miszerint egy kérdés csak akkor egyértelmű, ha annak egy jelentés tulajdonítható, a legújabb kúriai döntésekkel szintetizálva úgy kell érteni, hogy amennyiben a kérdésnek, mondatnak kontextus nélkül, szó szerint, nyelvtanilag több jelentése van, akkor az nem egyértelmű. Ez következik abból, hogy egy mondat jelentése szükségszerűen függ – többek között – az értelmező ismereteitől, azaz a szöveg (mondat, kérdés) kontextusától, ahogy azt mind az Alkotmánybíróság, mind a büntető és polgári kúriai joggyakorlat a közügyekben való megszólalások értelmezése, vagy egy adott kijelentés emberi minőséget megkérdőjelező tartalmának megállapítása körében egységes gyakorlatként érvényesíti {13/2014. (IV. 18) AB határozat, a legfrissebb kúriai gyakorlatból: Pfv.IV.20.105/2023/5. [28] pont; Pfv.IV.21.348/2019/8. [17]–[18] pontok; Bfv.I.803/2022/8. [88] pont; Bfv.I.378/2022/8. [79] pont}. A választópolgári egyértelműség vizsgálatakor tehát a Kúriának az a feladata, hogy egy átlagosan tájékozott, racionális választópolgár szempontjából vizsgálja meg a kérdés jelentését a szavak általános, hétköznapiokban használt – nyelvtani – jelentése szerint. Ez a Knk. II.39.058/2022/8. számú végzésben kifejtett »elsődleges jelentés elve« következik az Alaptörvény országos népszavazási ügyekre vonatkozó szabályozásából eredő emberképéből, a »kompetens választópolgár elvéből« is.” Knk.II.39.057/2023/3. számú végzés, Indokolás [37] bekezdés, lásd: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkii3905720233-szamu-hatarozat>

17 Érdemi diskurzus alapelve: „mind a kommunikációs alapjogok rendszeréből, mind pedig az Nsztv. törvényi szabályozásból következik, hogy a népszavazást kampányidőszak előzi meg, amely során a szabad véleménynyilvánítással elve a politikai közösség egyes, gyakran alkotmányos szinten is említett szereplői – pártok, a tudományos szféra képviselői, civil szervezetek stb. – kifejtik a kérdéssel kapcsolatos álláspontjukat, a parlamenti pártok és a kezdeményezés szervezői pedig politikai reklámokat tehetnek közzé. Tehát az Alaptörvény IX. cikke és az Nsztv. 1. § (1) bekezdése, illetve 69. §-ának szabályozása alapján a népszavazást a választással hasonló módon szabályozott, ötven napos kampányidőszak előzi meg, melyből az következik, hogy a népszavazás egy folyamat, amelyben megfelelő időt kell biztosítani arra, hogy a kérdést az egyes szereplők magyarázzák, annak hatásaira rámutassanak (érdemi diskurzus alapelve)”. Knk.II.39.057/2023/3. számú végzés, Indokolás [48] bekezdés, lásd: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkii3905720233-szamu-hatarozat>

18 29/2012. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [29] bekezdés: „az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatóan kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen

jogértelmezési szabályokat figyelmen kívül hagyva tágította ki annak értelmezési keretét. Ezzel az Alkotmánybíróság szerint „eloldotta magát a norma szövegétől, tartalmától, lényegében kiüresítette a hitelesítés jogintézményének tartalmi szegmensét és ezzel a contra legem jogértelmezés egyúttal contra constitutionem önkényessé vált, ami egyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét okozta”.<sup>19</sup> Az Alkotmánybíróság a bírósági végzéseket megsemmisítő határozataira tekintettel a Kúria új határozatokat hozott, és mindkét ügyben, azonos érvek mentén, ismét a hitelesítés mellett döntött.<sup>20</sup> Kifejtette, hogy semmilyen mértékben nem tért el a korábbi kúriai joggyakorlattól, mert a kompetens választópolgár alatt az átlagosan tájékozott választópolgárt értette, így bár a megfogalmazás eltérő volt, ezen két elv mögötti jelentéstartalom a megsemmisített és a korábbi kúriai döntésekben azonos. Az Alkotmánybíróság döntésével ellentétben pedig a népszavazási kampány alatt kibontakozó diskurzust nem tekintette a népszavazási kérdés tartalmi kibontása immanens elemének, arra mindössze a tájékozódást segítő elvként utalt, ennél fogva a kérdést továbbra is egyértelműnek tekintette, és a hitelesítésről döntött. Az ezen döntésekkel szemben benyújtott újabb alkotmányjogi panaszok alapján azonban az Alkotmánybíróság 2024. január 25-ei döntéseivel ismét megsemmisítette a kúriai végzéseket, hivatkozván arra, hogy azokban az egyértelműség indokolása érdemben nem változott, és az „átlagos választópolgár” szerinti, a népszavazási kampány tájékoztató funkcióját is figyelembe vevő egyértelműség-fogalom Alaptörvénybe ütköző módon terjeszti ki az Nsztv. 9. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség követelményét.<sup>21</sup> A Kúria ezen alkotmánybírósági határozatokban kifejtettek figyelembevételére alapján már mindkét esetben helyben hagyta az NVB-nek a kérdés hitelesítését elutasító határozatait.<sup>22</sup> Az egyik határozatban a Kúria ekként érvényesítette az AB határozatokban a kérdés egyértelműségének vizsgálatával kapcsolatban megfogalmazott követelményeket:

„[ö]nmagában a kérdés választópolgár felé eljuttatott információja nem nyújt megfelelő alapot és tájékozottságot ahhoz, hogy a választópolgár döntését kellőképpen mérlegelje és megalapozott döntést hozzon”, illetve „[m]iután pedig

---

tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre »igen«-nel vagy »nem«-mel lehessen válaszolni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alaptörvényben szabályozott törvényalkotási jogkörét korlátozza, mivel az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség)”. Lásd: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=B012AC61AABEAE9CC1257ADA00524F73>

19 20/2023. (VIII. 7.) AB határozat, Indokolás [44] bekezdés, 21/2023. (VIII. 7.) AB határozat, Indokolás [43] bekezdés.

20 Knk.II.39.102/2023/2. számú végzés, Knk.II.39.103/2023/2. számú végzés.

21 3/2024. (I. 25.) AB határozat, Indokolás [68], [69] bekezdés, 4/2024. (I. 25.) AB határozat, Indokolás [77], [78] bekezdés.

22 Knk.III.39.012/2024/9. és Knk.IV.39.014/2024/6. számú végzések.

a feltett kérdés a hitelesítés időpontjában nem felelt meg az egyértelműség követelményének, a kampányidőszakban az már nem tehető egyértelművé, az egyértelműség idődimenziója nem tágítható.”<sup>23</sup>

A gyakorlat tehát továbbra is igazolta a jogszabály-módosítás indokoltságát, hiszen méltánytalan a már aláírásokat gyűjtő, sőt azokat be is nyújtó szervezőt, valamint a kezdeményezést támogató választópolgárokat olyan helyzetbe hozni, hogy egy hosszadalmas Kúria–Alkotmánybíróság vita végén a hitelesítést megtagadó döntés eredményeként szembesüljenek azzal, hogy választópolgári joguk gyakorlása nem mehetett teljesebbé.

### Új szempont a hitelesítési eljárásban

Harminchárom jogerősen hitelesített kérdésből öt kérdést a Kormány kezdeményezett, és ezek mindegyikében elrendelte az Országgyűlés az országos népszavazást. Ez utóbbi népszavazási kezdeményezések kapcsán szükséges újfent egy rövid kitérőt tenni. A Kormány 2014 és 2023 között összesen hat kérdésben kezdeményezett országos népszavazást, amelyeket a Nemzeti Választási Bizottság hitelesíthetőnek talált. A Bizottság döntéseivel szemben minden esetben felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, ezért a Kúria is vizsgálta azokat. A Knk.IV.40.645/2021/19. számú végzésben a Kúria egy olyan elvi tételt fektetett le, amely ha nem is megváltoztatja, de mindenképp árnyalja a népszavazási kezdeményezések során ezt megelőzően alkalmazott vizsgálódás mechanizmusát. A Kúria hivatkozott döntésében az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében foglaltakból kiindulva a közjogi feltételek alapján elhatárolta egymástól a választópolgári kezdeményezéseket a Kormány és a köztársasági elnök által kezdeményezett népszavazásoktól. Érvelése szerint választópolgári kezdeményezés esetén mindig fennáll a lehetősége, hogy a sikeres aláírásgyűjtés kikényszerítse az országos népszavazás elrendelését. Ezzel szemben a Kormány és a köztársasági elnök a jogerős hitelesítés ellenére is csak kvázi kéri, hogy az Országgyűlés az általa feltett kérdésben engedje át a döntés lehetőségét a választópolgároknak, de – ellentétben azzal, ha kétszáz ezer választópolgár kezdeményezi a népszavazást – erre nem kötelezheti, nem kényszerítheti. Ebből kifolyólag a Kúria hivatkozott döntésének érvelése szerint bár a kezdeményező személyétől függetlenül vizsgálendő, hogy a népszavazásra javasolt kérdés megfelel-e az Alaptörvény 8. cikk (2) és (3) bekezdésében írt feltételeknek, de a vizsgálat mélysége nem feltétlenül azonos. Amennyiben választópolgári kezdeményezésről van szó, rendkívüli alapossággal kell vizsgálni a kérdés alaptörvényi és jogszabályi megfelelőségét, ennek keretében az is lényeges kérdés, hogy a kezdeményezés nem irányul-e lehetetlen jogalkotási feladatra. E tekintetben az NVB és felülvizsgálat

23 Knk.III.39.012/2024/9. számú végzés. Indokolás [60], [63] bekezdés.

esetében a Kúria felelőssége az, hogy ne kerülhessen a választópolgárok elé olyan népszavazási kérdés, amely egy érvényes és eredményes népszavazás esetén alaptörvény-ellenes jogszabály megalkotására kötelezné az Országgyűlést. Ez utóbbi tényező vizsgálata és mérlegelése alapvetően az Országgyűlés feladata lenne, mivel azonban választópolgári kezdeményezés esetén a törvényalkotó már az elrendelés tekintetében végrehajtó szerepbe kerülhet, ezt a szerepet az NVB-nek, illetve felülvizsgálat esetén a Kúriának át kell vennie. Ettől merőben eltérő a helyzet, ha a Kormány vagy a köztársasági elnök kezdeményezi az országos népszavazást, ebben az esetben ugyanis a törvényalkotás mindennemű következménye aprólékos mérlegelését nem az NVB-nek és a Kúriának kell elvégeznie. Ahogyan a Kúria fogalmazott:

„A köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás esetén tehát elegendő a hitelesítés és annak felülvizsgálata során a nyilvánvalóan és közvetlenül az Alaptörvénybe ütköző kezdeményezések megakadályozása – ideértve az Alaptörvényben biztosított alapvető jogok lényeges tartalmának nyilvánvaló és teljes elvonását is –, de nincs szükség arra, hogy a népszavazás eredményét megvalósító törvényalkotási következményeket a NVB vagy a Kúria mérlegelje. A megvalósíthatatlan népszavazási eredmény felelősségét ebben az esetben a kezdeményező és a népszavazást követően a törvényjavaslat előterjesztésére jogosult Kormány, illetve a népszavazást mérlegelés alapján elrendelő Országgyűlés viseli.”<sup>24</sup>

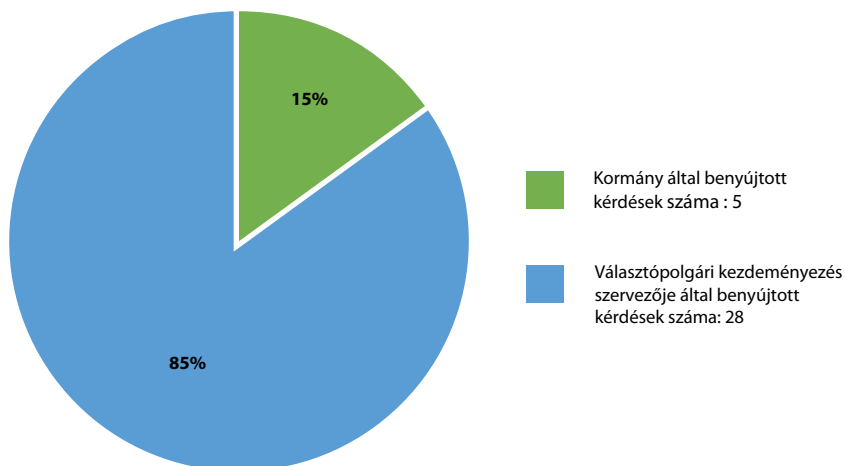
Az kétségtelen tény, hogy a Kormány és köztársasági elnök mögött is olyan szakmai apparátus áll, amelyet ha figyelembe veszünk, gyakorlatilag ki kellene zárni annak lehetőségét, hogy olyan kérdés hitelesítését kérvényezik, amely az Alaptörvénybe ütközik, vagy akár egyértelműségi deficitben szenved.

Mindemellett a népszavazás mint a demokratikus államszervezeti működés egyik alapvető jogintézménye, nem nélkülözheti e kezdeményezések esetében sem az olyan független szervek általi kontrollt, mint amit az NVB és felülvizsgálat esetében a Kúria végez. Azt, hogy ez a Kormány esetében is alapos és mélyreható vizsgálatot jelent, az NVB hitelesítő döntéseit helybenhagyó döntéseken túl az a kúriai döntés is bizonyítja, amely végül arra jutott, hogy a végrehajtó hatalom csúcsszerve által 2021-ben benyújtott öt kérdés közül az egyik nem felelt meg az egyértelműség követelményének, így annak hitelesítését megtagadta.<sup>25</sup>

Visszatérve a harminchárom jogerősen hitelesített kérdésre, a kezdeményezők szempontjából a megoszlási arány a 2. ábrán látható.

24 Knk.IV.40.645/2021/19. számú végzés, Indokolás [30]–[33] bekezdés.

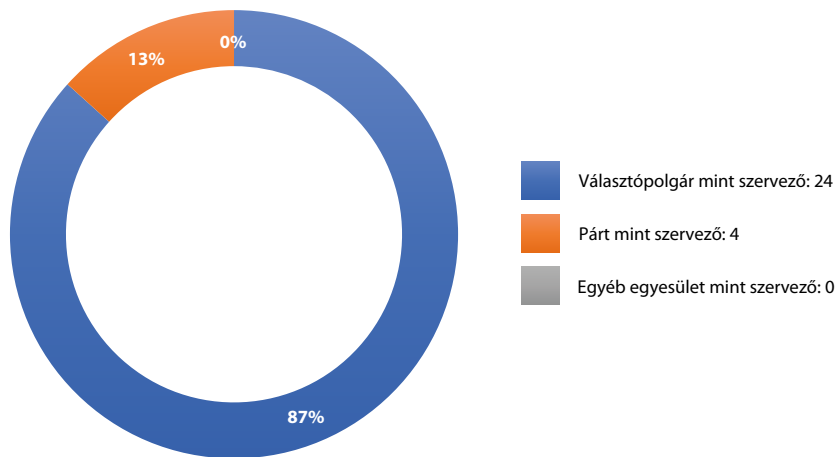
25 Knk.II.40.646/2021/9. számú végzés, valamint Knk.II.39.058/2022/8. számú végzés.



2. ábra: Jogerősen hitelesített országos népszavazásra javasolt kérdések

Forrás: a szerző szerkesztése

A jogerősen hitelesített kezdeményezések döntő többsége tehát úgynevezett alulról jövő kezdeményezés, azaz választópolgár, párt vagy egyéb egyesület szervezte azt. Ezen belül pedig a választópolgár szervezők aránya dominál (3. ábra).



3. ábra: Választópolgári kezdeményezések szervezők szerint

Forrás: a szerző szerkesztése

A Kormány 2016-ban benyújtott kezdeményezése az Európai Unió migrációs politikája, a 2021-es kezdeményezések pedig a gyermekvédelem kapcsán kérték a választópolgárok döntését.

## Választópolgári kezdeményezések

A jogerősen hitelesített választópolgári kezdeményezések szervezői által benyújtott kérdések is döntően közpolitikai témájúak, illetve benyújtásukat valamilyen aktuális közéleti esemény indukálta, azonban akad köztük olyan is, amely nem sorolható ebbe a kategóriába. Így például az arra vonatkozó kérdés, hogy az országos és a helyi népszavazási kérdések támogatására online felületen is lehessen aláírást gyűjteni, semmiképp nem tekinthető politikai témájúnak. Ez utóbbiak a közéleti diskurzus témáiként sem nagyon jelentek meg, ennek ellenére két különböző magánszemély 2018-ban, majd 2023-ban is hitelesíteni kérte az egymással szó szerint megegyező kérdéseket.

Nem a különböző területi szintű (helyi vagy országos) népszavazási kérdések online aláírásgyűjtésének lehetősége volt az egyetlen olyan téma, amely többször is a választópolgári kezdeményezések szervezőinek fókuszába került. Abból a huszonnyolc kérdésből, amelyeknek a szervezője magánszemély vagy párt volt, összesen tizenhárom volt azonos valamelyik korábban benyújtott kérdéssel. A szó szerint azonos országos népszavazási kezdeményezések témái az alábbiak voltak:

1. a vagyonyilatkozatot tevők vagyonyilatkozatában feltüntetett adatok helytállóságának ellenőrzése a hatósági nyilvántartásokban,<sup>26</sup>
2. online aláírásgyűjtés a népszavazási eljárásban,<sup>27</sup>

26 1. „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés írja elő a törvény alapján vagyonyilatkozattételre kötelezett személyek vagyonyilatkozataiban foglaltak helytállóságának rendszeres, kötelező, a hatósági nyilvántartásokban foglalt adatokkal való összevetéssel történő vizsgálatát?” 2017. 05. 31-én benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/79-20170531](http://www.valasztas.hu/79-20170531)

2. „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés írja elő a törvény alapján vagyonyilatkozattételre kötelezett személyek vagyonyilatkozataiban foglaltak helytállóságának rendszeres, kötelező, a hatósági nyilvántartásokban foglalt adatokkal való összevetéssel történő vizsgálatát?” 2019. 06. 06-án benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/22-20190606](http://www.valasztas.hu/22-20190606)

3. „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés írja elő a törvény alapján vagyonyilatkozattételre kötelezett személyek vagyonyilatkozataiban foglaltak helytállóságának rendszeres, kötelező, a hatósági nyilvántartásokban foglalt adatokkal való összevetéssel történő vizsgálatát?” 2023. 03. 03-án benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/11-20230303](http://www.valasztas.hu/11-20230303)

27 1. „Egyetért-e Ön azzal, hogy országos népszavazási kezdeményezést elektronikus felületen kitölthető aláírásgyűjtő íven is lehessen támogatni?” 2018. 04. 06-án benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/11-20180406](http://www.valasztas.hu/11-20180406)

2. „Egyetért-e Ön azzal, hogy helyi népszavazási kezdeményezést elektronikus felületen kitölthető aláírásgyűjtő íven is lehessen támogatni?” 2018. 04. 06-án benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/12-20180406](http://www.valasztas.hu/12-20180406)

3. „Egyetért-e Ön azzal, hogy helyi népszavazási kezdeményezést elektronikus felületen kitölthető aláírásgyűjtő íven is lehessen támogatni?” 2023. 03. 03-án benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/17-20230303](http://www.valasztas.hu/17-20230303)

4. „Egyetért-e Ön azzal, hogy országos népszavazási kezdeményezést elektronikus felületen kitölthető aláírásgyűjtő íven is lehessen támogatni?” 2023. 03. 03-án benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/23-20230303](http://www.valasztas.hu/23-20230303)

3. a Budapesti Atlétikai Stadion építésének elhalasztása,<sup>28</sup>
4. gazdasági kamarai hozzájárulás fizetésének megszüntetése.<sup>29</sup>

Az 1. sorszámmal jelzett témában benyújtott kérdések érdekessége, hogy azt három különböző magánszemély is kérte hitelesíteni, és bár az első alkalommal az NVB megtagadta azt, felülvizsgálat eredményeként a Kúria hitelesítette, így az alapvetően változatlan jogszabályi környezet okán a következő két alkalommal az NVB következetesen hitelesítő döntést hozott. A második benyújtás kapcsán ismét volt felülvizsgálat, a Kúria helybenhagyta a Bizottság hitelesítő határozatát, harmadik alkalommal pedig már senki nem kérdőjelezte meg a hitelesítő döntést. A hitelesítések ellenére gyűjtés kizárólag az első esetben volt, azonban annak eredménye rendkívül szerény lett. Az NVB 986/2018. számú határozata<sup>30</sup> szerint az ellenőrzésre benyújtott íveken összesen 18 aláírás szerepelt. A második alkalommal a szervező már meg sem kísérelte a gyűjtést,<sup>31</sup> és a harmadik kérdés esetében is ez volt a helyzet: az NVI-hez üresen kerültek visszaadásra a korábban megigényelt ívek, azok egyetlen aláírást sem tartalmaztak.<sup>32</sup>

A 2. sorszámmal megjelölt témában két alkalommal nyújtottak be kérdést, de azok mindkét alkalommal a szervezői érdektelenség áldozatai lettek. Bár két különböző szervező<sup>33</sup> nyújtotta be azokat öt év különbséggel, a gyűjtést a következetes hitelesítés ellenére egyikük sem kísérelte meg.

Figyelmet érdemel a 3. sorszámu téma is, ahol egy év különbséggel nyújtotta be ugyanazon szervező a népszavazási kérdéseket. Az NVB egyik alkalommal sem találta hitelesíthetőnek azokat. Először azzal érvelt, hogy a kérdésből adódó jogalkotási feladat az Országgyűlés döntése nyomán már nem a törvényalkotó, hanem a Kormány hatáskörébe tartozik. Ennek oka, hogy az Országgyűlés a hatósági engedélyezés jogkört a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvényben a Kormányra

28 1. „Egyetért-e Ön azzal, hogy 2023. január 1-ig a 38086/78 helyrajzi számú Kvassay Jenő út, Ráckevei-Soroksági Dunaág, Duna folyam, MÁV Kelenföld-Keleti pályaudvar vasútvonal által határolt területre atlétikai stadion ne épüljön?” 2019. 06. 06-án benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/21-20190606](http://www.valasztas.hu/21-20190606)

2. „Egyetért-e Ön azzal, hogy 2023. január 1-ig a 38086/78 helyrajzi számú Kvassay Jenő út, Ráckevei-Soroksági Dunaág, Duna folyam, MÁV Kelenföld-Keleti pályaudvar vasútvonal által határolt területre atlétikai stadion ne épüljön?” 2020. 06. 30-án benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/13-20200630](http://www.valasztas.hu/13-20200630)

29 1. „Egyetért-e Ön azzal, hogy ne kelljen a gazdasági kamarai közfeladatok ellátásához kötelezően kamarai hozzájárulást fizetni?” 2015. 03. 13-án benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/18-20150313](http://www.valasztas.hu/18-20150313)

2. „Egyetért-e Ön azzal, hogy ne kelljen a gazdasági kamarai közfeladatok ellátásához kötelezően kamarai hozzájárulást fizetni?” 2023. 06. 29-én benyújtott kezdeményezés. Lásd: [www.valasztas.hu/59-20230629](http://www.valasztas.hu/59-20230629)

30 986/2018. NVB határozat.

31 Lásd: [www.valasztas.hu/22-20190606](http://www.valasztas.hu/22-20190606)

32 Lásd: [www.valasztas.hu/11-20230303](http://www.valasztas.hu/11-20230303)

33 966/2018. NVB határozat, 697/2018. NVB határozat, 29/2023. NVB határozat.



delegálta. E tekintetben pedig egyértelmű az irányadó joggyakorlat, nincs helye népszavazásnak olyan tárgykörben, amelynek szabályozását az Országgyűlés saját döntése nyomán a Kormányra vagy annak tagjára ruházta.<sup>34</sup> Másrészt hivatkozott arra is, hogy a kérdés nem egyértelmű, mert a helyrajzi szám alapján a választópolgárok többségének a beruházás nem azonosítható, illetve hogy abban értelemzavaró helyesírási hiba van.<sup>35</sup>

A Kúria úgy ítélte meg, hogy az NVB rosszul értelmezte a kérdést, mert az nem a stadion megépítésének megakadályozására, hanem időbeli elhalasztására irányul. A beruházás ütemezésére vonatkozó előírásokat pedig nem származékos jogalkotási hatáskörben megalkotott rendelet, hanem a Kormány által saját, eredeti hatáskörben kiadott közjogi szervezetszabályozó eszköz, az 1839/2016. (XII. 23.) Korm. határozat<sup>36</sup> tartalmazta. Az NVB által is idézett kúriai gyakorlat szerint a törvényalkotásban omnipotens Országgyűlés hatáskörének hiánya csak azokban az esetekben állapítható meg, amikor a törvényhozó az alacsonyabb szintű jogszabály megalkotására a végrehajtó hatalom számára felhatalmazást adott, vagyis kifejezetten lemondott saját szabályozási igényéről. Mivel jelen esetben ilyen törvényi felhatalmazás, illetve annak alapján megállapított jogszabály nem létezett, erre hivatkozva az Országgyűlés hatáskörének hiányát sem lehetett megállapítani. Az egyértelműség körében felhozott érveket sem osztotta a Kúria, megítélése szerint a beruházás helyszíne, ahogy az NVB, úgy a választópolgárok számára is beazonosítható volt a kérdésben foglalt körülírás és helyrajzi szám alapján, a helyesírási hibát pedig nem találta értelemzavarónak.<sup>37</sup>

Egy év múlva ismét a Bizottság elé került a kérdés, és annak hitelesítését, ahogyan arra már utaltam, ismét megtagadta. A határozatban azonban nem alkotmányossági vagy egyértelműségi aggályokat sorakoztatott fel, hanem arra alapozta, hogy a szervező eljárása rosszhiszemű, mivel a korábbi hitelesítés ellenére nem gyűjtött aláírásokat, és valószínűsíthető, hogy most sem fog, továbbá a helyesírási hibát sem javította ki a kérdésben, noha azzal az NVB és a Kúria is foglalkozott korábbi határozataiban.<sup>38</sup>

A bizottsági döntést a Kúria felülvizsgálta, és nem osztotta az NVB „jövőbe látó” érvelésén alapuló okfejtését. Kiemelte, hogy egyrészt az Nsztv. pontosan meghatározza, hogy meddig nem lehet azonos tárgyú kérdést benyújtani, amely felsorolás alapján az aláírásgyűjtés elmaradásához benyújtási tilalom, illetve moratórium nem fűződik. A Kúria szerint pusztán az, hogy egy korábban hitelesített kérdésben a gyűjtés elmaradt, egyéb, a népszavazás intézményével össze nem egyeztethető magatartás

34 Knk.37.807/2012/2., Knk.IV.37.340/2015/3., Knk.IV.37.361/2015/3., Knk.VII.37.695/2016/3., Knk.VII.37.647/2018/2., Knk.IV.38.258/2018/2., Knk.VII.37.857/2019/2., Knk.III.39.060/2023/2. számú végzések.

35 177/2019. számú határozat.

36 A Kemény Ferenc Sportlétesítmény-fejlesztési Programról szóló 1839/2016. (XII. 23.) Korm. határozat.

37 Knk.VII.37.857/2019/2. számú végzés.

38 34/2020. NVB határozat.

feltárásának hiányában nem alapozza meg a szervező rendeltetésellenes joggyakorlásának megállapítását. A Kúria szerint az NVB döntése megalapozatlanságát tovább erősíti annak ténye, hogy a korábbival szó szerint megegyező és a felülvizsgálat keretében hitelesített kérdés hitelesítését tagadta meg. Mindezen túl pedig azt is leszögezte, hogy népszavazási kezdeményezés hitelesítésének megtagadása kizárólag az Alaptörvényen vagy az Nsztv. rendelkezésén alapulhat, a mögöttes jogszabályként alkalmazandó választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény alapelvéből közvetlen megtagadási ok nem vezethető le. A Kúria tehát ismét megváltoztatta a Bizottság döntését, és hitelesítette a kérdést.<sup>39</sup>

A sors, vagy inkább a szervező furcsa fintora, hogy a kérdésben másodjára sem történt aláírásgyűjtés.<sup>40</sup>

A 4. sorszámú megjelölt témában, a gazdasági kamarai hozzájárulás fizetésének megszüntetésére vonatkozóan nyolc év különbséggel két különböző magánszemély kezdeményezett népszavazást. 2015-ben a jogerős hitelesítést követően a szervező nem nyújtott be ellenőrzésre aláírásokat az NVI-hez. A 2023-ban benyújtott kérdésben az NVB hitelesítő határozatát<sup>41</sup> a Kúria helybenhagyta,<sup>42</sup> az e döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság visszautasította,<sup>43</sup> így az aláírásgyűjtés 2024. január 22-én megkezdődhetett.

Az azonos kérdések áttekintése után lássuk, hogyan alakult az aláírásgyűjtés a jogerősen hitelesített kérdések esetében.

A huszonnyolc választópolgári kezdeményezés szervezője által benyújtott, jogerősen hitelesített népszavazási kezdeményezésből tíz olyan kezdeményezés volt, amely esetében a gyűjtésre az Nsztv. 15. § (1) bekezdésének 2016. május 20-ig hatályos rendelkezése vonatkozott, vagyis az, hogy a hitelesítési záradékkal ellátott és a szervező által sokszorosított íveken lehetett támogatni a kezdeményezést. A tíz kezdeményezésből kettő kivételével a [valasztas.hu](http://valasztas.hu) oldalon, az adott kezdeményezés adatlapjának „Az aláírásgyűjtő ívek leadásának időpontja:” rovata mellett az alábbi tájékoztató szöveg szerepel: „Szervező nem nyújtott be ellenőrzésre aláírásgyűjtő íveket”.<sup>44</sup> Vagyis ezekben a kérdésekben a szervezők vagy meg sem kísérelték az aláírásgyűjtést, vagy ha mégis, akkor az összegyűjtött aláírások száma nyilvánvalóan nem érte el a százezret, ezért be sem nyújtották azokat ellenőrzésre.

Két kérdés esetében viszont bizonyíthatóan történt gyűjtés. Az egyik az úgynevezett bérplafon kérdés, amely arra irányult, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságok által foglalkoztatott személyek javadalmazása ne haladja meg a bruttó 2 millió fo-

39 Knk.III.37.660/2020/2. számú végzés.

40 Lásd: [www.valasztas.hu/13-20200630](http://www.valasztas.hu/13-20200630)

41 74/2023. NVB határozat.

42 Knk.I.39.095/2023/6. számú végzés.

43 3026/2024. (I. 12.) AB végzés, 3027/2024. (I. 12.) AB végzés, 3028/2024. (I. 12.) AB végzés.

44 Lásd: [www.valasztas.hu/17-20150313](http://www.valasztas.hu/17-20150313); [www.valasztas.hu/49-20150421](http://www.valasztas.hu/49-20150421); [www.valasztas.hu/18-20150313](http://www.valasztas.hu/18-20150313); [www.valasztas.hu/42-20150409](http://www.valasztas.hu/42-20150409); <https://valasztas.hu/40-20150409>; [www.valasztas.hu/104-20151221](http://www.valasztas.hu/104-20151221); [www.valasztas.hu/5-20160223](http://www.valasztas.hu/5-20160223); [www.valasztas.hu/13-20160329](http://www.valasztas.hu/13-20160329)

rintot.<sup>45</sup> A gyűjtés 2016. február 4. és június 3. között zajlott. Az NVB-nek az aláírások ellenőrzéséről szóló 43/2016. számú határozata szerint az érvényes aláírások száma 106 275 volt, azaz bár meghaladta a százezret, kétszázezer alatt maradt. Mindez pedig azt jelentette, hogy az Országgyűlésnek nem állt fenn kötelezettsége az elrendelést érintően, mérlegelhetette azt.

A másik kérdés témája az állami termőföldek értékesítésének tilalma volt.<sup>46</sup> Ez a kezdeményezés már jóval közelebb állt a kötelező elrendeléshez, mint az előbbi, mivel az NVB 51/2016. számú határozata<sup>47</sup> szerint az érvényes aláírások száma, amelyet a szervező 2016. február 29. és június 28. között gyűjtött, 181 318 volt. A szervező vitatta ezt a megállapítást, további 31 163 érvénytelennek minősített aláírás tekintetében állította, hogy az ellenőrzést végző NVI nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően járt el. A Kúria<sup>48</sup> azonban nem osztotta a szervezői érvelést, így jogerőssé vált az NVB azon megállapítása, hogy az érvényes aláírások száma bár meghaladta a százezret, de kétszázezer alatt maradt. Ebből kifolyólag pedig az Országgyűlésnek ebben a kérdésben is mérlegelési lehetősége maradt az elrendelést illetően.

A parlamenti mérlegelés eredménye végül mindkét esetben ugyanaz lett: az Országgyűlés egyik kérdésben sem rendelte el az országos népszavazást.<sup>49</sup>

A 2016. május 20. óta hatályos szabályzás alapján az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íven támogatható, jogerősen hitelesített, választópolgári kezdeményezés szervezője által benyújtott kérdések közül jelenleg tizenhét vizsgálható. Közülük mindössze egy olyan volt, ahol az aláírások száma az ötvenezret meghaladta.

Az aláírásgyűjtésben érintett kezdeményezéseket és az aláírások számát tartalmazó táblázatot jelen tanulmány 3. függeléke tartalmazza.

Összességében tehát elmondható, hogy a választópolgári kezdeményezések aláírásgyűjtése kapcsán az elmúlt tíz év mérlege az, hogy a hitelesítés ellenére még mindig több az olyan kérdés, amelyben meg sem indul az aláírásgyűjtés, mint azok, amelyekben a szervezők megkísérik azt. Ez utóbbi kérdések esetében pedig egyetlenegy esetben sem sikerült átlépni a kétszázezres határt, sőt még a százezer aláírást is csak ritkán közelítették meg vagy lépték át.

Az aláírásgyűjtések sikertelensége ellenére két népszavazási kezdeményezés esetében megvalósult a szervezői cél: a jogalkotó a kérdésben foglaltak szerint alakította a jogszabályi környezetet. Az már más kérdés, hogy népszavazás esetén vajon a választópolgárok is ugyanezt a döntést hozták volna-e.

45 „Egyetért Ön azzal, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 2. számú mellékletében meghatározott gazdasági társasággal foglalkoztatási jogviszonyban álló természetes személy havonta legfeljebb bruttó 2 millió forint összegű javadalmazásban részesülhessen?”  
Lásd: [www.valasztas.hu/99-20151221](http://www.valasztas.hu/99-20151221)

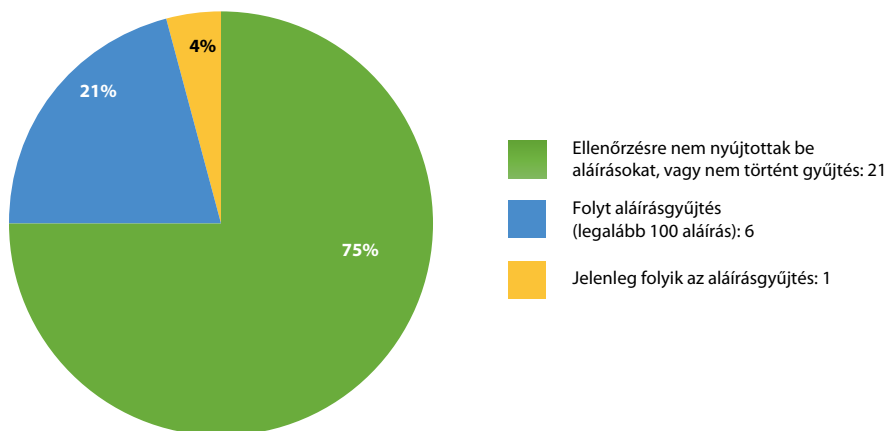
46 „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkotson törvényt az állami tulajdonban álló termőföldek értékesítésének a tilalmáról?” Lásd: [www.valasztas.hu/89-20151104](http://www.valasztas.hu/89-20151104)

47 51/2016. NVB határozat.

48 Knk.I.37.722/2016/3. számú végzés.

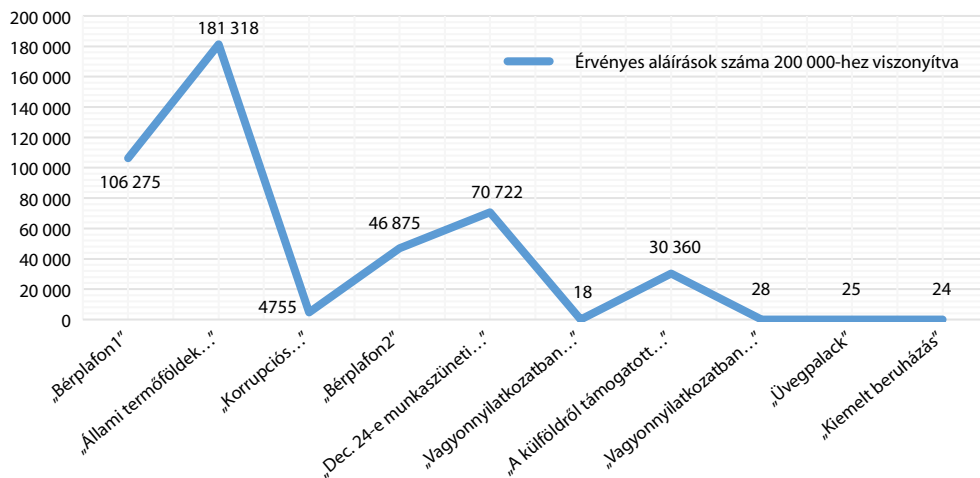
49 23/2016. (X. 27.) OGY határozat, 24/2016. (X. 27.) OGY határozat.

## Valós cél vagy játékszer?



4. ábra: Hitelesített választópolgári kezdeményezések (összesen 26)

Forrás: [www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek](http://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek)



5. ábra: Érvényes aláírások száma

Forrás: [www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek](http://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek)

Az egyik kérdés a vasárnapi boltzár megszüntetése érdekében benyújtott kezdeményezés volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kis-kereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”

A kérdést a Kúria hitelesítette 2016. április 6-án kelt végzésével.<sup>50</sup> Az aláírásgyűjtési időszak 2016. április 12. – 2016. augusztus 10.<sup>51</sup> között volt. Még az aláírásgyűjtési

50 Knk.IV.37.257/2016/7. számú végzés.

51 Lásd: [www.valasztas.hu/5-20160223](http://www.valasztas.hu/5-20160223)

időszak megkezdése előtt, 2016. április 11-én a Kormány benyújtotta az Országgyűléshez a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló T/10171 számú törvényjavaslatot,<sup>52</sup> amelyben a népszavazási kérdésben megjelölt 2014. évi CII. törvény hatályon kívül helyezésére és e jogszabály hatálybalépése előtti állapot visszaállítására tett javaslatot. A törvényjavaslatot az Országgyűlés kivételes eljárásban tárgyalta, 2016. április 15-én már ki is hirdették a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvényt, amely a kihirdetését követő napon hatályba is lépett.

Természetesen a szervezők ezt követően nem gyűjtöttek aláírásokat, aminek egyébként elvi jogi akadálya nem lett volna, ugyanakkor a kérdés okafogyottsága miatt a szükséges számú aláírás esetleges összegyűjtése ellenére sem lett volna elrendelhető az országos népszavazás.

A másik sikeres kezdeményezés a korrupciós bűncselekmények elévülési idejének meghosszabbítására irányult, és az alábbi volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a korrupciós bűncselekmények büntethetősége legalább tizenkét év elteltével évüljön el?”<sup>53</sup>

A magánszemély szervező népszavazási kérdését az NVB a 2017. május 2-án meghozott 42/2017. számú határozatával<sup>54</sup> hitelesítette, amelyet a döntést felülvizsgáló Kúria 2017. szeptember 5-i végzésével<sup>55</sup> helyben is hagyott. Az Országgyűlés azonban nem várt az aláírásgyűjtésre, illetve annak eredményére, hanem a Jobbik frakció képviselői által 2017. szeptember 18-án benyújtott, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény módosítása a korrupciós bűncselekmények elévülési idejének emelése érdekében című, T/17383 számú törvényjavaslatot<sup>56</sup> szeptember 19-én elfogadta. A hivatkozott törvény rögzítette, hogy a korrupciós bűncselekmények büntethetősége 12 év elteltével évül el. A jogszabály szeptember 28-án hatályba lépett.

## A Kormány országos népszavazási kezdeményezései

A Kormány a vizsgált időszakban összesen hat kérdésben kezdeményezett országos népszavazást, amelyből ötben kitűzték a referendumot.

Az első kérdést a Kormány 2016. február 24-én nyújtotta be az NVB-hez hitelesítés céljából, amelyet az NVB a néhány nappal később megtartott ülésén, a 14/2016. számú határozatával hitelesített.<sup>57</sup> A kezdeményezés az alábbi volt: „Akarja-e, hogy az Európai

52 A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló T/10171 számú törvényjavaslat.

53 Lásd: [www.valasztas.hu/45-20170410](http://www.valasztas.hu/45-20170410)

54 42/2017. NVB határozat.

55 Knk.VII.37.424/2017/2. számú végzés.

56 T/17383 számú törvényjavaslat.

57 14/2016. számú NVB határozat.

Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhatja nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

Az NVB döntésével szemben több felülvizsgálat iránti kérelem is érkezett, azonban a Kúria egyik esetben sem találta azokat megalapozottnak,<sup>58</sup> ahogyan a Kúria döntése ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszok<sup>59</sup> sem fogtak helyt.<sup>60</sup>

Mivel a Kormánynak nem kell a jogerős hitelesítés után aláírásokat gyűjtenie, a következő lépés a népszavazás elrendelése volt, amelyet az Országgyűlés a 8/2016. (V. 10.) OGY határozattal<sup>61</sup> tett meg. Habár e döntéssel szemben is nyújtottak be felülvizsgálati indítványt az Alkotmánybírósághoz, a testület helyben hagyta az Országgyűlés döntését. A köztársasági elnök 2016. október 2-ára tűzte ki a népszavazás időpontját.<sup>62</sup> Annak ellenére, hogy a népszavazást fokozott érdeklődés övezte, a szavazás alkalmával az érvényességi küszöböt nem sikerült átlépni, ugyanis a szavazásra jogosultak kevesebb mint 50%-a szavazott érvényesen a népszavazáson, így az eredménytelen volt.<sup>63</sup>

A Kormány ezt követően 2021. július 21-én összesen öt kérdést<sup>64</sup> nyújtott be az NVB-hez hitelesítés céljából. Az NVB a 2021. július 30-án megtartott ülésén valamennyi kérdés tekintetében hitelesítő döntést hozott, amelyeket a benyújtott felülvizsgálati kérelmek folytán a Kúria is megvizsgált.

Mindössze egy kérdés kapcsán nem osztotta a Kúria az NVB döntését. A „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára is elérhetőek legyenek nemátalakító kezelések?” kérdés kapcsán a Kúria úgy foglalt állást, hogy „a népszavazásra javasolt kérdésben megtartott érvényes és eredményes népszavazás az »igen« és a »nem« szavazatok többsége esetén is olyan alapjogi kollíziót eredményezne, amelyet csak az Alaptörvény módosításával lehetne feloldani”, így a kérdés álláspontja szerint kizárt tárgykört érintett, ami miatt az NVB határozatát megváltoztatta, és a kérdés hitelesítését megtagadta.<sup>65</sup> Az Alkotmánybíróság azonban a Kúria álláspontját nem osztotta, megítélése szerint ugyanis szemben a Kúria döntésében foglaltakkal, az „igen”

58 Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzés.

59 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, 3150/2016. (VII. 22.) AB végzés, 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés.

60 A döntés kritikájáról lásd POZSÁR-SZENTMIKLÓSSY 2016.

61 8/2016. (V. 10.) OGY határozat.

62 233/2016. (VII. 5.) KE határozat.

63 150/2016. NVB határozat.

64 1. „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?” Lásd: [www.valasztas.hu/1-20210721](http://www.valasztas.hu/1-20210721)

2. „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be?” Lásd: [www.valasztas.hu/2-20210721](http://www.valasztas.hu/2-20210721)

3. „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára is elérhetőek legyenek nemátalakító kezelések?” Lásd: [www.valasztas.hu/3-20210721](http://www.valasztas.hu/3-20210721)

4. „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?” Lásd: [www.valasztas.hu/4-20210721](http://www.valasztas.hu/4-20210721)

5. „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartssanak?” Lásd: [www.valasztas.hu/5-20210721](http://www.valasztas.hu/5-20210721)

65 Knk.II.40.646/2021/9. számú végzés.

és a „nem” válaszok többsége esetén is levezethető a kérdésből alkotmánykonform jogalkotási megoldás, vagyis a kérdés nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjában nevesített tiltott tárgykörbe. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria döntését alaptörvény-ellenessége okán megsemmisítette, és a Kúriát új eljárásra utasította.<sup>66</sup> A Kúria 2022. március 23-án hozta meg az újabb határozatát, amelyben újfent nem találta hitelesíthetőnek a Kormány kérdését, és ismételten az NVB határozatának megváltoztatásáról és a kérdés hitelesítésének megtagadásáról döntött.<sup>67</sup> A Kúria az újonnan meghozott végzésben, figyelemmel az Alkotmánybíróság döntésére, megállapította, hogy a kérdés nem irányul az Alaptörvény módosítására, a nemzetközi szerződésbe, illetve a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségbe való ütközést pedig maga zárta ki, a többi tiltott tárgykör érintettsége pedig fel sem merül. A népszavazási egyértelműség hiánya azonban – amelyet korábban az Alaptörvénybe ütközésre vonatkozó megállapítása miatt nem vizsgált – megítélése szerint több okból is fennáll. A kérdéssel érintett alanyi kör tekintetében ellentmondás volt az Alkotmánybíróság és a Kúria, valamint a Kormány között. Míg előbbieik szerint a kérdés alanya valamennyi kiskorú (transzszexuális és az interszexuális), addig a kezdeményező szerint az kizárólag a transzszexuális gyermekekre vonatkozik. Másrészt nem találta egyértelműnek a Kúria a kérdésben szereplő „nemátalakító kezelések” fogalmát sem, mert az nem rendelkezik köznapi jelentéssel, a hatályos jogban sincs definíciója, valamint a többes szám miatt nem világos, hogy az invazív orvosi beavatkozásokon kívül vonatkozik-e az érintettek pszichoterápiájára és hormonkezelésére is. A Kúria szerint emellett a kérdésből nem volt kiolvasható az Alkotmánybíróság által a kezdeményezésnek tulajdonított, az „igen” válaszok többsége esetén adott alkotmányos értelmezés, ahogyan az sem derül ki a kérdésből, hogy a szülő/törvényes képviselő hozzájárulása nélkül, vagy csak azzal együtt vethetné alá magát a kiskorú a nemátalakító kezeléseknek.

A döntéssel szemben 2022 májusában újabb alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, de a kérdés hitelesítése addigra az Alkotmánybíróság szerint – a kérdéssel szoros összefüggésben álló és azzal együtt benyújtott négy kérdésben közben megtartott népszavazás miatt – tárgyalanná is vált.<sup>68</sup>

A jogerősen hitelesített négy kérdésben, mivel azok esetében a felülvizsgálat eredményeképp megalkotott kúriai végzéseket nagyjából azonos időben adták ki, az Országgyűlés a 32/2021. (XI. 30.) OGY határozatával<sup>69</sup> elrendelte a népszavazást, az Alkotmánybíróság pedig – mivel az elrendelő OGY határozatot is megtámadták – az 1/2022. (I. 7.) AB határozattal<sup>70</sup> helybenhagyta azt. A köztársasági elnök a négy kérdésben az országos népszavazást 2022. április 3-ra, az országgyűlési

66 33/2021. (XII. 22.) AB határozat.

67 Knk.II.39.058/2022/8. számú végzés.

68 3108/2023. (III. 14.) AB végzés.

69 32/2021. (XI. 30.) OGY határozat.

70 1/2022. (I. 7.) AB határozat.

képviselők 2022. évi általános választásának napjára tűzte ki.<sup>71</sup> Előtte természetesen az Országgyűlés az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXVII.<sup>72</sup> és az országos népszavazási eljárás módosításáról szóló 2021. évi CVIII. törvénnyel<sup>73</sup> megteremtette a közös eljárás lebonyolításának jogszabályi feltételeit.

A közös eljárás és az országgyűlési választásokon jellemző magas részvételi arány ellenére ez a népszavazás sem lett érvényes. Az érvényesen szavazók száma körülbelül a választójogosultak 47%-a volt, vagyis az érvényességi küszöb átlépése ebben az esetben sem sikerült.<sup>74</sup>

## A hitelesített országos népszavazási kérdések sorsának mérlege

Nos, kérdés, hogy a fent leírtak tükrében milyen konklúzió vonható le. Azt biztosan állíthatjuk, hogy a választópolgári kezdeményezés szervezőinek igen nehéz dolguk van azzal kapcsolatban, hogy olyan kérdést fogalmazzanak meg, amely valóban kiállja a hitelesítés alkotmányos és egyértelműségi próbáját. Viszont sok esetben a hitelesítés ellenére sem történik aktivizálódás a szervező részéről. Jó példa erre a vagyonyilatkozatok adatainak hatósági ellenőrzésére vonatkozó kérdés, amelyben három hitelesítés ellenére sem történt gyűjtés. A legutolsó esetben a szervező az átvett íveket úgy adta vissza az NVI-nek, hogy azokon egyetlen aláírás sem szerepelt, a 28 érvényes aláírás a kezdeményezés hitelesítésekor benyújtott támogató aláírások száma volt.<sup>75</sup> Ugyanezen szervező az általa benyújtott és jogerősen hitelesített további két kérdésben az íveket sem igényelte meg.<sup>76</sup> Joggal vetődik fel a kérdés, hogy vajon mi célja volt a kezdeményezések benyújtásának?

Bár amint láthattuk, a vizsgált hitelesített kérdések közül mindössze négyet nyújtottak be pártok, huszonnégyet pedig magánszemélyek jegyezték, nem árt alaposabban szemügyre venni ezeket a magánszemélyeket. A túlnyomó többségük ugyanis valamilyen módon kötődik a pártokhoz. Van köztük több országgyűlési képviselő, volt országgyűlési képviselő, de olyan is, aki később lett országgyűlési képviselő, vagy helyi önkormányzati képviselő, vagy egyszerű párttag. Volt olyan magánszemély általi kezdeményezés, amely mögé nyíltan odaállt egy párt, és komolyan gondolta az aláírásgyűjtéseket is, más esetben azonban tagjának, szimpatizánsának elvi támogatása mellett – a kérdés politikai mozgósító hatását és saját erőforrásait mérlegelve –

71 8/2022. (I. 11.) KE határozat.

72 Egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXVII. törvény.

73 Az országos népszavazási eljárás módosításáról szóló 2021. évi CXVIII. törvény.

74 Országos népszavazás 2022. április 3. összesített eredmények. Lásd: <https://vtr.valasztas.hu/nepszavazas2022>

75 79/2023. NVB határozat.

76 „Egyetért-e Ön azzal, hogy országos népszavazási kezdeményezést elektronikus felületen kitölthető aláírásgyűjtő íven is lehessen támogatni?” Lásd: [www.valasztas.hu/23-20230303](http://www.valasztas.hu/23-20230303); „Egyetért-e Ön azzal, hogy helyi népszavazási kezdeményezést elektronikus felületen kitölthető aláírásgyűjtő íven is lehessen támogatni?” Lásd: [www.valasztas.hu/17-20230303](http://www.valasztas.hu/17-20230303)



hivatalosan nem állt be a kezdeményezés mögé. Mindenesetre a kérdések túlnyomó többségére az is igaz volt, hogy azok kapcsán a pártok elmondhatták álláspontjukat, szerepelhettek a médiában, és hangsúlyozhatták a közvetlen demokrácia fontosságát, sőt annak gyakorlati kiterjesztése szükségességét is. Valószínű, hogy az esetek többségében nem is volt más a kezdeményezők célja, vagyis a népszavazási kérdés megfogalmazása és benyújtása nem eszköz volt a népszavazás megtartásához, hanem maga volt a cél.<sup>77</sup>

Míg a jogerősen hitelesített választópolgári kezdeményezések döntő többsége az aláírásgyűjtésen bukik el, a Kormány kérdései számára az 50%-os érvényességi küszöb megugrása tűnik lehetetlennek. Ez utóbbi ráadásul még akkor sem változott, ha az országos népszavazás az országgyűlési képviselők általános választásával<sup>78</sup> együtt került megrendezésre, ahol 2022-ben az országos listákra leadott érvényes szavazatok aránya a szavazásra jogosultak számához képest 69% volt. Vagyis, ha minden szavazó, aki az országgyűlési választás országos listájára érvényesen szavazott, a népszavazáson is érvényesen szavazott volna, a Kormány által kezdeményezett kérdésekben érvényes és eredményes lett volna a népszavazás. Az ellenzéki pártok kampánya éppen ezért – mint kiderült eredményesen – arra irányult, hogy szavazóik ne vegyenek részt a népszavazáson, illetve érvénytelen szavazatot dobjanak be a szavazóurnákba.

Az elmúlt tíz év mérlege az országos népszavazás esetén tehát az, hogy akár az úgynevezett alulról jövő, tehát választópolgári, akár a felülről jövő, így a Kormány kezdeményezéséről legyen szó, sikerre vinni, azaz érvényes és eredményes országos népszavazást tartani csak olyan kivételes körülmények között lehet, amikor a választópolgári aktivitás és támogatás mértéke elsöprő erejű, megkockáztatom, csaknem nemzeti egységet feltételez.

## Helyi népszavazások 2014–2023

Az országos népszavazásokhoz képest a helyi népszavazások jóval nehezebben kutathatók, mert bár a kitűzött helyi népszavazásokról a [valasztas.hu](https://valasztas.hu) oldal közöl információt, az azonban nem derül ki, hogy ezek összesen hány benyújtott népszavazási kérdés közül kerültek ki. Az országos népszavazás esetében elérhető az az információ, hogy a 611 benyújtott kérdésből 5-ben tűzött ki a köztársasági elnök országos népszavazást, és lényegében sikeres gyűjtés esetén, további huszonnyolc kérdésben lehetett volna még országos népszavazás.

A helyi népszavazásokról viszont annyit tudunk, hogy az Nsztv. helyi népszavazási eljárást szabályozó VI. fejezetének 2014. október 1-jei hatálybalépése óta 2023. december 31-ig 24 kérdés tekintetében az arra jogosult helyi választási bizottság ki-

<sup>77</sup> TÉGLÁSI 2014: 30–31.

<sup>78</sup> Országgyűlési képviselők választása 2022 – Országos listák. Lásd: <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/orszagos-listak?tab=parties>

tűzte a helyi népszavazást, és azt meg is tartották. Területi népszavazás kitűzésére még nem volt példa. Egy kezdeményezés állt eddig a kitűzéshez a legközelebb, mégpedig a Fekete-Győr András, a Momentum Mozgalom korábbi elnöke által szervezett „Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata vonja vissza a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésére irányuló pályázatát?”, amelyről a későbbiekben lesz szó.

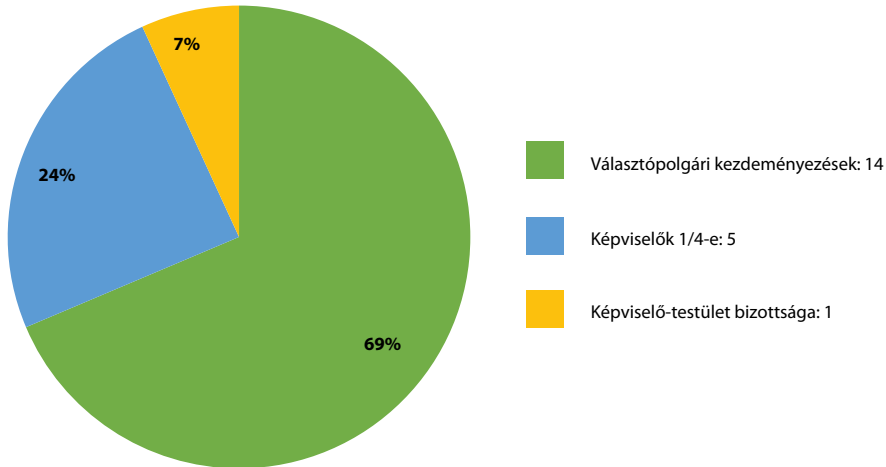
Azt, hogy pontosan mely kérdésekben tűztek ki helyi népszavazást, a jelen tanulmány 4. függeléke tartalmazza.

A kérdések vizsgálhatók a témájuk szempontjából is, e tekintetben azonban először lényeges elhatárolni a területszervezési témájú kérdéseket az egyéb kérdésektől. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) V. Fejezete ugyanis előírja, hogy önálló község alakítása, települések egyesítése, területrészt átadása, település vármegyék közötti átcsatolása, illetve fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása esetén kötelező helyi népszavazást tartani. Szemben az országos népszavazás szabályaival, ahol az alkotmányozó kizárólag negatív irányban szabályozta a népszavazás tárgyköreit, azaz azt határozta meg, hogy miben nem lehet országos népszavazást tartani, a helyi népszavazás esetében jogszabály (törvény, illetve önkormányzati rendelet) azt is előírhatja, hogy miben kötelező helyi népszavazás kitűzése. Ebbe a körbe sorolhatók az Mötv. által nevesített témakörök is, ahol a területszervezési eljárás sikerességének egyik alapfeltétele az adott tárgykörben megtartott érvényes és eredményes helyi népszavazás is. Fontos azonban megjegyezni, hogy a területrészt átadása kivételével az említett területszervezési kérdésekben tartott érvényes és eredményes népszavazás nem dönti el az ügyet, hanem csak előfeltétele az eljárás lefolytatásának, a döntéshozó ugyanis az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök.

A 24 kérdésből 4 kérdés úgynevezett területszervezési kérdés volt. A fennmaradt 20 kérdés vonatkozásában az állapítható meg – szemben az országos népszavazás-kezdeményezések esetében tapasztalt rendkívül széles skálán mozgó témákkal –, hogy azok tárgya többségében valamilyen, a közösség életére meghatározó hatással bíró beruházással áll összefüggésben.<sup>79</sup>

A vizsgált helyi és országos népszavazási kezdeményezések abban hasonlóságot mutatnak, hogy előbbie is döntően alulról jövő kezdeményezések, azaz azok mögött választópolgári kezdeményezések szervezői, mégpedig magánszemélyek álltak. Néhány esetben a képviselők egynegyede, illetve egy esetben a képviselő-testület bizottsága is kezdeményezett helyi népszavazást, de a kezdeményezői kör tekintetében egyértelműen a választópolgári kezdeményezések szervezői dominálnak, ahogyan azt a 6. ábra is mutatja.

79 A korábbi tapasztalatokról lásd LÁSZLÓNÉ 2008: 282–283.



6. ábra: Nem területszervezési kérdésben kitűzött helyi népszavazási kérdések kezdeményezői

Forrás: a szerző szerkesztése

Abban viszont már jelentős az eltérés a népszavazási kezdeményezések két vizsgált típusa között, hogy míg az Nsztv. hatálybalépése óta nem volt olyan választópolgári kezdeményezés, amelyben a köztársasági elnök országos népszavazást tűzött volna ki, a helyi népszavazások esetében a kitűzött népszavazások 70%-át magánszemélyek szervezték.

A jelen tanulmány 4. függelékében foglalt adatok alapján az is látható, hogy a képviselők egynegyede által kezdeményezett valamennyi népszavazás érvénytelen lett, míg Szentkirályon, a képviselő-testület bizottsága által kezdeményezett kérdésben érvényes és eredményes volt a népszavazás, vagyis az öt kezdeményezésből egy volt sikeres.

A magánszemélyek által szervezett tizennégy kérdésből négyben volt érvényes és eredményes a kitűzött népszavazás, vagyis míg a felülről jövő kezdeményezések 20%-a volt úgymond sikeres, addig az alulról jövő kezdeményezések esetében ez a mutató közel 29%. Bár a különbség nem számottevő, az a konklúzió a számok alapján mégiscsak levonható, hogy helyben a választópolgárok szavazásban megnyilvánuló aktivitása a választópolgári kezdeményezések tekintetében nagyobb, mint a képviselők vagy a képviselő-testület bizottsága által kezdeményezettek esetében. Ezen túl fontos megjegyezni azt is, hogy a területszervezési kérdések azok, ahol a legszembetűnőbb a választópolgári aktivitás, a négy kezdeményezésből ugyanis háromban érvényes és eredményes volt a kitűzött helyi népszavazás.<sup>80</sup>

A helyi népszavazási kérdések kapcsán rendelkezésre álló szűkös adatforrás sajnos további összehasonlító elemzést nem tesz lehetővé, azonban a helyi népszavazások körében egy kezdeményezésről még mindenképp szót kell ejteni. Mint már említet-

80 Erről lásd még RADICS 2018: 23–24, valamint TÓTH 2012: 92–98.

tem, területi népszavazás kitűzésére eddig nem került sor, azaz nem volt olyan kezdeményezés, ahol egy adott vármegye vagy kizárólag Budapest választópolgárai fejthették volna ki a véleményüket valamely kérdésben. Ehhez a legközelebb egy fővárosi szintű kezdeményezés állt, amely a közbeszédben a „Nolimpia” néven vált ismertté.

A kezdeményezés szervezője Fekete-Győr András, a Momentum Mozgalom korábbi elnöke volt. 2016. december 2-án nyújtotta be a Fővárosi Választási Bizottsághoz (FVB) az alábbi népszavazásra javasolt kérdést: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata vonja vissza a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésére irányuló pályázatát?”

Az FVB a 3/2016. (XII. 7.) számú határozatában megállapította, hogy az olimpiai játékok megrendezésére való jelentkezés és ebből kifolyólag a 2024-es játékok megrendezésére benyújtott pályázat visszavonása is Budapest Főváros Közgyűlésének hatáskörébe tartozó kérdés, ennél fogva a szervező által benyújtott kérdésben csak fővárosi szintű népszavazást lehet tartani. Az FVB hivatkozott döntésében azt is rögzítette, hogy a kezdeményezés nem ütközik egyetlen, az Nsztv. 32. §-ában nevesített tiltott tárgykörbe, és a népszavazási egyértelműség kétirányú követelményének is megfelel, ennél fogva annak hitelesítéséről döntött.<sup>81</sup> A határozattal szemben érkezett felülvizsgálati kérelmet a Kúria – az ügyvédi képviselőlet igazolásának hiánya miatt – a Knk.IV.38.204/2016/2.<sup>82</sup> számú végzésében érdemi vizsgálat nélkül utasította el, amellyel zöld utat kapott a kezdeményezés, és megkezdődhetett az aláírásgyűjtés.

Az aláírások gyűjtésére az Nsztv. 47. § (1) bekezdése alapján mindössze harminc nap állt rendelkezésre, ami azért érdemel kiemelés, mert egy fővárosi szintű népszavazás esetén akkor kerül sor a kitűzésre, ha azt – ahogy a kezdeményezés idején azt a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 53/2014. (XII. 12.) Főv. Kgy. rendelet 62/A. §-a is tartalmazta – a fővárosi választópolgárok 10%-a kezdeményezte. Mindez 2017 márciusában azt jelentette, hogy a területi szintű népszavazás kitűzéséhez 139 196 érvényes aláírás összegyűjtésére volt szükség.<sup>83</sup> Összehasonlításképp, országos népszavazás esetén a kétszázezer érvényes aláírás gyűjtésére az Nsztv. 19. § (1) bekezdése alapján négy hónapja (120 nap) van a szervezőnek. A „Nolimpia” esetében az összegyűjtött érvényes aláírások száma meghaladta az elrendeléshez szükséges számot, ennek ellenére azonban a fővárosi szintű helyi népszavazást a Fővárosi Közgyűlés nem rendelte el. A határozat indokolása szerint ugyanis „a népszavazással elérni kívánt cél már teljes mértékben megvalósult”<sup>84</sup>

A Kúria a hivatkozott közgyűlési döntést helybenhagyta a Kpkf.IV.37.347/2017/3. számú végzésével, részletesen rögzítve annak előzményeit. E szerint az aláírásgyűjtést követően a Kormány a 2024. évi XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok rendezési jogáért kiírt pályázat helyzetéről szóló 1093/2017. (II. 22.) Korm. határozat 3. pontjában felkérte a Fővárosi Közgyűlést és a Magyar Olimpiai Bizottság elnökét,

81 3/2016. (XII. 7.) számú FVB határozat.

82 Knk.IV.38.204/2016/2. számú végzés.

83 Kvk.V.37.244/2017/3. számú végzés.

84 235/2017. (IV. 5.) Főv. Kgy. határozat.

hogy az olimpia megrendezésére vonatkozó pályázatot vonja vissza.<sup>85</sup> Ezt követően a Fővárosi Közgyűlés a 212/2017. (III. 1.) számú határozatában a 774/2015. (VI. 23.) Főv. Kgy. határozatot – amelyben arról döntött, hogy a Magyar Olimpiai Bizottsággal közösen, Magyarország Országgyűlésének támogatásával megpályázza a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésének jogát – hatályon kívül helyezte, és a Magyar Olimpiai Bizottsággal közösen visszavonta a 2024. évi XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok megrendezésére irányuló pályázatát. Ezt követően állapították meg a népszavazási kezdeményezés támogatására gyűjtött érvényes aláírások számát, majd megszületett az elrendelés megtagadásáról szóló határozat.<sup>86</sup>

Mindez tehát azt jelenti, hogy hasonlóan néhány országos népszavazási kezdeményezéshez, ez a fővárosi szintű területi népszavazási kezdeményezés is szavazás nélkül érte el a szervezői célt, nevezetesen a 2024-es nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésére vonatkozó pályázat visszavonását.

A „Nolimpia” mint kezdeményezés két okból is rendkívül érdekes. Egyrészt azért, mert bár a jogszabályok alapján egyértelmű, hogy városok pályázhatnak a megrendezés jogára, valójában egy ilyen sportesemény megrendezésének joga jóval túlmutat a pályázó város közigazgatási határain, akár a rendezvény miatti infrastrukturális fejlesztések, akár a rendezvényhez kapcsolódó kulturális értékek miatt. Tehát noha a népszavazás eldöntésére jogosultak köre a fővárosban élőkre korlátozódott volna, az ügy, amelyben döntéshozásra készültek, valójában hazánk teljes lakosságának életére hatással lett volna.

A kezdeményezéssel kapcsolatos másik érdekesség, hogy a jogalkalmazók az érvényes aláírások számának meghatározásakor szembesültek azzal a problémával, miszerint nincs pontosan szabályozva, hogy ki jogosult részt venni egy helyi, illetve területi szintű népszavazáson.

Az NVI azt az álláspontot képviselte, hogy ebben az esetben azok jogosultak részt venni a helyi/területi népszavazáson, akik egy időközi helyi önkormányzati választáson is jogosultak lennének megjelenni és szavazni. Ezen elvnek megfelelően közölte a Fővárosi Választási Irodával (FVI) a hitelesítő határozat jogerőre emelkedésének napján a választópolgárok számát. Az FVB azonban a 1/2017.02.01/Jkv. döntésben úgy foglalt állást, hogy a Budapesten lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezők egyaránt jogosultak aláírásukkal támogatni a kezdeményezést. Ennek eredményeképp azonban más módon határozták meg azt, hogy ki jogosult aláírni a kezdeményezést, és hogy mely választópolgárok képezik az elrendeléshez szükséges aláírások meghatározásának alapját, e két csoport ugyanis nem fedi egymást. Az NVB ezt, vagyis hogy az FVB nem azonos alapon határozta meg az aláírásra jogosultak és a népszavazás elrendeléséhez szükséges 10%-ba tartozók körét, súlyosan jogsértőnek ítélte, ezért azonos alapokra helyezte e két személyi kört.<sup>87</sup> Ezzel a megállapítással a Kúria

85 1093/2017. (II. 22.) Korm. határozat.

86 Kpkf.IV.37.347/2017/3. számú végzés.

87 3/2017. NVB határozat.

is egyetértett a felülvizsgálati eljárás során, az NVB-nek azzal az általános érvényű ki nyilatkoztatásával viszont már nem, hogy a helyi népszavazás választójogosultjainak köre azonos az időközi helyi önkormányzati választás választójogosultjaival.<sup>88</sup> A Kúria megítélése szerint ennek meghatározása nem jogalkalmazói, hanem jogalkotói feladat.<sup>89</sup> A jogalkotó a Kúria felhívásának az Nsztv. 44. § és 80. §-át módosító, az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi CXIII. törvénnyel tett eleget. A hivatkozott jogszabály egyértelmű helyzetet teremtett abban a tekintetben, hogy kik jogosultak támogatni a helyi népszavazási kezdeményezést, és kik vehetnek részt a kitűzött helyi népszavazáson. Természetesen a jogalkotó azonos módon szabályozta a támogatásra és a szavazásra való jogosultságot oly módon, hogy azt minden, az érintett településen lakóhellyel rendelkező, valamint az aláírásgyűjtő ív hitelesítését / a helyi népszavazás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet létesített választópolgárnak biztosítja.<sup>90</sup>

A hivatkozott jogszabály-módosítás volt talán a legnagyobb horderejű módosítása a helyi népszavazási eljárásra vonatkozó szabályoknak megalkotásuk óta, az ugyanis világosan látszik, hogy a jogalkotó az országos népszavazás kapcsán sokkal több esetben érezte szükségét a szabályok korrigálásának, mint a helyi népszavazások esetében.<sup>91</sup>

## Összegzés

Összességében levonhatjuk azt a következtetést, hogy a népszavazás mind országos, mind helyi szinten a hatalomgyakorlás olyan eszköze, amelyhez ritkán nyúlnak az arra jogosultak. Persze az is igaz, hogy – figyelemmel a Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú végzésében foglaltakra – az Alaptörvény és az Nsztv. által a kérdés vonatkozásában megfogalmazott követelményeket szigorúan be kell tartani, és az esetek többségében már azok teljesítése is megoldhatatlan feladatnak bizonyul. Ezt követően a választópolgárok aktivizálása, a figyelmük felkeltése nemcsak az aláírásgyűjtés, hanem a szavazás alkalmával is, azaz hónapokon keresztül, még az előzőnél is nagyobb kihívás elé állítja a szervezőket. Az országos népszavazás esetében talán nem is mindig cél eljutni idáig. Sokkal inkább az látszik, hogy a szervezők önmagában a népszavazásra javasolt kérdések benyújtásával kívánják felhívni az Országgyűlést, a Kormányt és természetesen a közvélemény figyelmét arra, hogy nem értenek egyet valamely döntéssel, szabályozással, de valódi szervezői szándék valószínűleg a legtöbb esetben nincs a kezdeményezések mögött. Helyben ettől talán árnyaltabb a helyzet, erre enged következtetni a több érvényes és eredményes helyi népszavazás, de azért azt is fontos látni, hogy tíz év alatt országosan mindössze négy kérdésben tartottak eredményes

88 GÁVA 2019: 70–73.

89 Kvk.V.37.244/2017/3. számú végzés. Lásd: <https://static.valasztas.hu/migration/2017/kvk244.pdf>

90 Nsztv. 44. § (5) bekezdés, valamint 80. § (2) bekezdés.

91 Lásd erről GÁVA 2023.

helyi népszavazást, ami a vizsgált időtartam és a települések száma viszonylatában elenyészőnek tekinthető.

A gyakorlat tehát az Alaptörvényben rögzített kivételesség érvényesülését mutatja, amelyben országos szinten nem kevés szerep jut a tényleges szervezői aktivitás hiányának is. Mindez azokat a véleményeket tükrözi vissza, amelyek a népszavazások gyakorlati alkalmazhatóságát és értelmét csak nagyon szűk körben tartják indokoltnak.<sup>92</sup>

## Felhasznált irodalom

- CSEERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2015): Certain Elements of the Transformed Hungarian Electoral System in the Light of the Experience of the 2014 Elections. *Osteuropa-Recht*, 61(3), 335–362. Online: <https://doi.org/10.5771/0030-6444-2015-3-335>
- CSEERNY Ákos – TÉGLÁSI András – HALÁSZ Iván (2013): Népszuverenitás és népképviselés. In CSEERNY Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., 119–142.
- DAHL, Robert Alan (1995): *Forradalom után? Autoritás a jó társadalomban*. Budapest: Osiris.
- GÁVA Krisztián (2019): Történetek az Agoráról. Az új népszavazási törvény jogalkalmazási tapasztalatai. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről*. Budapest: Dialóg Campus, 33–74. Online: [https://nke-repo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13007/web\\_PDF\\_Tanulmanyok\\_a\\_valasztuojog.pdf?sequence=2](https://nke-repo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13007/web_PDF_Tanulmanyok_a_valasztuojog.pdf?sequence=2)
- GÁVA Krisztián (2023): Az országos és a helyi népszavazás szabályozásának összevetése 2014-től napjainkig. *Acta Humana*, 11(4), 59–80. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2023.4.4>
- LÁSZLÓNÉ KOVÁCS Ilona (2008): A helyi népszavazás szabályozása, gyakorlati tapasztalatai. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 276–289.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSSY Zoltán (2016): A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről. *Jogesetek Magyarázata*, (1–2), 77–84.
- RADICS Katalin Adél (2019): A helyi népszavazások kihívásai Magyarországon. *Diskurzus*, 9(2), 16–26. Online: <https://blszk.sze.hu/images/Diskurzus-2019.-%C3%A9vi-II.-sz%C3%A1m24.pdf#page=28>
- TÉGLÁSI András (2014): Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. *MTA Law Working Papers*, (19). Online: [https://jog.tk.hun-ren.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_19\\_Teglasi.pdf](https://jog.tk.hun-ren.hu/uploads/files/mtalwp/2014_19_Teglasi.pdf)
- TÉGLÁSI András (2015): Véleményszabadság vs. emberi méltóság – Egy rejtélyes alaptörvény-módosítás nyomában. *Acta Humana: Hungarian Centre for Human Rights Publications*, 3(6), 25–47.
- TÓTH Adrienn (2012): Igen vagy nem. A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999–2011). *Politikatudomány Szemle*, (3), 82–114.

92 „Éppen úgy, ahogy nem lehet a polgárokat állandóan gyűlésekre járatni, az emberek a népszavazásokat is gyakran zavarosnak és érdekeiktől függetlennek találják; akik hajlandók a népszavazáson szavazni, gyakran csak egy csekély kisebbséget tesznek ki. A kifejezetten szakmai kérdések különösen alkalmatlanok népszavazásra bocsátásra. És ami a dolog gyakorlati oldalát illeti, a közügyeknek csak nagyon kis százalékát lehet népszavazással eldönteni.” DAHL 1995: 65–66.

## *Jogi források*

- A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2013-238-00-00>
- Egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXVII. törvény. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-117-00-00.0#CI>
- Az országos népszavazási eljárás módosításáról szóló 2021. évi CXVIII. törvény. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-118-00-00.0#CI>
- T/10171. számú törvényjavaslat a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról. Online: <https://bit.ly/3U4PCJn>
- T/17383. számú törvényjavaslat A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény módosítása a korrupciós bűncselekmények elévülési idejének emelése érdekében. Online: <https://bit.ly/4eZ7Ddk>
- A Kemény Ferenc Sportlétesítmény-fejlesztési Programról szóló 1839/2016. (XII. 23.) Korm. határozat. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2016-1839-30-22>
- A 2024. évi XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok rendezési jogáért kiírt pályázat helyzetéről szóló 1093/2017. (II. 22.) Korm. határozat. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A17H1093.KOR&txtreferer=00000001.txt>
- Országos népszavazás időpontjának kitzűzéséről szóló 233/2016. (VII. 5.) KE határozat. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2016-233-30-76>
- Országos népszavazás időpontjának kitzűzéséről szóló 8/2022. (I. 11.) KE határozat. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-8-30-76>
- Országos népszavazás elrendeléséről szóló 8/2016. (V. 10.) OGY határozat. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2016-8-30-41>
- Országos népszavazásról szóló 23/2016. (X. 27.) OGY határozat. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2016-23-30-41>
- Országos népszavazásról szóló 24/2016. (X. 27.) OGY határozat. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2016-24-30-41>
- Országos népszavazás elrendeléséről szóló 32/2021. (XI. 30.) OGY határozat. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-32-30-41.1>
- 29/2012. (V. 25.) AB határozat. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=B012AC61AABEAE9CC1257ADA00524F73>
- 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés. Online: <https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/61A1C8A5EF845C23C1257FB800586047?OpenDocument>
- 3150/2016. (VII. 22.) AB végzés. Online: <https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C410722866921CC9C1257FE90058695B?OpenDocument>
- 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés. Online: <https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/628A002BA47B9404C1257FE600585769?OpenDocument>
- 33/2021. (XII. 22.) AB határozat. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=58C4C4BC8B4F2356C1258782005EDA9C>
- 1/2022. (I. 7.) AB határozat. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=FD9E0DD034F8DFEFC12587A700476CD6>



- 10/2022. (VI. 2.) AB határozat. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=57FE516757A96BE1C12587E4005EC02B>
- 11/2022. (VI. 2.) AB határozat. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=42691364BD0F534EC12587E4005EC3A5>
- 3108/2023. (III. 14.) AB végzés. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=0CBB61356A31160AC125884E00528663>
- 20/2023. (VIII. 7.) AB határozat. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=078E6242A7F4A4C1C12589EB004482D1>
- 21/2023. (VIII. 7.) AB határozat. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=95F4CCBA4EFF8DAFC12589EB00448282>
- 3026/2024. (I. 12.) AB végzés. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=FFBD0C50427826B6C1258A83006042B5>
- 3027/2024. (I. 12.) AB végzés. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=28BACC2C705A66B1C1258A83006042AC>
- 3028/2024. (I. 12.) AB végzés. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=AD9384D79C5B59D7C1258A830060429E>
- 3/2024. (I. 25.) AB határozat. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=A6BC60C093F7CC1BC1258A83006042C0>
- 4/2024. (I. 25.) AB határozat. Online: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=4B73C63155510A6EC1258A83006042BD>
- 14/2016.NVBhatározat. Online: [www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/14-2016-nvb-hatarozat-magyarorszag-kormanya-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyезes-targyaban](http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/14-2016-nvb-hatarozat-magyarorszag-kormanya-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyезes-targyaban)
- 51/2016. NVB határozat. Online: <https://bit.ly/3XZHAM6>
- 150/2016. NVB határozat. Online: <https://bit.ly/4ej8k1u>
- 3/2017. NVB határozat. Online: [www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/3-2017-nvb-hatarozat-m-j-maganszemely-es-dr-sz-m-g-maganszemely-altal-benyujtott-fellebbezes-targyaban](http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/3-2017-nvb-hatarozat-m-j-maganszemely-es-dr-sz-m-g-maganszemely-altal-benyujtott-fellebbezes-targyaban)
- 42/2017.NVBhatározat. Online: [www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/42-2017-nvb-hatarozat-vago-gabor-maganszemely-altal-kezdemenyезett-oroszagos-nepszavazasi-kerdes-targyaban](http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/42-2017-nvb-hatarozat-vago-gabor-maganszemely-altal-kezdemenyезett-oroszagos-nepszavazasi-kerdes-targyaban)
- 697/2018. NVB határozat. Online: [www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/697-2018-nvb-hatarozat-a-momentum-mozgalom-altal-benyujtott-fellebbezes-targyaban](http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/697-2018-nvb-hatarozat-a-momentum-mozgalom-altal-benyujtott-fellebbezes-targyaban)
- 966/2018. NVB határozat. Online: [www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/966-2018-nvb-hatarozat-ur-bence-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyезes-targyaban](http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/966-2018-nvb-hatarozat-ur-bence-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyезes-targyaban)
- 986/2018. NVB határozat. Online: <https://bit.ly/3YgnDsz>
- 177/2019. NVB határozat. Online: [www.valasztas.hu/hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/177-2019-nvb-hatarozat-a-kassai-daniel-maganszemely-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyезes-targyaban](http://www.valasztas.hu/hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/177-2019-nvb-hatarozat-a-kassai-daniel-maganszemely-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyезes-targyaban)
- 34/2020. NVB határozat. Online: [www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/34-2020-nvb-hatarozat-a-kassai-daniel-maganszemely-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyезes-targyaban](http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/34-2020-nvb-hatarozat-a-kassai-daniel-maganszemely-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyезes-targyaban)
- 156/2022. NVB határozat. Online: <https://bit.ly/4eVZoW3>

- 157/2022. NVB határozat. Online: <https://bit.ly/3ZUzEVQ>
- 29/2023. NVB határozat. Online: <https://bit.ly/4hclynU>
- 74/2023. NVB határozat. Online: <https://bit.ly/3ZV42PT>
- 79/2023. NVB határozat. Online: <https://bit.ly/40jxQpJ>
- Knk.II.39.057/2023/3. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkii3905720233-szamu-hatarozat>
- Knk.II.39.102/2023/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkii3910220232-szamu-hatarozat>
- Knk.II.39.103/2023/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkii3910320232-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.40.645/2021/19. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv40645202119-szamu-hatarozat>
- Knk.II.39.058/2022/8. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkii3905820228-szamu-hatarozat>
- Knk.37.807/2012/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knk3780720122-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.37.340/2015/3. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3734020153-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.37.361/2015/3. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3736120153-szamu-hatarozat>
- Knk.VII.37.695/2016/3. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3769520163-szamu-hatarozat>
- Knk.VII.37.647/2018/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3764720182-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.38.258/2018/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3825820182-szamu-hatarozat>
- Knk.VII.37.857/2019/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3785720192-szamu-hatarozat>
- Knk.III.39.060/2023/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiii3906020232-szamu-hatarozat>
- Knk.VII.37.857/2019/2. számú végzés. Online: [www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3785720192-szamu-hatarozat](http://www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3785720192-szamu-hatarozat)
- Knk.III.37.660/2020/2. számú végzés. Online: [www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiii3766020202-szamu-hatarozat](http://www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiii3766020202-szamu-hatarozat)
- Knk.I.37.722/2016/3. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knki3772220163-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.37.257/2016/7. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3725720167-szamu-hatarozat>
- Knk.VII.37.424/2017/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3742420172-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3722220169-szamu-hatarozat>

- Knk.II.40.646/2021/9. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkii4064620219-szamu-hatarozat>
- Knk.II.39.058/2022/8. számú végzés. Online: [www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkii3905820228-szamu-hatarozat](http://www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkii3905820228-szamu-hatarozat)
- Kpkf.IV.37.347/2017/3. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/kpkfiv3734720173-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.38.204/2016/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3820420162-szamu-hatarozat>
- Kvk.V.37.244/2017/3. számú végzés. Online: <https://static.valasztas.hu/migration/2017/kvk244.pdf>
- Knk.I.39.095/2023/6. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knki3909520236-szamu-hatarozat>
- Knk.III.39.012/2024/9. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiii3901220249-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.39.014/2024/6. számú végzés. Online: Knk.IV.39.014/2024/6. számú határozat | Kúria (kuria-birosag.hu)
- 3/2016. (XII. 7.) számú FVB határozat. Online: <https://budapest.hu/valasztas/Documents/FVB/2016%20FVB/3-2016-FVB-12-07-Olimpia2.pdf>
- A Fővárosi Közgyűlés 235/2017. (IV. 5.) Főv. Kgy. határozata fővárosi szintű helyi népszavazás elrendelése kérdésében. Online: <https://budapest.hu/Lapok/2017/a-fovarosi-kozgyules-235-2017-iv-5-fov-kg-y-hatarozata-fovarosi-szintu-helyi-nepszavazas-elrendelese-kerdeseben.aspx>
- A települések száma és népessége jogállás szerint, 2022. január 1., Központi Statisztikai Hivatal. Online: [www.ksh.hu/stadat\\_files/fol/hu/fol0007.html](http://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0007.html)

*1. függelék: Jogerősen hitelesített országos népszavazásra javasolt kérdések*

Sor-szám	Választópolgári kezdeményezés szervezője/Kezdeményező	Népszavazásra javasolt kérdés
1.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tartson, amelyben a tanuló a tizennyolcadik életévét betölti?”
2.	párt	„Akarja-e Ön, hogy az Országgyűlés a munka törvénykönyvéről szóló törvényt úgy módosítsa, hogy a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés esetén kétszáz százalék bérpótlék járjon?”
3.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy ne kelljen a gazdasági kamarai közfeladatok ellátásához kötelezően kamarai hozzájárulást fizetni?”
4.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az öregségi nyugdíj folyósítása az országgyűlési képviselői megbízatás idején szüneteljen – a jelen kérdésben tartott népszavazást követő évtől?”
5.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek számára az év minden napján ingyenes gyermekétkeztetést biztosítson az állam?”

Sor-szám	Választópolgári kezdeményezés szervezője/Kezdeményező	Népszavazásra javasolt kérdés
6.	magánszemély	„Egyetért Ön azzal, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 2. számú mellékletében meghatározott gazdasági társasággal foglalkoztatási jogviszonyban álló természetes személy havonta legfeljebb bruttó 2 millió forint összegű javadalmazásban részesülhessen?”
7.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt az állami tulajdonban álló termőföldek értékesítésének a tilalmáról?”
8.	magánszemély	„Egyetért Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselők választásán minden pártlistát állító párt köteles legyen a Magyar Államkincstárnak visszafizetni a számára közpénzből juttatott kampánytámogatást, ha a pártlista nem szerezte meg az országos listákra leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át?”
9.	Kormány	„Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”
10.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?”
11.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy általános iskolában a tanulóknak a kötelező tanórákon kívüli foglalkozásokon csak a törvényes képviselője kérésére legyen kötelező részt venni?”
12.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a korrupciós bűncselekmények büntethetősége legalább tizenkét év elteltével évüljön el?”
13.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy köztulajdonban álló gazdasági társasággal foglalkoztatási jogviszonyban álló személy onnan származó éves jövedelme a köztársasági elnök tiszteletdíjának éves összegét ne haladhassa meg?”
14.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy december huszonnegyedike munkaszüneti nap legyen?”
15.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés írja elő a törvény alapján vagyonyilatkozat-tételre kötelezett személyek vagyonyilatkozataiban foglaltak helytállóságának rendszeres, kötelező, a hatósági nyilvántartásokban foglalt adatokkal való összevetéssel történő vizsgálatát?”
16.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt?”
17.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy országos népszavazási kezdeményezést elektronikus felületen kitölthető aláírásgyűjtő íven is lehessen támogatni?”
18.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy helyi népszavazási kezdeményezést elektronikus felületen kitölthető aláírásgyűjtő íven is lehessen támogatni?”
19.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a házasság közjegyző általi felbontással is megszűnhessen?”

Sor-szám	Választópolgári kezdeményezés szervezője/Kezdeményező	Népszavazásra javasolt kérdés
20.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy 2023. január 1-ig a 38086/78 helyrajzi számú Kvassay Jenő út, Ráckevei-Soroksági Dunaág, Duna folyam, MÁV Kelenföld-Keleti pályaudvar vasútvonal által határolt területre atlétikai stadion ne épüljön?”
21.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés írja elő a törvény alapján vagyonnyilatkozat-tételre kötelezett személyek vagyonnyilatkozataiban foglaltak helytállóságának rendszeres, kötelező, a hatósági nyilvántartásokban foglalt adatokkal való összevetéssel történő vizsgálatát?”
22.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy 2023. január 1-ig a 38086/78 helyrajzi számú Kvassay Jenő út, Ráckevei-Soroksági Dunaág, Duna folyam, MÁV Kelenföld-Keleti pályaudvar vasútvonal által határolt területre atlétikai stadion ne épüljön?”
23.	párt	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés módosítsa a köznevelési törvényt úgy, hogy Magyarországon a tankötelezettség újra 18 éves korig tartson?”
24.	Kormány	„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?”
25.	Kormány	„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?”
26.	Kormány	„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be?”
27.	Kormány	„Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?”
28.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés írja elő a törvény alapján vagyonnyilatkozat-tételre kötelezett személyek vagyonnyilatkozataiban foglaltak helytállóságának rendszeres, kötelező, a hatósági nyilvántartásokban foglalt adatokkal való összevetéssel történő vizsgálatát?”
29.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy helyi népszavazási kezdeményezést elektronikus felületen kitölthető aláírásgyűjtő íven is lehessen támogatni?”
30.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy országos népszavazási kezdeményezést elektronikus felületen kitölthető aláírásgyűjtő íven is lehessen támogatni?”
31.	párt	„Egyetért Ön azzal, hogy az üvegpalackok visszaválthatók legyenek?”
32.	párt	„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvényt?”
33.	magánszemély	„Egyetért-e Ön azzal, hogy ne kelljen a gazdasági kamarai közfeladatok ellátásához kötelezően kamarai hozzájárulást fizetni?”

Valós cél vagy játékszer?

2. függelék: Az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Kúria népszavazási kérdést hitelesítő vagy a hitelesítést helybenhagyó végzését

Országos népszavazásra javasolt kérdés	NVB határozat	Megsemmisített kúriai végzés	Alkotmánybírósági határozat	Új eljárásban hozott kúriai végzés
„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj jogszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1.-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?”	83/2015. NVB határozat (hitelesítés megtagadása)	Knk.IV.37.467/2015/2. (az NVB határozatát megváltoztatta és a kérdést hitelesítette)	28/2015. (IX. 24.) AB határozat	Knk.IV.37.989/2015/2.
„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?”	20/2021. NVB határozat (hitelesítés)	Knk.I.40.792/2021/10. (hitelesítés helybenhagyása)	10/2022. (VI. 2.) AB határozat	Knk.I.39.469/2022/2.
„Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresési járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap legyen?”	24/2021. NVB határozat (hitelesítés)	Knk.I.40.793/2021/9. (hitelesítés helybenhagyása)	11/2022. (VI. 2.) AB határozat	Knk.I.39.470/2022/2.
„Egyetért Ön azzal, hogy a tanuló a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 6. mellékletben meghatározott testneveléssel együtt számított heti óraszámát három órával csökkenjen?”	40/2023. NVB határozat (hitelesítés megtagadása)	Knk.II.39.057/2023/3. (az NVB határozatát megváltoztatta, a kérdést hitelesítette)	20/2023. (VIII. 7.) AB határozat	Knk.II.39.102/2023/2. (az NVB határozatát megváltoztatta, a kérdést ismétlen hitelesítette)
			3/2024. (I. 25.) AB határozat	Knk.IV.39.014/2024/6. (az NVB határozatát helybenhagyta)
„Egyetért-e Ön azzal, hogy a helyi tanterv a tanórai foglalkozások időkerete harminc százaléka felhasználásáról rendelkezzen?”	41/2023. NVB határozat (hitelesítés megtagadása)	Knk.II.39.058/2023/2. (az NVB határozatát megváltoztatta, a kérdést hitelesítette)	21/2023. (VIII. 7.) AB határozat	Knk.II.39.103/2023/2. (az NVB határozatát megváltoztatta, a kérdést ismét hitelesítette)
			4/2024. (I. 25.) AB határozat	Knk.III.39.012/2024/9. (az NVB határozatát helybenhagyta)

3. függelék: Jogerősen hitelesített országos népszavazási kezdeményezések, amelyekben az NVB megállapította a támogatásukra gyűjtött érvényes aláírások számát

Országos népszavazásra javasolt kérdés	Érvényes aláírások száma
„Egyetért Ön azzal, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 2. számú mellékletében meghatározott gazdasági társasággal foglalkoztatási jogviszonyban álló természetes személy havonta legfeljebb bruttó 2 millió forint összegű javadalmazásban részesülhessen?” (2015)	106 275
„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt az állami tulajdonban álló termőföldek értékesítésének a tilalmáról?” (2015)	181 318
„Egyetért-e Ön azzal, hogy a korrupciós bűncselekmények büntethetősége legalább tizenkét év elteltével évüljön el?” (2017)	4 755
„Egyetért-e Ön azzal, hogy köztulajdonban álló gazdasági társasággal foglalkoztatási jogviszonyban álló személy onnan származó éves jövedelme a köztársasági elnök tiszteletdíjának éves összegét ne haladhassa meg?” (2017)	46 875
„Egyetért-e Ön azzal, hogy december huszonegyediké munkaszüneti nap legyen?” (2017)	70 722
„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés írja elő a törvény alapján vagyonnyilatkozat-tételre kötelezett személyek vagyonnyilatkozataiban foglaltak helytállóságának rendszeres, kötelező, a hatósági nyilvántartásokban foglalt adatokkal való összevetéssel történő vizsgálatát?” (2017)	18
„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt?” (2017)	30 360
„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés írja elő a törvény alapján vagyonnyilatkozat-tételre kötelezett személyek vagyonnyilatkozataiban foglaltak helytállóságának rendszeres, kötelező, a hatósági nyilvántartásokban foglalt adatokkal való összevetéssel történő vizsgálatát?” (2023)	28
„Egyetért Ön azzal, hogy az üvegpalackok visszaválthatók legyenek?” (2023)	25
„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvényt?” (2023)	24

*Forrás: [www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek](http://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek)*

## 4. függelék: 2014–2023 között kitűzött helyi népszavazások

Év	Helyszín	Szervező/ terület- szervezési kérdés	Népszavazásra feltett kérdés	Népszavazás eredménye
2015	Budapest Főváros XII. kerület	képviselők ¼-e	„Egyetért-e Ön a Normafa területének helyreállításával a Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2015. (I. 27.) számú határozatában foglaltak szerint?”	Érvénytelen népszavazás
2015	Méhkerék, Békés vármegye	magán- személy	„Egyetért-e azzal, hogy Méhkerék Község Román Nemzetiségi Települési Önkormányzat kezdeményezze a Méhkeréki Román Nemzetiségi Kétnyelvű Általános Iskola fenntartói jogának átvételét a 2016/2017-es tanévtől kezdődően?”	Érvényes, eredményes népszavazás
2016	Szentlőrinc-káta, Pest vármegye	terület- szervezési kérdés	„Egyetért-e azzal, hogy Szentlőrinc-káta község Jász-Nagykun-Szolnok megyéhez csatlakozzon?”	Érvénytelen népszavazás
2017	Algyő, Csongrád- Csanád vármegye	magán- személy	„Akarja-e Ön, hogy a K&P Chem Kft. az Algyő 01747/9 helyrajzi számú ingatlanon háztartás-vegyipari alapanyagokat előállító üzemet létesítsen?”	Érvénytelen népszavazás
2017	Berettyó- újfalu, Hajdú- Bihar vármegye	képviselők ¼-e	„Akarja-e Ön, hogy Berettyóújfalu Város Önkormányzata Képviselő-testülete a berettyóújfalui 335/10 hrsz-ú ingatlan büntetés-végrehajtási egészségügyi központ kialakítása céljából történő állami tulajdonba adásáról szóló 107/2017. (V. 25.) önkormányzati határozatot visszavonja?”	Érvénytelen népszavazás
2017	Felsőrajk, Zala vármegye	magán- személy	„Egyetért-e Ön azzal, hogy Felsőrajk község Önkormányzata a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság által benyújtandó EFOP-2.2.2-17 »Intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés fejlesztése, -intézményi férőhely kiváltás« tárgyú pályázat megvalósításának céljából az önkormányzat tulajdonát képező ingatlanokat biztosítsa a pályázó részére?”	Érvénytelen népszavazás
2018	Budapest VII. kerület	képviselők ¼-e	„Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete Budapest VII. kerület Károly körút- Király utca- Erzsébet körút- Rákóczi út által határolt területén úgy szabályozza az üzletek nyitvatartási rendjét, hogy a vendéglátást folytató üzletek 24.00 óra és 6.00 óra között nem tarthatnak nyitva?”	Érvénytelen népszavazás
2018	Kerepes, Pest vármegye	magán- személy	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Szilasi rétként ismert terület bármely telkén Kerepes Város Önkormányzat Képviselő-testületének 207/2017.(VI.27.) Kt. határozatában meghatározott önkormányzati tulajdonú telkeket is beleértve, orvosi rendelők épüljenek?”	Érvénytelen népszavazás
2018	Tolna- némedi, Tolna vármegye	magán- személy	„Akarja-e Ön, hogy Tolnanémedi Község Önkormányzatának Képviselő Testülete visszavonja a 25/2017./III.22./ ÖK számú határozatát, melyben intézményi férőhely kiváltásához ingatlant (5 db építési telket) biztosít.”	Érvénytelen népszavazás



2018	Madocsa, Tolna vármegye	magán-személy	„Támogatja-e Ön, hogy Madocsa Község közigazgatási területén homok- és kavicsbánya létesüljön?”	Érvényes és eredményes népszavazás
2018	Madocsa, Tolna vármegye	magán-személy	„Akarja-e Ön, hogy Madocsa Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a településrendezési tervében tilalmazza a kavics- és homokbányászatot érintő külszíni bányatelek nyitását illetve fektetését Madocsa közigazgatási területén?”	Érvényes és eredményes népszavazás
2018	Pilisborosjenő, Pest vármegye	nincs adat	„Támogatja-e Ön az előző állapot visszaállítását a »Várvölgy« vonatkozásában a korábban hatályos HÉSZ szabályozásnak megfelelően, amennyiben a tulajdonosok a jelenleg Hatályos HÉSZ alapján benyújtott kártérítési igényüktől elállnak, melynek bírósági megítélése a község gazdálkodását ellehetetlenítené, és a lakosság terheit növelné.”	Érvénytelen népszavazás
2018	Szentkirály, Bács-Kiskun vármegye	képviselő-testület bizottsága	„Ön szerint az M44 gyorsút Szentkirály-Kecskemét leágazása létesítésével összefüggésben a Szentkirály közigazgatási területén áthaladó 4623. és 4622. jelű országos közutak fejlesztésének melyik változata szerint módosítsa a képviselő-testület a helyi településrendezési eszközöket az alábbiak közül: O I. változat: főúttá minősítés kétoldali szerviz utakkal és belterületi elkerüléssel; O II. változat: mellékút kerékpárúttal a belterületen át; O II.a. változat: mellékút kerékpárúttal és belterületi elkerüléssel?”	Érvényes és eredményes népszavazás
2018	Komló, Baranya vármegye	terület-szervezési kérdés	„Egyetért-e Ön azzal, hogy Komló Város Önkormányzata Mánfa Község Önkormányzatával területcserére vonatkozó megállapodást kössön, melynek alapján a 2019. évi általános önkormányzati választás napjával a mánfai 0309/1-25, 0310/1-11, 0310/13-14, 0311, 0312/1-4, 0313/1, 0314-0315, 0318, 0321/1, 0322/1-26, 0323-0325, 0326/1-2, 0326/4-6, 0327, 0339/2, 0339/8, 0380/2, 0380/8-23, 0382-0383, 0384/1-3, 0385-0393, 0394/2, 0396-0398, 0400, 0459/4 helyrajzi szám alatti területek Komló város közigazgatási területéhez, a komlói 0411-0424, 0425/1-2, 0426-0431, 0433-0441, 0442/1-13, 0443, 0444/1-10, 0445, 0446/1-10, 0447, 0448/1-9, 0449, 0450/1-7, 0451 helyrajzi szám alatti területek – így az Ön által lakott ingatlan is – Mánfa község közigazgatási területéhez kerüljenek átcsatolásra?”	Érvényes és eredményes népszavazás
2018	Mánfa, Baranya vármegye	terület-szervezési kérdés	„Egyetért-e Ön azzal, hogy Mánfa Község Önkormányzata Komló Város Önkormányzatával területcserére vonatkozó megállapodást kössön, melynek alapján a 2019. évi általános önkormányzati választás napjával a komlói 0411-0424, 0425/1-2, 0426-0431, 0433-0441, 0442/1-13, 0443, 0444/1-10, 0445, 0446/1-10, 0447, 0448/1-9, 0449, 0450/1-7, 0451 helyrajzi szám alatti területek Mánfa község közigazgatási területéhez, a mánfai 0309/1-25, 0310/1-11, 0310/13-14, 0311, 0312/1-4, 0313/1, 0314-0315, 0318, 0321/1, 0322/1-26, 0323-0325, 0326/1-2, 0326/4-6, 0327, 0339/2, 0339/8, 0380/2, 0380/8-23, 0382-0383, 0384/1-3, 0385-0393, 0394/2, 0396-0398, 0400, 0459/4 helyrajzi szám alatti területek – így az Ön által lakott ingatlan is – Komló város közigazgatási területéhez kerüljenek átcsatolásra?”	Érvényes és eredményes népszavazás

2019	Révfülp, Veszprém vármegye	magán-személy	„Akarja-e Ön, hogy Révfülöp vízparti központjában, a móló és a futballpálya közötti öblöt az eddigi funkciója helyett teljes területén 133 db vitorlánhajó téli-nyári vízen-tárolására alkalmas vitorlaskikötővé alakítsák át, ehhez a vízbe ív alakú, az ívével a nagymólón is túlnyúló, 180 m hosszúságú, betonoszlopokkal és szádfalakkal megtámasztott, 16.000 m <sup>3</sup> terméskövet tartalmazó kőgátat építsenek, a vízfelületre 600 m <sup>2</sup> felületen úszó-pontonokat telepítsenek, a téli vízbefagyás ellen a hajókat szivattyús vízcirkuláló csővezetékekkel vegyék körül, a parton különböző kikötőkiszolgáló létesítményeket, köztük a Nadas borozó mellé mobil hajókiemelő darut telepítsenek, a füves partot a hajók oda és elszállítására, ki-be emelésére használják, és kizárólag a vitorlaskikötőt használóknak 101 db-os autóparkoló létesítsenek?”	Érvénytelen népszavazás
2019	Velence, Fejér vármegye	magán-személy	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Helyi Építési Szabályzatot és a Velencei Településrendezési Eszközöket Velence Város Önkormányzat Képviselő-testülete úgy módosítsa, hogy semmit ne lehessen a Velence Korzó területén építeni?”	Érvénytelen népszavazás
2022	Biatorbágy, Pest vármegye	képviselők ¼-e	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Budapest-Balaton kerékpárút Biatorbágy belterületi szakasza ne a Szabadság út – Nagy utca nyomvonalon kerüljön kiépítésre?”	Érvénytelen népszavazás
2022	Tata, Komárom-Esztergom vármegye	magán-személy	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Tata, 1841 hrsz-ú (Esterházy műemlék lóistálló és lovas pálya) ingatlanra vonatkozóan telkeken gépjármű-közlekedésre alkalmas út ne épüljön, és az ott már meglévő utat se lehessen kiszélesíteni?”	Érvénytelen népszavazás
2022	Tata, Komárom-Esztergom vármegye	magán-személy	„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Tata, 1841 hrsz-ú (Esterházy műemlék lóistálló és lovas pálya) ingatlanra vonatkozóan a város településképi rendelete (29/2018. [XII. 20.] és helyi építési szabályzata (38/2005. [XII. 6.]) a 2020. február 28-án hatályos állapotában maradjon?”	Érvénytelen népszavazás
2022	Tata, Komárom-Esztergom vármegye	magán-személy	„Egyetért-e Ön azzal, hogy Tata Város Önkormányzata ne köthesse településfejlesztési szerződést a Tatai Öreg-tó Természetvédelmi Területén létesülő beruházáshoz kapcsolódóan, megőrizve ezzel a terület természeti és épített értékeit?”	Érvénytelen népszavazás
2022	Bezenye, Győr-Moson-Sopron vármegye	magán-személy	„Akarja-e Ön, hogy a bezenyei mezőgazdasági termelősövetkezet területén több, mint 100 lakótelek kerüljön kialakításra?”	Érvénytelen népszavazás
2022	Boncod-földe, Zala vármegye	magán-személy	„Egyetért-e Ön azzal, hogy Boncodfölde Község belterületén és külterületén távközlési antennatartó torony épülhessen?”	Érvényes és eredményes népszavazás
2023	Pilismarót, Komárom-Esztergom vármegye	képviselők ¼-e	„Egyetért-e Ön azzal, hogy Pilismarót község közigazgatási területén külfejtéses bányászati tevékenységet végezzenek, és ennek érdekében Pilismarót Község Önkormányzat Képviselőtestülete a bányászati tevékenységgel igénybe venni tervezett területet a településrendezési tervben nyersanyag-kitermelés (bánya) vagy nyersanyag-feldolgozás céljára szolgáló különleges beépítésre szánt vagy beépítésre nem szánt övezetbe sorolja?”	Érvénytelen népszavazás



# A magyar fiatalok vallási és szociális érdeklődésének tétje a 2000 utáni kutatási eredmények és a 2022-es népszámlálási adatok tükrében

BAUER LILLA<sup>1</sup>

*Számos területen és korosztályban – különösen a városi fiatalok esetében utalnak erre kutatások – a vallásosság klasszikus szerepe, amely tehát a közért, közösségért vállalt felelősséget, s az ezzel járó, aktív, konkrét segítő munkában is megnyilvánuló szociális érzékenységet jelenti, világszerte elhalványult. Az értelemkereső hit, az egyénnek individuális fontosságot, biztonságot ígérő, sok elemből összegyűrt „maga módján vallásosság” ezzel szemben jelentős. Tanulmányunkban egy kis léptékű kérdőíves kutatást is bevetve annak igyekszünk utánajárni, hogy e világszerte tapasztalt változások milyen mértékben és formában vannak jelen a magyar fiatalok körében, s hogy, amint tanulmányunk címe is mutatja, hogyan értelmezhetjük a magyar fiatalok vallási érdeklődését a 2022. évi népszámlálás eredményeit megismerve.*

**Kulcsszavak:** fiatalok, maga módján vallásos, szociális érzékenység, önkéntesség, közösség, életcél és életérték

## *The Stakes of Young People’s Religious and Social Interest in the Light of Research Results After 2000 and After the 2022 Census*

*In many areas and age groups – especially in the case of urban youth, research points to this – the classic role of religiosity, which therefore means responsibility for the public and the community, and the accompanying social sensitivity manifested in active, concrete helping work, has faded worldwide. On the other hand, meaning-seeking faith, promising individual importance and security, „religiosity in its own way” (somethingism) made up of many elements, is significant. Using a small-scale questionnaire survey in our study, we are trying to find out to what extent and in what form these changes experienced worldwide are present among young Hungarians.*

1 Egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék.

*Furthermore, how can we interpret the religious interest of young Hungarians by learning the results of the 2022 census.*

**Keywords:** young people, religious in their own way (somethingism), social sensitivity, volunteering, community, life purpose and life value

## Bevezetés

Számos kutatás folyt az utóbbi években a fiatalok vallásosságáról, a vallásosság formájáról, megélésének módjáról nemzetközi és magyar viszonylatban egyaránt. E reprezentatív kutatási célok és eredmények arra irányultak, hogy képet kaphassunk a vallásos fiatalok arányáról mai társadalmunkban, illetve hogy ezen belül a „maga módján hívőket”, valamint a hitüket felekezethez, egyházi intézményhez köthető módon gyakorló hívők számarányát megismerjük.

Jelen tanulmányunkban előbb a posztindusztriálisnak nevezett kor általános szakirodalmi tapasztalatait idézzük fel a vallásosság és szekularizáció, valamint a vallásosság modelljei kapcsán. Ezután összevetjük több, a közelmúltban lefolytatott kutatás eredményeit a magyar ifjúság valláshoz, vallásosságához való viszonyát illetően. Végül pedig a magyar fiatalság vallással és önkéntes szociális munkával kapcsolatos attitűdjeiről gyűjtött tapasztalatainkat szeretnénk megosztani olvasóinkkal.

Csatlakoznál-e önkéntesként a rászorulókat segítő vallási közösségek munkájához? – kérdezzük.

Kíváncsiak vagyunk e kérdésen belül arra, hogy képesek-e észlelni egyáltalán a 18 és 30 év közötti magyar fiatalok a magyarországi vallási alapú közösségek létezését, tudnak-e róluk? A második kérdés az, hogy felfigyelnek-e jártukban-keltükben, híreket olvasva arra, hogy mit is csinálnak, hogyan is teljesítik karitatív küldetésüket ezek a vallási, felekezeti közösségek, csoportok? Harmadik kérdésünk arra irányul, hogy bizonyos részvételi, empatikus odafordulással észlelik-e a fiatalok a körülöttük élő rászorulókat?

Miután képet kaptunk arról, hogy a 18–30 év közötti fiatalokban vannak-e receptorok a körülöttük zajló vallási alapú tevékenységre, illetve hogy szociálisan mennyire érzékenyek a rászorulókat iránt, e két terület összekötése kerül reflektorfénybe. Sarkítva az izgat bennünket, hogy az empatikusságnak, a szociális érzékenységnek és a vallással kapcsolatos attitűdöknek van-e közös platformjuk. Képzeljünk el lehetséges válaszokat az alanyainktól! Például: „Igen, látom, hogy különböző vallási háttérű csoportok ételt osztanak. Helyes, az a dolguk. De én nem vagyok vallásos, szóval én ebbe nem kapcsolódnék be.” Vagy: „Nem értem, miért kell rászoktatni az embereket,

„hogyan munkakeresés helyett ételosztó helyeket keressenek?” Vagy: „Állam és egyház szétválasztása után nem gondolnám, hogy a különböző vallásos csoportoknak kell gondoskodniuk a rászorulókról.” Vagy: „Igen, a szociális, karitatív tevékenység évszázadokon keresztül az egyház dolga volt, nagyon helyes, ha most is végzi.”

Ezt követően érdekes tanulságokkal szolgálhat annak a feltárása, hogy vajon a szociálisan érzékeny, empatikus, segíteni vágyó fiatalok esetében van-e annak szerepe, hogy az a közösség vagy csoport, amelyhez csatlakozva segítő munkát végezhetnek, vallási alapú-e, vagy pusztán civil közösség. Képzelőerőnket segítségül hívva újfent feltételezhetünk reakciókat. Például: „Én szívesen segítek a rászorulókon, mindegy, milyen szervezethez kell csatlakoznom emiatt.”; „Én csak keresztény szervezetben végzek önkéntes munkát.”; „Számomra fontos, hogy csak olyan szervezettel működjek együtt, amely nem tartozik semmilyen valláshoz, felekezethez!”

## Módszertan

Kérdéseimre a válaszokat a következő módon kerestem: más kutatások eredményeit, saját tapasztalataimat, magam készítette interjúkat és nem reprezentatív online kérdőívezést alkalmaztam.

Saját tapasztalataim e téren több mint egy évtizedes egyetemi oktatói munkámra épülnek, ugyanis a szociális, az oktatási és a kulturális ágazat szakigazgatásának oktatása során alkalmam van a hallgatók attitűdjeit vagy saját ismertetésük, gondolkifejtésük, vagy pedig közvetett véleményeik alapján megismerni. Ez a humán szakigazgatási terület a nemzetközi szociális jóléti modellek, a rászorulókat támogatása, a hátrányos helyzet, a deviancia fogalmának ismeretét, továbbá mind a történeti, mind pedig a jelenkori állami gyakorlatok megismerését magában foglalja. Ezen tárgykörök kifejtése közben szükségképpen napirendre kerülnek állásfoglalások, vélemények a hallgatók részéről, amelyek alapján körvonalazódik szociális érzékenységük.

Emellett az oktatási és kulturális ágazaton belül az egyházak és az állam együttműködésének történeti és jelenkori sajátosságait is elemezzük, akár az egyházak karitatív szerepéről, akár az általuk fenntartott oktatási vagy szociális intézményekről tanulunk.

A tájékozódó, nem reprezentatív kérdőívezés lefolytatásában Ignác Emese másodéves egyetemi hallgató nyújtott segítséget, munkáját hálásan köszönöm! Közös célunk volt, hogy Emese saját, 18 és 32 éves kor közötti ismeretségi körében érdeklődjön kortársai szociális érzékenysége és a vallási alapú közösségekben végezhető szociális tárgyú önkéntes munka összekapcsolása iránti hajlandóságáról.

Elméleti háttérként pedig a vallás és a társadalom kapcsolatát elemző, értelmező szakirodalomból válogattam, klasszikus művekre és friss munkákra egyaránt támaszkodva.

## A vallás társadalomformáló szerepének újkori értelmezéséről

Írásunk William James pragmatikus szemléletmódjával áll rokonságban annyiban, hogy a vallást, vallásosságot aszerint szemléljük, hogy milyen egyéni és társadalmi megnyilvánulásai és hatásai vannak a hitnek.<sup>2</sup>

A 19. századra megerősödött társadalomtudományok képviselői a szekularizáció elsöprő térhódítását hirdették a vallásossággal szemben. Rodney Stark 1999-es írásában<sup>3</sup> történelmi áttekintést adva igyekszik ugyanakkor bizonyítani azt, hogy a szekularizáció versus vallásosságnak az angliai polgári forradalom óta napirenden levő vitája sosem dőlt el, inkább az volt a jellemző, hogy pró és kontra, hol az egyik, hol a másik oldal erősödött meg szignifikánsabban. Váltakozó jelenlétük és váltakozó dominanciájuk azonban napjainkig nem tett pontot e kérdés végére, sportnyelven szólva, a meccs nem dőlt el. A polgári társadalmak kialakulását követően az ipari forradalom következményei, valamint a tudományosság megerősödése és specializálódása nyomán általános feltételezés volt, hogy a tudományok fejlettsége, a technokrata szemlélet a vallás hanyatlását fogja okozni. Niklas Luhmann az 1970-es években pedig arra hívta fel a figyelmet, hogy a társadalom és a kultúra komplexitása új vallási igényt teremtett. Műveiben az egzisztencialista filozófia szemszögéből vizsgálja a vallás szerepét a társadalomban. Úgy véli, hogy a vallás egyszerre immanens és transzcendens kommunikáció az emberek között, amelynek tárgya (Isten, az élet értelme, az élet értéke a halál felől tekintve stb.) a világon kívülre esik. Mivel azonban, ahogyan Viktor Frankl egyik ismert műve már a címében is mondja: az ember a lét értelmére irányuló kérdéssel szemben áll, s csak e kérdés által tudja önmagát meghatározni, így a vallásosság igénye sosem iktatható ki az emberi létezésből.<sup>4</sup> Talcott Parsons a vallás integratív szerepét hangsúlyozva igyekszik bizonyítani, hogy a társadalmi rend vallási értékeken nyugszik.<sup>5</sup> Peter Berger az egyén és társadalom bonyolult kapcsolatát feltáró jelentésrendszerek vizsgálata során megállapítja, hogy ezek alulról szerveződnek, az egyén részben tudatosan, részben öntudatlanul konstituálja őket. Az így létrehozott világ előtt azonban mégis értetlenül és elveszve állna a vallás nélkül, ezért Berger a vallást igen líraian valahogy így határozza meg: a vallás olyan, mint egy szent sátor, amely azért borul mind az egyén, mind pedig a társadalom fölé, hogy megvédje őket a káosztól.<sup>6</sup>

A 20. századra megjelenik a vallásosság vizsgálatának új szempontokra bontott megközelítése. Három nagy egység rajzolódott ki ekkorra a vallásosságon belül vagy magukat vallásosnak nevezők között: a hagyományos egyházak követői, az intézményesített vallásokat egyházi előírások betartása nélkül követők és a „maga módján vallásosak” nagy csoportjai. S ekkor még nem is említettük azokat, akik a „Vallásos vagy-e?” kérdést érvénytelennek tartják önmagukra nézve, azonban a „Hívó vagy-e?”

2 JAMES 2019.

3 STARK 1999.

4 FRANKL 2005.

5 PARSONS 2000.

6 BERGER 1967.

kérdésre szíves örömet válaszolnak igennel. Elmondhatjuk, hogy bár a modern kor valóban együtt járt az intézményesített vallások egyházai számára híveik számának apadásával, a vallás hanyatlásáról mégsem beszélhetünk.

Hogy miért látjuk kiemelkedően fontosnak a vallásosság egyéni és társadalmi határait? Nos, vallásosnak lenni, legyen az bármely típusú válasz is a fentiek közül, kétségkívül komolyan visszahat az egyén értékválasztásaira, s ezáltal a társadalmi folyamatokra, amelyek nem nélkülözhetnek olyan alapértékeket, amelyek az együttműködésre, szolidaritásra, kölcsönösségre alapulnak. Fukuyama napjaink jóléti államainak gazdasági és társadalmi fenntarthatóságát vizsgálva vélekedik úgy, hogy posztindusztriális korunkban kormányprogramokkal már nem lehet biztosítani a jóléti államok eredményeinek fennmaradását. Nem lehet a tartós munkanélküliséget, a bevándorlást, vagy éppen a társadalombiztosítás problémáit a jóléti állam kiterjesztésével orvosolni. A fenntartható jólét sokkal inkább függ a civil társadalmak lététől, munkálkodásától. Ez pedig a legkisebb társadalmi közösség kultúráját, a családra épülő másodlagos intézményhálózat sokféleségét jelenti, amilyenek a különböző intézetek, társulások, vállalkozások, beleértve az egyházakat és a karitatív egyesületeket is.

„Erős és szilárd családstruktúrát és időtálló társadalmi intézményeket nem lehet törvényekkel létrehozni, ahogy a kormányzatok bankot vagy központi hadsereget állítanak fel. Egy civil társadalom boldogulása, gyarapodása az illető nép természetétől, szokásaitól, etikájától függ – ezek az összetevők csak közvetve, tudatos politikai tevékenységgel alakíthatók, s a kultúrát megillető tisztelettel kell fenntartani és óvni őket.”<sup>7</sup>

A kultúra pedig kisebb vagy nagyobb mértékben szervesen összefonódik a vallásossággal, legyen szó akár a nyugati világot megalapozó alapvetően zsidó és keresztény vallásról, akár a keleti világ muzulmán, konfucianus vagy hindu vallásairól, s persze még folytathatnánk a társadalmi létet, államiságot befolyásoló vallások felsorolását. E vallásosság sokszor reflektálatlan az egyén vagy egyes társadalmi csoportok tudatában: nem kötik valláshoz azokat az értékeket, amelyek az adott kultúra világában a létrejöttét övező vallásosságból származnak. Pedig a „maga módján vallásos” vagy a normakövető, értékorientált viselkedésű ateista ilyen értelemben saját kulturális közegében egyúttal vallásos értékrendet is interiorizált.

Posztindusztriális korunk rendkívül bonyolult, és nagy hálózatok társadalmaival írható le. Émile Durkheim egyenesen szociológiai szörnyeknek nevezi ezeket a társadalmakat, amelyekben az állam hipertrófiásan nagyra nőtt.<sup>8</sup> Az állam és az egyén túlságosan távolra kerülnek egymástól ebben a képletben, az állam a közösséget, nemzetet megtartó erkölcsi tudatosságot nem képes bensővé tenni az egyénekben. Márpedig a nemzeteket nagyobb közösségek, azokat kisebb közösségek, azokat pedig

7 FUKUYAMA 2022: 15–16.

8 DURKHEIM 2001 [1933]: 15.



egyének alkotják. Egy nemzet kialakulásához és fennmaradásához elengedhetetlenül szükséges a „közép” létezése, az, hogy az állam és az egyén között eleven erőt mutató, tevékeny másodlagos csoportok sokasága lüktessen, dolgozzon. Olyan közösségek, amelyek az egyénekhez való közelségük révén képesek az egyéneket tevékenységi szférájukba bevonni, s mint kis ereket, patakokat becsatornázni a társadalmi élet nagy folyamába. Ugyanakkor, mondja Durkheim:

„Nemcsak a társadalomnak áll érdekében speciális csoportok megalakulása, amelyek maguk szabályozzák tevékenységüket, magukban fejlesztve ki azt, ami különben anarchikussá válna: ennek a maga részéről az egyén is örül, mert az anarchiát nehezen viseli el. Az is zavarja és bántja, ha az egyének közötti kapcsolatok rendezetlenek, nem hat rájuk semmiféle szabályozó erő.”<sup>9</sup>

Berger költői metaforája ismét felvillanhat bennünk: a szent sátor, a vallás az egyén számára védelmet nyújt egy veszélyekkel teli világgal szemben.

### **A vallásosság arányainak mozgása a magyar fiatalok körében 2000 és 2020 között**

Először idézzük fel a számadatokat arról, hogyan alakult a 2000-es évekre a hazai fiatalok viszonya a valláshoz, vallásossághoz. A *Magyar Fiatalok 2020* című kutatás a *Közösség és politika* című fejezetében<sup>10</sup> elemzi a fiatalok vallásossága tárgyában feltett kérdésekre kapott válaszokat. A kutatás megállapítja, hogy 2020-ban a korábbi folyamatokhoz igazodva tovább folytatódott az egyházakhoz kötődően vallásos fiatalok arányának csökkenése. Már a 2016. évi nagymintás ifjúságvizsgálat<sup>11</sup> realizálja a tényt, miszerint:

„A 2000. évi adatokkal összevetve másfél évtized alatt a két karakteres tényező, az egyértelmű vallásos meggyőződés és a nem vallásosság hasonlóan egyértelmű megfogalmazása egyformán mutatja az alapvető tendenciát. Az egyház tanítását követő vallásos fiatalok aránya 10%-ról 6%-ra csökkent, míg az önmagukat biztosan nem vallásosnak tekintők aránya 29%-ról 42%-ra emelkedett... Ezekből az adatokból azonban nem juthatunk olyan következtetésre, hogy akkor a magyar fiatalok alapvetően ateisták. Egyáltalán nem így van, hiszen az egyház tanítását követő hívőkhöz képest hétszeres azoknak az aránya, akiknek az önbesorolása a maga módján vallásos kategóriában jelentkezik, ők a minta 43%-át adják. Tehát a fiatalok fele rendelkezik vallási identitással, csak a többségük meggyőződése

9 DURKHEIM 2001 [1933]: 32.

10 DOMOKOS et al. 2020: 58–60.

11 BOROS–BOZSÓ 2016: 204–237.

nem az egyházi tanításhoz kötődik, hanem kialakítanak egyfajta belső, szuverén meggyőződést.”<sup>12</sup>

2020-ra a „maga módján vallásosak” aránya tovább növekedett, visszaállt a 2000-es évek elején mért szintre (49%). A nem vallásosak aránya ezzel szemben 6%-kal csökkent. A „nem vallásos, más meggyőződésűek” aránya pedig 4%. A kutatás a mért adatokat magyarázva úgy fogalmaz, hogy a 2000 óta nyomon követhető szekularizációs folyamatot stagnálni látja, ugyanis kevesebb fiatal vallja magát nem vallásosnak, mint az előző adatfelvételek során. Kiemeli, hogy saját bevallása szerint a fiatalok 26%-a semmilyen felekezethez nem regisztrált. Az önmagukat a katolikusokhoz sorolók száma kis növekedést mutat (39% + 3%), a többi felekezet esetében viszont nincs ilyen elmozdulás. A római katolikusok enyhe növekedésével párhuzamosan kissé csökkent (–2%) azok aránya, akik semmilyen felekezethez nem érzik magukat közel. A vallásos fiatalok Magyarországon alapvetően a nagy történelmi egyházak hívei, ezen belül is domináns a római katolikus egyház. Ezt támasztja alá, hogy a jelenleg egyházhoz tartozóan vallásosak 61%-át római katolikusként keresztelték meg, 20%-uk református, 5%-uk evangélikus, 3%-uk pedig görögkatolikus. A kisebb egyházak 7%-ot tesznek ki ebben a körben.

De mi is következik abból, hogy jelentős a „maga módján vallásosak” aránya, vagy abból, hogy csökkent a nem vallásosak aránya?

### **A vallásosság jelentésének változása a 20. és 21. században, elsősorban a fiatal (18–36 éves) korosztályban**

A „maga módján vallásos” fogalma teológiai, filozófiai, pszichológiai és vallásszociológiai kérdéseket egyaránt érint, ezért irodalma jelentős és egyre bővül. Ha azt a sokak által képviselt álláspontot foglaljuk el, amely szerint a vallás nem egy elszigetelt egyén magatartása, hanem egyúttal többek számára társadalmi kulturális modell, akkor a „maga módján vallásos” ember egy olyan kulturális modell részeként jelenik meg, amelynek alakjaiban a 20. század elidegenedett, társadalomtól elfordult *outsiderére* ismerünk. Felismerjük vonásait már az európai romantika felesleges emberében, gondoljunk Akakij Akakijevicsre, vagy a görögök szabadságáért életét kockáztató ifjú angol lordra, Byronra, de ő ráncolja keserűen és aggodalmasan homlokát a felsőbbrendű erkölcsiségű és képességű Raszkolnyikovként is. Ő téved el az állam vagy a társadalom útvesztőiben Kafka személytelen főhőseiként, egyre éhezve az értelmes élet célját, s ő Santiago is, aki megnevezhetetlen, hagyományos Isten-képhez azonban mégsem köthető hittel küzd a nagy hallal, s birkózik meg a tengerrel. Az anómius, értékválsággal küzdő modern társadalmak hinni vágyó, de teljes odaadással azonosulni nem tudó individuumaik ők, s devianciájukkal gyakran kihívják a normaszegést

12 BOROS–BOZSÓ 2016: 208–209.

büntető állam haragját. Napjaink fiataljai nemcsak a családhoz, nemzeti közösséghez tartozás kultúráját kapták örökül, hanem a társadalmi létformákban családottak kultúráját is. Ez utóbbi ma már épp úgy klasszikusnak számít, s a lázadó vagy menekülő kívülállóság éppúgy hordoz értékeket,<sup>13</sup> ahogy veszélyeket.

Talán a legnagyobb feladata az intézményi egyházakhoz kapcsolódó vallásosságnak, a normakövető állami institucionalizmusnak, de akár a családoknak is az, hogy az életükben értelmet kereső fiatalokat, legyenek akár lázadók, akár kivonulók, menekülők, meg tudja szólítani, meg tudja tartani, közösségi céljaiba be tudja vonni.

A vallásosság 20. századi modelljeit, a legmeghatározóbb tipológiákat Földvári és Rosta *A modern vallásosság megközelítési lehetőségei* című tanulmányukban<sup>14</sup> az 1960-as évektől igyekeztek összegezni és egymással összevetni. Jelen gondolkörünkben e modelleket és a modellek kialakítása során alkalmazott szempontokat nem tudjuk bemutatni. A Földvári–Rosta-tanulmányból azonban kiemelendő, hogy a vallásosság Yves Lambert által megkülönböztetett típusainak feltárása alapján megfigyelhetővé vált az ezredforduló utolsó évtizedeire a folyamatos eltolódás a hitvalló kereszténységtől a kulturális kereszténység, még inkább a világi humanizmus felé.<sup>15</sup>

A mai kutatásokban használt egyházas vallásosság a hitvalló kereszténység meghatározással rokon, míg a „maga módján vallásos” a világi humanizmussal. Az utóbbi körülbelül 30 év azonban (amely magában foglalja a Szovjetunió szétesését, a nyugati és keleti demarkációs vonalak eltűnését ideológiában és gazdaságban egyaránt, illetve a nyugati és a keleti világrend közötti ideológiai, vallási és gazdasági áramlások kölcsönösségét) mégis egyértelművé teszi, hogy ma már ezek az érintkező fogalmak igénylik az egyértelmű megkülönböztetést. A hitvalló kereszténység sok esetben nem kötődik az állami szabályok egyház-meghatározásához, s különösen nem kötődik történelmi nagy egyházakhoz, gondoljunk a különféle *new ages* mozgalmakra, felekezetekre, közösségekre, sőt szektákra. A „maga módján vallásos” pedig jellemzően nem a magas kultúrához tartozó humanista filozófiákkal, etikai eszmerendszerekkel rokon, hanem sokkal inkább árul egy gyékényen az ezotériákból, keleti és nyugati miszticizmusból, okkultizmusból összegyűrt egyéni meggyőződésekkel, hiedelmekkel.

Dolgozatunkban már utaltunk arra az emberi nemet meghatározó szubsztanciára, amely szerint az ember értelemmel bíró életet és célokat igényel. Enélkül mentális problémák nyomasztják.

Rosta Gergely *Vallásosság a mai Magyarországon*<sup>16</sup> című tanulmányában, utalva Kopp Mária<sup>17</sup> és Bartal Anna Mária<sup>18</sup> munkájára, a vallásosság társadalomra és egyénre nézve egyaránt rendkívül lényeges hatását emeli ki. Idézi egyfelől Tomka

13 Gondoljunk a környezet- és klímavédelem okán a hálózatról lekapcsolódó közösségekre, amelyeknek tagjai többnyire diplomás fiatalok.

14 FÖLDVÁRI–ROSTA 1998: 127–137.

15 RIFFAULT 1998.

16 ROSTA 2011.

17 KOPP 2008.

18 BARTAL 2010: 401–425.

Miklóst: „a vallásos és nem vallásos emberek életérzése és magatartása különbözik”<sup>19</sup>  
Majd így folytatja:

„Az étellel való elégedettséggel pozitív összefüggést mutat a templomba járás gyakorisága, azaz a gyakoribb templomlátogatás önmagában magasabb fokú elégedettséget valószínűsít – még ha ez az összefüggés meglehetősen gyenge is. Ezek az eredmények összhangban állnak azokkal a kutatási eredményekkel, amelyek a lelki egészség vonatkozásában vizsgálják a vallás szerepét. A magasabb fokú templomi vallásgyakorlat egyértelműen a magasabb fokú társadalmi, civil szervezeti részvétellel, valamint a társadalmi intézményekkel szembeni erősebb bizalommal jár együtt. Mint fentebb láthattuk, illetve amint azt Bartal Anna Mária is kiemeli, a bizalom és a civil részvétel, főként a szocialista múltnak köszönhetően erősen hiánycikknek számítanak a magyar társadalomban, a vallásos emberek tehát fontos szerepet játszhatnak a társadalom regenerációjában ezeken a területeken.”<sup>20</sup>

Balogh Adél a mai magyar ifjúság (18–36 évesek) vallásosságát meghatározó tényezőkként sorolja fel a következőket: a modernizációt, a globalizáció hatásait, generációs hatásokat, a magyar történelem sajátos tényezőit.<sup>21</sup> Kutatása alapvetően az Y generációra jellemző vallásosságot igyekszik feltárni. Elemzésében hivatkozik Tari Annamária pszichológusnak *Az Y generáció* című könyvére,<sup>22</sup> amelyben a szerző generációs vonásként azonosítja a túlzott lojalitás elutasítását és a lassabb, körülményesebb elköteleződést valamely eszmerendszer vagy intézményesült szokásrendszer mellett. A „maga módján vallásos” Y generációs fiatalok vélhetően azért tartják vonzóbbnak az ezoterikus hiedelmekre épülő vallásosságot, mert az nem igényel mélyebb elköteleződést. A tanulmány összegzésében leszögezi, hogy kutatási eredményei szerint a természetfeletti erők iránti érdeklődés jelentős. Kiemeli, hogy az istenhit és az egyházi keretek közötti vallásosság szinte szembekerült egymással: míg ugyanis a fiatalok nagy részének van istenhite, ez nem kötődik egyházhoz. „Összességében a keleti irányzatok keresztény alapú kultúrával való keveredése erőteljes a fiatalok között, míg a keresztény egyház tanainak követése elenyésző, ugyanakkor a klasszikus istentagadás és ateizmus is kis arányú a körükben”<sup>23</sup> fogalmaz tanulmányában Balogh Adél.

A közelmúlt egyik igen érdekes szemszögből folytatott kutatása<sup>24</sup> volt a vallásosság és a társadalmi státusz közti kapcsolat feltárását célzó vizsgálódás a magyar fiatalok körében. A Gyorgyovics–Pillók szerzőpáros áttekinti a 2000 utáni ifjúságtudat

19 TOMKA 2010: 421.

20 ROSTA 2011: 749.

21 BALOGH 2017.

22 TARI 2010.

23 BALOGH 2017: 334.

24 GYORGYOVICS–PILLÓK 2014.

vallásosság kapcsán bemutatott eredményeit,<sup>25</sup> és az eredményeket egymással és saját kutatási összegzésükkel összehasonlítva igen nagy egyezést állapítanak meg.<sup>26</sup> Ezt követően térnek rá vizsgálódásuk újszerű szempontjára, s teszik fel a kérdést: „Befolyásolja-e a különféle bourdieu-i kapcsolati, kulturális és gazdasági tőkével rendelkezést a fiatalok vallási önidentifikációja?”<sup>27</sup> A baráti társaságok száma, a velük töltött idő tekintetében azt tapasztalták, hogy a vallásos fiatalok baráti köre szűkebb, azonban a baráti kapcsolatok minőségével ők az elégedettebbek. A rokoni, családi kapcsolat meghatározóbbnak mutatkozott a vallásosak életében. Érdekesség, hogy míg alapvetően a teljes magyarországi népesség körében az tapasztalható, hogy az alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkező háttérűek a vallásosabbak, addig ez az állítás a fiatalok esetében elmozdulni látszik.

Külön tanulmány tárgya lehetne azonban a kulturális kereszténység kérdése, vagyis az, hogy akik a nyugati világregend, de legalábbis a kulturális és társadalmi értelemben keresztény Európa morális örököseinek tartják magukat, vajon a hagyományos egyházak követői-e, vagy az intézményesített vallásokat egyházi előírások betartása nélkül követők közé sorolhatók-e. Jól megfigyelhető ugyanis, hogy napjainkban több európai nemzetállam, ahogyan Magyarország is, alkotmányos módon deklarálja, mintegy identifikálja történelmi államát a hagyományos egyházhoz – alapvetően a római katolikus egyházhoz – tartozással.<sup>28</sup>

A magyar ifjúságkutatások ennek kapcsán azt mutatják, hogy a fiatal családjában nemcsak a szülők képesítése kapcsolódik szorosan a magasabb társadalmi státuszhoz, hanem az egyházas vallásossághoz tartozás is.<sup>29</sup>

A tanult (magasan kvalifikált) vallásos emberek belső hite erősebb, s ennek a hitnek mintegy következménye, hogy gyakorolják is vallásukat (templomba járás), de

25 BAUER–LAKI–SZABÓ 2001; BAUER–SZABÓ 2005, 2009; ROSTA 2007, 2012; HÁMORI–ROSTA 2011.

26 „Az évek során kirajzolódik, hogy a fiatalok egyre jobban elfordulnak az egyháztól, egyfajta vallási individualizációtól vezérelve, körükben nő a vallást teljesen elutasítók és a feltett kérdésekre a választ megtagadók aránya is. Míg 2000-ben a fiatalok többsége valamilyen módon vallásosnak tartotta magát, addig 2012-ben arányuk nem éri el a 40 százalékot. Azok aránya, akik tudatosan, vállaltan mondták magukat nem vallásosnak, vagy más meggyőződésűnek, az eltelt 12 évben közel felével növekedett. Ezt a tendenciát tapasztalhatjuk a vallásgyakorlás terén is, hiszen akik legalább havi rendszerességgel jártak templomba, 40 százalékos, az ennél ritkábban járók közel 50 százalékos csökkenést láttattak. Azok száma, akik sosem lépnek be egy templomba, 44-ről 62 százalékra emelkedett.” GYORGYOVICS–PILLÓK 2014: 652.

27 GYORGYOVICS–PILLÓK 2014: 653.

28 Ebbe a gondolatkörbe tartozik, noha épp az ellenkező irányból, a nagy európai inkluzív társadalmak második, harmadik generációs befogadottjainak vallási elköteleződése is. Európa és a világ megdöbbenve tapasztalta, hogy a befogadó ország meghatározó egyházi vallásossága, vagy az ahhoz kötődő erkölcsi normák milyen kevéssé formálták át a bevándorolt, befogadott szülők, nagyszülők egészen másfajta vallásosságát, illetve ahhoz kapcsolódó értékrendjét a befogadó országban született és iskolázott gyermekeikben, unokáikban. Mondható, hogy jelentékeny arányban megtartották felmenőik, őseik vallását, s nem asszimilálódtak a befogadó ország vallásához, illetve az adott vallás kultúrában megmutakozó attitűdjeihez, szokásaihoz, értékrendjéhez.

29 GYORGYOVICS–PILLÓK 2014.

a lényeg az erős belső hithez kötődő tolerancia, pacifizmus, szolidaritásérzés, empátia, elfogadás és megértés. Ők tehát kevésbé előítéletesek.

### **Csatlakoznál-e önkéntesként a rászorulókat segítő vallási közösségek munkájához? Válaszok és értelmezés nem reprezentatív vizsgáladások alapján**

Adolf von Harnack *A kereszténység lényege* című előadás-sorozata<sup>30</sup> végén leszögezi, hogy az evangélikus kereszténység súlyát és szabadságát kell megőrizni, amelyre a teológia önmagában nem képes. Harnack meggyőződése volt 1900-ban, hogy az evangélium üzenete az, hogy Isten és a felebarát szeretete képes értelmet adni az életnek. Először a felebaráti szeretetre, egy, akár bármiféle vallásos értékek és felekezethez tartozás nélkül működő szociális érzékenységre pillantunk a 18–22 éves korosztályban, majd a vallásossággal részben összekapcsolható szociális érzékenység létrejöttére kérdezzük rá.

A vallásosság következménye lehet tehát egy, az anyagi, materiális világi javak mellett a mentális értékekhez való kiemelt ragaszkodás, ilyen a barátság, a család, amelyek ha megfelelően látják el feladatukat, azaz nem működnek diszfunkcionálisan, akkor a fizikai biztonság mellett mentális jóllétet is tudnak nyújtani. További, valójában erre az alapsejtre épülő pozitív következmény a nagyobb közösséghez való kapcsolódás igénye, egy erőteljesebb, általában vett bizalom a többi ember és a társadalom által létrehozott intézmények iránt. Végül a vallásosság teret adhat az értelemkereső ember önmagával megkötött békéjének is, amely kiegyensúlyozottabb, nyugodtabb élethez és másokhoz való viszonyulást eredményezhet, beleértve ezen lelki állapotba azokat a hajlamokat, kompetenciákat is, amelyek a fejlett szociális érzékenység jelei.

Ezeket a jeleket kerestük a weberi résztvevő megfigyelés és a korosztályos Facebook-ismerősöknek feltett néhány kérdés segítségével is.

A szociális szakigazgatást egyetemi foglalkozások keretében tanuló 18–22 éves fiatalok esetében bő tízéves megfigyelések állnak rendelkezésre, évente átlagosan 150–200 főre vonatkozóan.

Általánosságban elmondható, hogy a fiatalok részvételi reakciója erősnek nevezhető a 18–19. életévben, majd ez a megértő, sajnálkozó reflexió tompul. A velük folytatott beszélgetések során kiderült, hogy akár fővárosi, akár vidéki fiatalok nyilatkoztak a szociálisan rászorulókról, meghatározó volt az, hogy szüleiktől, családjuktól függetlenül először szembesültek a súlyosan depriváltakkal. A család, iskola által védett közegben ugyanis nemcsak fizikailag óvták, különítették el őket a látványtól is, hanem az erről folytatott családi, iskolai beszélgetések is erősen irányítottak voltak. A fiatal nem szembesült saját lelkiismeretével, nem szembesült azokkal a személyes érzelmekkel, amelyek a nyomor, az ínség, a szenvedés kapcsán önkéntelenül törnek

30 HARNACK 2000.

fel belőlünk. Ily módon nem is gondolkodott el az ő védett, biztonságos életén túli világról. Az első egy-két év során részben egyedül, részben pedig kortársai társaságában szembesült velük, s ekkor alakított ki részben véleményt, részben cselekvési tervet.

Ezen értelmezési folyamat során erősödtek fel azok a sztereotípiák, amelyeket kiki a saját családjából és lakókörnyezetéből hozott öntudatlanul. Ekkor nyílt lehetőség arra, hogy a családjukban, környezetükben látott viselkedési mintázatokat – elutasítás, megbélyegzés, szegregálás, vagy éppen ezekkel ellenkező formák: segítségnyújtás, megértés, befogadás – a saját tapasztalattal ütköztessék, és kialakítsák véleményüket, magatartásukat a rászorulókkal kapcsolatban.

A 20–22 évesek túlnyomó többsége, különösebben erőteljes elutasítás nélkül, az elfordulás, a közöny jeleit mutatta közhelyszerű sztereotípiákat hangoztatva, sem közösségi morális felelősséget, sem egyéni lelkiismereti problémát nem lehetett azonosítani náluk. Kis részük pedig a két végponton helyezkedett el. Egyesek az erőteljes elutasítást, míg mások a segítségnyújtást választották.

Az erőteljes elutasítás kifejezetten diszkriminatív, elítélő, durva megbélyegzésben manifesztálódott. A segítségnyújtás ritka (bár nem példa nélkül való, ahogyan korábban utaltunk rá) esetei az utcai szociális munkában való alkalmi részvétel, a hajléktalan-újság terjesztésében való részvétel és az alamiznaadás formájában jutottak érvényre. Ugyanakkor egyszer sem hallottam arról, hogy a szociális szakigazgatást tanulók közül bárki csatlakozott volna a rászorulókat segítő önkéntes munkát végzőkhöz.

Ettől eltérő pozitív esemény a nagy ünnepekhez kötődő jótékonykodás: az egyetemek hallgatói önkormányzatai gyakran gyűjtenek karácsonyra, tanévkezdésre adományokat (élelmiszer, ruha, könyv, játék) hazai és határon túli szegény gyermekek részére. Ezek az események a közönyösök körében is visszhangra találtak, és vagy adakoztak, vagy részt vettek az adományok körüli begyűjtési, szétosztási tevékenységben.

A korosztályos Facebook-kérdőívezésre egy egyetemi hallgatót<sup>31</sup> kértem. A célom az volt, hogy semmiféle hivatalos és egyéb tekintély általi nyomás ne jelenjen meg a kérdőív kitöltésével kapcsolatban. Amennyiben kutatóként, tanárként egy hivatalos intézménnyel a háttérben indítjuk a kérdőívet, úgy sok konformista fiatal, különösen egyetemi hallgató, feladatként tekinthetett volna a válaszadásra. Így viszont pusztán az ismerős évfolyamtárs érdeklődésére adott, őszinte reakciót remélhettem.

A kérdőívet a 21 éves vidéki, de Budapesten tanuló egyetemi hallgató saját korosztályából való ismerősei között osztotta meg, kérve, hogy ők is továbbítsák ismerőseiknek. Közvetlenül körülbelül maximum 50 főhöz, közvetetten pedig körülbelül 150 főhöz juthatott el a kérdőív. Ugyanakkor a kisszámú kitöltés alapján feltételezhető, hogy a közvetlenül megkeresett maximum 50 fő közül nagyon kevesen osztották meg a tartalmat, így vélhetően a 150 fő egy lehetséges szám, de a valóság akár 0 is lehet, vagyis szélsőséges esetben elképzelhető, hogy senki nem küldte tovább ismerősének.

31 Köszönettel tartozom Ignác Emese egyetemi hallgatónak (Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, 3. évfolyam) a kérdőívezésben nyújtott segítségért.

A beérkezett válaszok feldolgozása 19 kitöltést mutat. A kitöltők 72%-a 18 és 22 év közötti volt, a 28 és 32 év közöttiek számaránya 22%, így 6% volt a 23–27 év közöttiek számaránya.

83% nő, 47% tanul, 53% dolgozik. 74% érettségivel rendelkezik a kitöltés idején, míg 26% diplomás. 61% egyedülálló, 39% családos. 79%-nál nincs gyermek. 58% a családjával él, 37% lakásbérelő, 6%-nak saját lakása van. 84% Budapesten vagy megyeközpontban él, 16% falun. 120 ezer Ft alatti a jövedelme 21%-nak, 120–150 ezer Ft közötti 26%-nak, 150–200 ezer Ft közötti 21%-nak, és 200 ezer Ft feletti a jövedelme a válaszadók 32%-ának.

A válaszadók 26,3%-a tagja vallási felekezetnek, 73,7% pedig nem tagja semmilyen felekezetnek. A nemmel válaszolók (tehát akik semmilyen felekezetnek nem tagjai) 71,4%-a hívőnek tartja magát, 28,6%-a pedig nem.

Arra a kérdésre, hogy ismer-e szociális munkát végző vallási vagy civil szervezetet, 84,2% válaszolt igennel, a többi nem ismer ilyet. Látott-e szociális munkát végző szervezetet munka közben? – kérdeztük. 55,6% válaszolt igennel, a többi nemmel. Kértük, hogy aki látott ilyen munkát végző szervezetet, az nevezzen is meg néhányat! Erre a 19 válaszadóból pusztán 7 fő válaszolt, és a következő neveket sorolták fel: SOS Gyermekfalvak, Máltai Szeretetszolgálat, Oltalom, Hare Krisna, Ökumenikus Szeretetszolgálat, Baptisták, Voitilla (a válaszadók írásmódjával, helyesen: Wojtyła).

Kíváncsiak voltunk arra is, hogy állami vagy egyházi feladatnak, vagy társadalmi kötelességnek tekintik-e a válaszadók a rászorulókat segítségét. Ezt az érzékeny különbségtételt súlyozni igyekeztünk, ezért több formában is feltettük a kérdést. Nyilvánvaló ugyanis, hogy amennyiben társadalmi felelősségnek tekintjük a szegénység elleni harcot, úgy vallástól, politikai hovatartozástól függetlenül mindenkinek, aki a társadalomban él, annak tagja, tennie kell valamit. Ha az állam feladatának tekintjük, akkor adóként és járulékként fizetett forintjainkért cserébe kivonjuk magunkat a személyes felelősség és a konkrét cselekvés alól, és az állam által fenntartott intézményekre hárítjuk ezt a feladatot. Ha pedig egyházi feladatnak tekintjük, akkor egyszerűen nem látjuk át a feladat sokszínűségét, és az állam által működtetett intézményi és támogatási rendszereket nem észleljük rászorulókat támogatókként.

Arra a kérdésre, hogy az állam dolga-e a rászorulókat támogatása, 94,7% felelt igennel. Amikor azonban a kérdés úgy hangzott, hogy az állam vagy az egyházak feladata-e ez, akkor 19 válaszadóból 17 állami feladatnak tekinti, a 17 válasznak azonban az 52%-a egyúttal egyházi feladatnak is látja a rászorulókat segítségét. Jól látja-e el az állam ezt a feladatát? 79% szerint igen, a többi szerint nem. Az állam, az egyházak vagy a civil szervezetek végeznek hatékonyabb munkát? 83,3% szerint az egyházak, míg 16,7% szerint az állam. A civil szervezetekre nem utaltak a válaszadók. Ugyanakkor a válaszadók 100%-a gondolja úgy, hogy a társadalomnak gondoskodnia kell a rászorulókról.

Megkérdeztük, hogy a szegények segítésére önkénteskedne-e a válaszadó vallási közösségben? 57,9% igen, 41,1% nem. Azt is megkérdeztük, hogy bármilyen közösséghez csatlakozna-e, kimondottan csak azt nézve, hogy segítsen? Ezt a kérdést a válaszadók nem tekintették relevánsnak, ugyanúgy válaszoltak rá, mint az előzőre.



Illetve könnyen lehet, hogy a segítség annyira dominálta a választ, hogy nem tulajdonítottak semmilyen jelentőséget annak, hogy a segítő közösség vallási alapú-e, avagy nem az. Másfelől azonban a csatlakozásra nemmel felelőket megkérdeztük arról, hogy miért feleltek nemmel erre a két kérdésre. Három válasz érkezett: „Nem mindegy, hogy milyen értékeket közvetítenek.”; „Nem vagyok alkalmas erre.”; „Nem az én feladatam a szegények segítése.”

Mind a résztvevő megfigyelés módszerével gyűjtött és strukturált tapasztalatok, mind pedig a kortársak körében végzett online kérdőívezés eredménye rámutat arra, hogy a Z generációhoz (1995–2010 között születettek) sorolható válaszadók túlnyomó többsége, akiknek a viszonyulását a vallásosság és a szociális érzékenység, felelős tevékenység vonatkozásában megismerni törekedtünk, döbbenetes módon őrzi az előző generációk sztereotípiáit, súlyos elfogultságát a szegények, rászorulóknak problémáival kapcsolatban éppúgy, mint a vallásossággal kapcsolatban.<sup>32</sup>

Érdekes a közösségi életben való részvétel iránti hajlandóságot a politikai közéletben való részvételre is kiszélesíteni egy gondolat erejéig. A fiatalok politika iránti érdeklődését és az aktív állampolgárság gyakorlatát vizsgálva kiemelkedik a családban folytatott korai, célzott beszélgetések meghatározó volta.<sup>33</sup> A politikai aktivitás azonban alapvetően a társadalomtudományi és jogi területek iránt fogékony, majd e területeken tanuló fiatalokra jellemző. Ők tehát az egyén cselekvési terét keresik a társadalomban, és az emberre mint társadalmi lényre összpontosítanak. A kutatás rámutat, hogy európai viszonylatban magas a fiatal választók aránya, ugyanakkor azonban az aktív állampolgárság terén a magyar fiatalok elmaradnak az európai fiatalság aktivitásától, és a politikai pártokba vetett bizalmuk is szignifikánsabban alacsonyabb, mint az európai átlag.

Ha azonban jelen tanulmányunkban a vallásosság iránti érdeklődést, a vallással kapcsolatos elvárást, igényt nézzük, akkor azt látjuk, hogy amennyiben a regisztrált, formalitásokkal leírható intézményes, egyházas vallásosságra kérdezzük, a fiataloknak itt is csak kis része, főleg a családi, települési mintákat követők jelennek meg. A vallásosságnak a „maga módján vallásos” modelljében viszont, amelyben a Z generáció individualizmusa kellően érvényesülhet, sok értelemkereső, spiritualitásra nyitott fiatalot találunk.

32 MURÁNYI 2004.

33 „A survey adatokból és az egyéni interjúkból egyértelműen állíthatjuk, hogy a Momentum tagjai már gyermekkorukban – köszönhetően a családi politikai szocializációnak és a nevelésnek – jóval aktívabbak, társadalmi témákra, közéleti és politikai kérdésekre fogékonyabbak, mint a kortársaik. A politikai kultúra átadásáért elsősorban a család volt a felelős, ami mint elsődleges politikai szocializációs színtér kiválóan működött. Itt sajátították el azokat az elsődleges politikai nézeteket, magatartási mintákat, amelyek szervesen beépültek a későbbi politikai identitásukba is.” ANGYAL–FELLNER–FÉNYES 2017: 75.

## A 2022-es népszámlálás eredményei a vallás témakörében

De vajon hol vannak lehetőségek arra, hogy a fiatalok a homályos keretű, többdimenziójú értékekkel egyéni módon telezsúfolt, *somethingismnek* nevezett vallásosságból a közösségi, s mi több, hagyományos vallásosság világába visszatérjenek, vagy vonzó-  
nak találják azt?

Erre nincs sem egyértelmű, sem a sikert előre garantáló recept.

Ami egyértelmű, az az, hogy a magukat vallásosnak nevezők száma, a magukat tradicionális egyházhoz kötő hitgyakorlók száma, de különösképp azoknak a száma, akik egyáltalán az „Ön vallásos-e?” kérdésre válaszolni kívántak, a 2022-ben lebonyolított népszámlálási adatok szerint radikálisan csökkent.<sup>34</sup>

Ami pedig megkerülhetetlen feladatnak látszik, az a hagyományos, intézményesült vallás, az egyházak megújulása. A tradicionális keresztény egyház részekre tagolt, és e tagoltságában az egyes országok, államok történelmének és kulturális hagyományának része, egyedi és változó jogi és politikai kapcsolatban állva az adott állam államformájával, alkotmányával, kormányzatával. Másrészt azonban a keresztény egyház mindenekelőtt nemzetközi, a nyugati és keleti keresztény felekezetek több mint kétmilliárd hívőt számlálnak a világban. De ha a magyar történelem és államiság és Magyarország szempontjából meghatározó római katolikus egyházzal beszélünk, akkor is nemzetközi vizeken maradunk.

Ezért nyilvánvaló, hogy egy időben, de részben egymástól független módokon zajlik az a megújulási folyamat, ahogyan az intézményesített vallás, az egyházak helyüket keresik korunk társadalmában, államaiban. Az pedig, hogy az egyház hogyan tudja vagy nem tudja megszólítani híveit, az adott ország, nemzeti közösség vagy állam kulturális hagyományaitól és az élő közösségek igényeitől, sajátosságaitól függ. A kereszténységnek mindig volt társadalmi szerepvállalása és államfelfogása – lásd ennek gyökereit már a patrisztika korában, Augustinus filozófiájában (lásd a *De Civitate Dei* című művét), vagy éppen a körülbelül 800 évvel később írt, a földi állam és az isteni állam egységét vitató nevezetes munkát, Aquinói Szt. Tamás *De regimine principum* (A kormányzás elveiről, 1265) című művét. A társadalmak, államok, sőt napjainkra a bolygónk békéjének és egészségének védelme mint a világ keresztény közösségeinek feladata a 19. század végén jelenik meg.

Jól látható, ahogyan például a római katolikus egyház vezetői, a pápák a 19. század végén megkezdték korábbi, provinciális hatalmi érdekek mentén gyakorolt politikájuk felszámolását, és nemcsak a keresztény vallásosság szellemi, hitéleti közvetítését,

34 „A népszámlálás vallásra vonatkozó, önkéntesen megválaszolható kérdésére a lakosság 60%-a válaszolt. A válaszadók 50%-a, 2,9 millió fő katolikus volt, közülük 2,6 millióan a római katolikust, 165 ezren a görögkatolikust jelölték meg vallásukként. A reformátusok aránya 16, az evangélikusoké 3,1% volt 2022-ben. A válaszadók 27%-a úgy nyilatkozott, hogy nem vallásos.”

Lásd: <https://nepzsamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/vegleges-adatok/kiadvany/>

hanem a keresztény egyház társadalomjobbító küldetését is nemzetközi horizontra helyezték. Idetartozik a *Rerum Novarum* (1891. május 15.):

„A maga idejében mindenekelőtt úttörést jelentett XIII. Leónak az a bátor deklarációja, hogy az államnak joga és kötelessége, hogy a szociális kérdés megoldása végett messzemenő pozitív erő kifejtést végezzen. Ez a tétel már logikusan folyt a pápának előző körleveleiből – »Immortale Dei«, 1885; »Libertas«, 1888; »Sapientiae Christianae«, 1890 –, amelyekben az organikus állam felfogás mellett szállt síkra. A pápa hangoztatja ezekben, hogy az állam nem öncél, hanem csak eszköz és az a feladata, hogy az alattvalók javáról gondoskodjék. Minthogy pedig a közjó csak az isteni törvénnyel egyetértésben munkálható, az állam, ha nem veszi figyelembe Isten parancsait, nemcsak a világ teremtőjével és fenntartójával szemben követi el a legnagyobb jogtalanságot, hanem polgáraival szemben is, akiknek javát nem szolgálja. Leó ezzel visszaadta az állameszmének erkölcsi normatív tartalmát, amit nem tudott megtenni az állambölcseleti darwinizmus, liberalizmus, pozitívizmus és szocializmus. Az államnak ezt a létokát és az osztóigazságosságot hívja segítségül Leó, amikor megalapozza az állam szociális kötelességét.”<sup>35</sup>

Nincs mód jelen írásunkban e folyamatokat, az eseményekhez kapcsolódó történetírást és az értelmezésükről szóló szakirodalmat bemutatni. Ezért zárásképp a legutóbbi nemzetközi pápai enciklikát<sup>36</sup> idézzük csak fel, hiszen mint említettük a társadalom békéje és egészsége mellett napjainkra a bolygó békéje és egészsége is olyan témává vált, amely központi helyet kap a pápai útmutatásokban és megnyilatkozásokban.

„Ferenc pápa minden jóakarátú embert megszólít az éghajlati válság kapcsán legutóbbi apostoli levelében. Laudate Deum – Dicsérjétek Istent minden teremtményéért, hirdeti a katolikus egyház feje. Leszögezi, hogy a technológiai paradigma egy olyan állításra épül, amely mindig is csak egy hatalommal bíró, csekély számú ember számára volt igaz: »mintha a valóság, a jóság és az igazság automatikusan áradna a technológiai és gazdasági hatalomból, mint olyanból.« [...] De nem lehet a teremtésért, a kék bolygóért aggódó vallások közül pusztán egyetlen valást kiemelni. Európa talán elvesztette a lelkét? – kérdezte Jonathan Sacks rabbi 2012-ben, miután találkozott Benedek pápával. A kereszténység túlélte kétezer évet, a judaizmus kétszer ennyit. [...] A zsidó–keresztény örökség az egyetlen rendszer, amit ismerek, ami képes legyőzni az entrópia törvényét, ami szerint minden rendszer elveszti idővel az energiáját. [...] Az eurót stabilizálni egy dolog, meggyógyítani a kultúrát, ami körülveszi ezt, az másik. Egy olyan világban, ahol az anyagi értékek jelentenek mindent, a lelkiek pedig semmit, nincsenek stabil

35 MIHALICS 1933: 45–46.

36 *Laudate Deum – Dicsérjétek Istent*. Ferenc Pápa apostoli buzdítása minden jóakarátú emberhez az éghajlati válságról. Online: <https://kattima.hu/hu/app/pray/ferenc-papa-apostoli-buzditasa-laudate-deum-dicserjete-103933>

államok, sem jó társadalom. Itt az idő, hogy helyreállítsuk a zsidó-keresztény etikát, ami szerint az emberi méltóság az istenképiségből fakad. Amikor Európa helyreállítja lelkét, helyreállítja jólét-teremtő energiáit is. De először arra kell emlékeznünk: az emberiséget nem a piacok szolgálatára teremtették. A piacot teremtették az emberiség szolgálatára.”<sup>37</sup>

A fentiek csak ízelítőt adhattak abból, hogy az egyház, az intézményesített vallás tehát akar és képes proaktívan reagálni konkrét, aktuális társadalmi problémákra. Ez tehát olyan tény, amely arra utal, hogy a gondolkodó és tetterős fiatalok találhatnak együttműködési pontokat az egyházi kezdeményezésekkel, s a közös célok érdekében végzett konkrét cselekvés közel viheti őket az egyházhoz, az egyház számára pedig a megújulás egyik útja lehet az együttműködés.

A 2022-es népszámlálás vallásossággal kapcsolatos negatív adatai azt mutatják, hogy a szegénységgel és a társadalmi igazságtalansággal kapcsolatos vagy a klímavédelemmel, környezetvédelemmel kapcsolatos közös aggodalmak jelenleg nem tudták közelebb hozni egymáshoz a fiatalokat és a történelmi egyházakat.

„Itt is észrevehető egyfajta növekedés a nem válaszolók és a magukat nem vallásosnak meghatározók között, és a teljes népesség tekintetében is a fiatalok között vannak többen a nem válaszolók, illetve a felekezethez nem tartozók. Ha korcsoportonként vizsgáljuk, hogy az előző népszámlálásokhoz képest hogyan változott a különböző egyházakban a fiatalok aránya, akkor azt látjuk, hogy a római katolikusoknál jobban csökkent a fiatalok részaránya, mint a reformátusoknál vagy az evangélikusoknál. A 90 évesek és idősebbek között 70 százalék vallotta magát katolikusnak, míg a 20 és 29 év közöttieknél 65 százalék a katolikus aránya azok körében, akik vallásosnak mondták magukat. A kisebb keresztény felekezetekhez tartozók aránya az idősebbek körében 2 százalék, míg a fiataloknál 5 százalék.”<sup>38</sup>

## Összegzés

A vallásosság klasszikus szerepe, amely tehát a közért, közösségért vállalt felelősséget, s az ezzel járó, aktív, konkrét segítő munkában is megnyilvánuló szociális érzékenységet jelenti, a fiatalok körében elhalványult. Az értelemkereső hit, az egyénnek individuális fontosságot, biztonságot ígérő, sok elemből összegyúrt „maga módján vallásosság” ezzel szemben jelentős.

37 A hosszabb idézet a szerző blogjából származik, amely a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen belül működő Vallás és Társadalom Kutatóintézet online felületén jelent meg 2023-ban.

Lásd: [www.ludovika.hu/blogok/vallas-es-tarsadalom-blog/2023/10/31/aggodas-helyett-cselekedjunk/](http://www.ludovika.hu/blogok/vallas-es-tarsadalom-blog/2023/10/31/aggodas-helyett-cselekedjunk/)

38 BARANYAI 2023.

A tét, amelyre dolgozatunk címe utal, így hangzik: meg tudják-e a vallási felekezettek a „maga módján vallásos” Z generációt szólítani? Az önmagába zárt egyént képesek-e az őt körülvevő közösségek felelős és aktív tagjukká tenni? A vallás ugyanis erre (is) szolgálhat.

Harari a *21 lecke a 21. századra* című könyvében a tradicionális vallásokkal kapcsolatos problémákat azonosítja. Harmadik problémaként ezt a kérdést fogalmazza meg: „Identitásproblémák. Például: foglalkozzam-e egyáltalán a világ másik felén élők problémáival, vagy csak a saját törzsem és országom gondjaival törődjek?”<sup>39</sup> Harari igen negatívan szemléli és értékeli a tradicionális vallások működését ebben a tekintetben. Úgy látja, hogy bár a vallások politikai ereje igen nagy, jelenleg inkább a 21. század problémáit szítják ahelyett, hogy azon egyetemes értékek mentén, amelyeket vallanak, a megoldásokon dolgoznának.

A ma is élő sztereotípiákat és felhalmozott bizalmatlanságot a vallásokkal, társadalmi kisebbségekkel, rászorulókkal szemben a minden tradicionális világvallásban meglévő alapra építve lehetne oldani. Ezt nevezte 1900-ban Harnack a kereszténység lényegének, s ez nem más, mint a felebaráti szeretet. Nyitottság és jó szándék a másik ember iránt. A nyitottság még passzív, s azt jelenti, hogy észreveszem a körülöttem élő rászorulókat és észreveszem a nekik segítőköt. Kérdőívünk 19 válaszadója közül milyen kevesen észlelik őket! A jó szándék viszont már aktív: létezése csakis a nevében elvégzett cselekvésben nyilvánul meg. Ilyen az állami vagy civil szervezeteknél, vallási felekezetek által működtetett közösségeknél végezhető önkéntes munka is, amelybe bármely jószándékú fiatal bekapcsolódhat.

„Az evangélium vallásával szemben támadó nehézségek mindig ugyanazok, mint régen. [...] A történelem folyamán azonban feltárult egy olyan terület, amelyen a keresztény testvéri érzületnek egészen új formában kell megnyilvánulnia ahhoz képest, amit a korábbi századok felismertek és megtettek – a szociális kérdésről van szó. Ez hatalmas feladatot jelent, s amennyiben eleget teszünk neki, örömteliblebb választ adhatunk a legmélyebb kérdésre, az élet értelmének kérdésére.”<sup>40</sup>

Úgy vélem, Harnack emberi összefogásba vetett optimizmusára és hitére ma, a háborúk sújtotta, pandémiával tizedelő és környezeti katasztrófával fenyegető 21. századi civilizációnknak nagyobb szüksége van, mint valaha.

39 HARARI 2022: 119.

40 HARNACK 2000: 168.

## Felhasznált irodalom

- ANGYAL Emese Éva – FELLNER Zita – FÉNYES Csongor (2017): Új kihívók. Politikai szocializációs utak a Momentum Mozgalomban. *Politikatudományi Szemle*, 26(4), 55–79.
- BALOGH Adél (2017): *A magyar fiatalok vallásossága és véleménye az egyes vallásokról*. Budapest: ELTE Eötvös József Collegium. Online: <https://edit.elte.hu/xmlui/handle/10831/35095>
- BARANYAI Béla (2023): Mi van az adatok mögött? – Rosta Gergely vallásszociológus a népszámlálás eredményeiről. *Magyar Kurír Katolikus Hírportál*, 2023. október 24. Online: [www.magyardkurir.hu/hirek/mi-van-az-adatok-mogott-rosta-gergely-vallasszociologus-nepszamlalas-eredmenyeirol](http://www.magyardkurir.hu/hirek/mi-van-az-adatok-mogott-rosta-gergely-vallasszociologus-nepszamlalas-eredmenyeirol)
- BARTAL Anna Mária (2010): Élnek köztünk boldog emberek is... A magyar önkéntesek és nem-önkéntesek jellemzői. In ROSTA Gergely – TOMKA Miklós (szerk.): *Mit értékelnek a magyarok?* Budapest: OCIPE – Faludi Ferenc Jezsuita Akadémia, 401–425.
- BAUER Béla – LAKI László – SZABÓ Andrea szerk. (2001): *Ifjúság2000 Gyorsjelentés*. Budapest: Nemzeti Ifjúságkutató Intézet.
- BAUER Béla – SZABÓ Andrea szerk. (2005): *Ifjúság2004 Gyorsjelentés*. Budapest: Mobilitás Ifjúságkutatási Iroda.
- BAUER Béla – SZABÓ Andrea szerk. (2009): *Ifjúság2008 Gyorsjelentés*. Budapest: Szociálpolitikai és Munkügyi Intézet.
- BERGER, Peter (1967): *The Sacred Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion*. Garden City, NY: Doubleday.
- BOROS László – BOZSÓ Helga (2016): A vallási, a nemzeti és az európai identitás megítélése a 2016-os nagymintás ifjúságkutatás adataiban. In NAGY Ádám (szerk.): *Margón kívül. Magyar Ifjúságkutatás*. Excenter Kutatóközpont.
- DOMOKOS Tamás et al. (2020): *Magyar Fiatalok 2020*. Társadalomkutató Kft. Online: [https://tarsadalomkutato.hu/wp-content/uploads/2021/07/magyar\\_ifjusag\\_2020\\_web-v%C3%9Ag.pdf](https://tarsadalomkutato.hu/wp-content/uploads/2021/07/magyar_ifjusag_2020_web-v%C3%9Ag.pdf)
- DURKHEIM, Émile (2001 [1933]): *A társadalmi munkamegosztásról*. Ford. CSÁKÓ Mihály. Budapest: Osiris.
- FÖLDVÁRI Mónika – ROSTA Gergely (1998): A modern vallásosság megközelítési lehetőségei. *Szociológiai Szemle*, 1(1), 127–137.
- FRANKL, Viktor E. (2005): *Az ember az értelemre irányuló kérdéssel szemben*. Budapest: Jel.
- FUKUYAMA, Francis (2022): *Bizalom*. Budapest: Európa.
- GYORGYOVICS Miklós – PILLÓK Péter (2014): A vallásos fiatalok társadalmi státuszának változása. *Vigilia*, 79(9), 650–660.
- HÁMORI Ádám – ROSTA Gergely (2011): Vallás és ifjúság. In BAUER Béla – SZABÓ Andrea (szerk.): *Arctalan(?) nemzedék. Ifjúság 2000–2010*. Budapest: Nemzeti Család- és Szociálpolitika Intézet, 249–262.
- HARARI, Yuval Noah (2022): *21 lecke a 21. századra*. Budapest: Anima.
- HARNACK, Adolf (2000): *A kereszténység lényege*. Budapest: Osiris.
- JAMES, William (2019): *A vallási élmény változatai – tanulmány az emberi természetről*. Budapest: Osiris.
- KOPP Mária szerk. (2008): *Magyar lelkiállapot 2008. Esélyerősítés és életminőség a mai magyar társadalomban*. Budapest: Semmelweis.

- RIFFAULT, Héléne szerk. (1998): *Les valeurs des français*. In FÖLDVÁRI Mónika – ROSTA Gergely (1998): A modern vallásosság megközelítési lehetőségei. *Szociológiai Szemle*, 1(1), 127–137.
- Laudate Deum – Dicsérjétek Istent. Ferenc Pápa apostoli buzdítása minden jóakarátú emberhez az éghajlati válságról*. Online: <https://kattima.hu/hu/app/pray/ferenc-papa-apostoli-buzditasa-laudate-deum-dicserjetek-istent-103933>
- MIHALICS Vid (1933): *Keresztényszocializmus. Kincsestár*. Budapest: Magyar Szemle Társaság.
- MURÁNYI István (2004): A fiatalok vallási szocializáltsága és előítéletessége. *Educatio*, 2004/4. 583–594. Online: [https://folyoiratok.oh.gov.hu/sites/default/files/article\\_attachments/muranyi\\_i\\_04\\_04.pdf](https://folyoiratok.oh.gov.hu/sites/default/files/article_attachments/muranyi_i_04_04.pdf)
- PARSONS, Talcott (2000): A modern társadalmak rendszere. In FELKAI Gábor – NÉMEDI Dénes – SOMLAI Péter (szerk.): *Szociológiai irányzatok a XX. században*. Budapest: Új Mandátum, 40–61.
- ROSTA Gergely (2007): Ifjúság és vallás – 2004. *Új Ifjúsági Szemle*, (tavasz), 39–47.
- ROSTA Gergely (2011): Vallásosság a mai Magyarországon. *Vigilia*, 76(10), 741–750.
- ROSTA Gergely (2012): Hit és vallásgyakorlat. In SZÉKELY Levente (szerk.): *Magyar Ifjúság 2012*. Kutatópont, 316–330.
- STARK, Rodney (1999): Secularization. R.I.P. *Sociology of Religion*, 60(3), 249–273. Online: <https://doi.org/10.2307/3711936>
- TARI Annamária (2010): *Y generáció: Klinikai pszichológiai jelenségek és társadalomlélektani összefüggések az információs korban*. Budapest: Jaffa.
- TOMKA Miklós (2010): Vallási helyzetkép – 2009. In ROSTA Gergely – TOMKA Miklós (szerk.): *Mit értékelnek a magyarok?* Budapest: OCIPE – Faludi Ferenc Jezsuita Akadémia.





# Tartalom

## TANULMÁNYOK

<b>BÁNDI GYULA: A veszélyhelyzeti jogalkotás egyes anomáliái a jövő nemzedékek érdekeivel összevetve</b>	<b>5</b>
<b>MAGDOLNA CSATH: <i>The Limitations of Building Circular Economies in the EU Considering Present Structural Indicators: Country Cases</i></b>	<b>29</b>
<b>UJHÁZI LÓRÁND: <i>A női méltóság védelme a katolikus házasságjogban – a nőrablás házassági akadályá</i></b>	<b>49</b>
<b>LILLA JUDIT BARTUSZEK: <i>Climate Litigation</i></b>	<b>61</b>
<b>GÁVA KRISZTIÁN: <i>Valós cél vagy játékszer?</i></b>	<b>75</b>
<b>BAUER LILLA: <i>A magyar fiatalok vallási és szociális érdeklődésének tétje a 2000 utáni kutatási eredmények és a 2022-es népszámlálási adatok tükrében</i></b>	<b>115</b>