



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ

# ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

XII. évfolyam (2024)  
4. 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, Fülöp 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

LENTNER CSABA – FÜRÉSZ TÜNDE: A kisgyermekes szülők munkaerőpiaci részvételének elősegítése Magyarországon . . . . .	5
TÓTH TIBOR: Gondozás és demográfiai átalakulás: az Európai Gondozási Stratégia régi és új irányai. . . . .	27
UDVARHELYI MÁRTON MIKLÓS: A választás eredménye elleni jogorvoslatok a 2024. évi önkormányzati választások tükrében . . . . .	43
HERÉDI GERGŐ: Az önkényuralmi jelképek és a véleménynyilvánítás szabadságának kapcsolata az aktuális Z dilemma fényében. . . . .	55
MELINDA SZAPPANYOS – ABIGAIL QUEVEDO: Cold Case? Unpunished Human Rights Abuses? . . . . .	69
MÁRTON GELLÉN: How Human Exploitation May Be Fought in Public Procurement-Affected Industries? . . . . .	93
AADI RAJESH: Freedom of Speech and Sedition in Post-Colonial Democracies: Lessons from Kenya, Ghana and South Africa for India. . . . .	109



# A kisgyermekes szülők munkaerőpiaci részvételének elősegítése Magyarországon

LENTNER CSABA<sup>1</sup> – FÜRÉSZ TÜNDE<sup>2</sup>

*A munka és a magánélet közötti egyensúly megteremtése központi eleme a magyar családpolitikának, ezért Magyarország 2010 után jelentős lépéseket tett annak érdekében, hogy egyszerre támogassa a szülők munkavállalását és gyermekvállalását. A cikk azokat a komplex és rugalmas intézkedéseket mutatja be, amelyek testreszabott megoldásokat kínálnak a különböző élethelyzetű családoknak. Ezek közé tartoznak az anyai, apai és általában a szülői és nagyszülői szabadságok és juttatások, amelyek egyszerre teszik lehetővé a szülők számára gyermekeik otthoni gondozását, nevelését és erős munkajogi védelem mellett a munkaerőpiaci részvételüket is. A gyermekkel töltött időszak ugyan jelentősen hozzájárul a szoros szülő-gyermek kötelék kialakulásához, egyúttal azonban kihívásokat is jelent a munkaerőpiacra való visszatérés tekintetében. Ennek érdekében, hogy a gyermekgondozással töltött időszak minél kevésbé akadályozza a munkavállalást, Magyarországon a szülők számos állami támogatást és gyermekgondozási szolgáltatást vehetnek igénybe. A cikk horizontális képet szeretne nyújtani arról, hogy a munka és a családi kötelezettségek közötti egyensúly megteremtésének átfogó célja hogyan érvényesül mikroszinten (az egyén és a család szintjén) és makroszinten (társadalmi és gazdasági szinten) Magyarországon. Ennek alapja az a munka- és családalapú társadalmi modell, amelynek kiépítése 2010 óta zajlik.*

**Kulcsszavak:** szülők foglalkoztatása; a munka és a család egyensúlya; munkajogi védelem; kora gyermekkori gondozás, kisgyermekek napközbeni ellátása

## *Promoting Labour Market Participation of Parents With Young Children in Hungary*

*Work-life balance is at the heart of Hungarian family policy, and after 2010 Hungary took significant steps to support parents to work and have children at the same time. This article presents complex and flexible*

- 1 Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék; vezető, Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely.
- 2 Elnök, Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért; vendégkutató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely.

*measures that offer tailor-made solutions for families in different life situations. These include maternity, paternity and, more generally, parental and grandparental leave and benefits, which allow parents to care for and raise their children at home while at the same time providing strong labour market protection and labour market participation. While time spent with children contributes significantly to the development of a strong parent-child bond, it also poses challenges in terms of returning to the labour market. In order to minimise the obstacles to employment, parents in Hungary have access to a wide range of state support and childcare services. The article aims to provide a horizontal picture of how the overall objective of balancing work and family responsibilities is implemented at the micro level (individual and family level) and macro level (social and economic level) in Hungary. This is based on the work and family-based social model that has been under construction since 2010.*

**Keywords:** parental employment; work-life balance; labour law protection; early childhood care, day care for young children

## Bevezető

2023-ban 9 599 744 fő élt Magyarországon. A 15–64 évesek foglalkoztatási rátája<sup>3</sup> 2010 és 2023 között jelentősen, 57%-ról 75%-ra emelkedett. 2014 óta a magyar foglalkoztatási ráta meghaladja az uniós átlagot, 2023-ban történelmi csúcstól, 75%-ot ért el. 2024 szeptemberében a férfiak esetében 78,8%, a nőknél pedig 71,8% volt a foglalkoztatási ráta.<sup>4</sup> Míg 2010-ben Magyarország foglalkoztatási rátája a 30–34 évesek kivételével minden korcsoportban az uniós átlag alatt volt, 2023-ra az országban minden 25 és 64 év közötti korcsoportban felülmúlta az uniós átlagot.

Az Eurostat szerint ugyanakkor az atipikus munkavégzés elterjedtsége alacsony Magyarországon, mivel a munkavállalóknak mindössze 4,9%-a dolgozik részmunkaidőben, szemben az EU 18,7%-ával. Ez a jelentős különbség abból adódik, hogy egyrészt a fiatalok között (15–24 éves korcsoportban), másrészt a nők között Magyarországon sokkal kevesebben dolgoznak részmunkaidőben, a fiatalok 8,7%-a, a nők 5,9%-a szemben az EU 33,5%-ával. A részmunkaidős foglalkoztatás tehát hazánkban az uniós átlag alatt van, a 6. legalacsonyabb az országok között.<sup>5</sup>

Míndeközben vagy mindezek ellenére Magyarországon az elmúlt évtizedekben folyamatosan csökkent a munkanélküliség, a munkanélküliségi ráta a 2010-es 10,8%-ról

<sup>3</sup> Magyar Nemzeti Bank 2024.

<sup>4</sup> Lásd: [www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/fem/fem2409.html](http://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/fem/fem2409.html)

<sup>5</sup> Eurostat: Részmunkaidős foglalkoztatás és ideiglenes szerződések – éves adatok (2024). Lásd: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi\\_pt\\_a\\_\\_custom\\_12671944/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_pt_a__custom_12671944/default/table)

2023-ra 4,1%-ra csökkent.<sup>6</sup> Magyarország a nemek közötti különbség alapján is kedvező adatokról számolhat be: a férfiak 4,1%-a (uniós átlag: 5,8%) és a nők 4,2%-a (uniós átlag: 6,4%) volt munkanélküli 2023-ban.

A foglalkoztatottak korcsoportjait és iskolai végzettségét tekintve Magyarországon 2023-ban az alacsony végzettséggel rendelkezők 39,7%-a volt foglalkoztatott, szemben a 46,4%-os uniós átlaggal.<sup>7</sup> A középfokú végzettséggel rendelkezők esetében 78,6% volt a foglalkoztatottak aránya, ami valamivel meghaladja a 72,7%-os uniós átlagot. Eközben a felsőfokú végzettséggel rendelkezők 91,4%-a volt foglalkoztatott, ami szintén meghaladja a 86,3%-os uniós átlagot. A közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkezők foglalkoztatási rátája 2014 óta folyamatosan emelkedik Magyarországon, míg az alacsony végzettséggel rendelkezők foglalkoztatási rátája alapvetően stagnál, ami leginkább abból adódik, hogy az alacsony végzettséggel rendelkező legfiatalabb (15–24 éves) korosztály foglalkoztatási aránya 2023-ban csupán fele volt (10,1%) az EU átlagának (19,9%).<sup>8</sup>

Figyelemre méltó változás zajlott a gyermeket nevelő nők foglalkoztatása terén. 2010-ben Magyarországon a 6 év alatti gyermeket nevelő 18–64 éves korosztályba tartozó szülők foglalkoztatási rátája még csak 53,0% volt, ami alacsonyabb volt, mint az EU-27 átlaga (70,8%). Az elmúlt 13 évben ez az arány Magyarországon 81,3%-ra emelkedett meghaladva az Unió átlagát (EU-27 átlag: 77,4%). Közülük a 6 év alatti gyermeket nevelő anyák esetében volt különösen látványos a fejlődés, az ő foglalkoztatási rátájuk a 2010-es 31,7%-ról (EU-27: 57,4%) 2023-ra 71,1%-ra nőtt (EU-27: 66,4%). A 6 év alatti gyermeket nevelő nők esetében 2010-hez képest 2020-ban még Máltán volt a legnagyobb növekedés 2021-ben, és azóta már Magyarország mutatta a legnagyobb növekedést az EU-ban.<sup>9</sup> (1. ábra)

A Központi Statisztikai Hivatal szűkített statisztikai adatai is ezt a tendenciát támasztják alá: a 25–49 éves női korosztályban legnagyobb mértékben a nagycsaládos és a 6 év alatti gyermeket nevelő anyák foglalkoztatása bővült.<sup>10</sup> A három vagy több

6 Eurostat: Munkanélküliség nem és életkor szerint – éves adatok (2024). Lásd: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une\\_rt\\_a\\_custom\\_12901562/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a_custom_12901562/default/table?lang=en); [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst\\_hheredch\\_custom\\_12901674/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_hheredch_custom_12901674/default/table?lang=en)

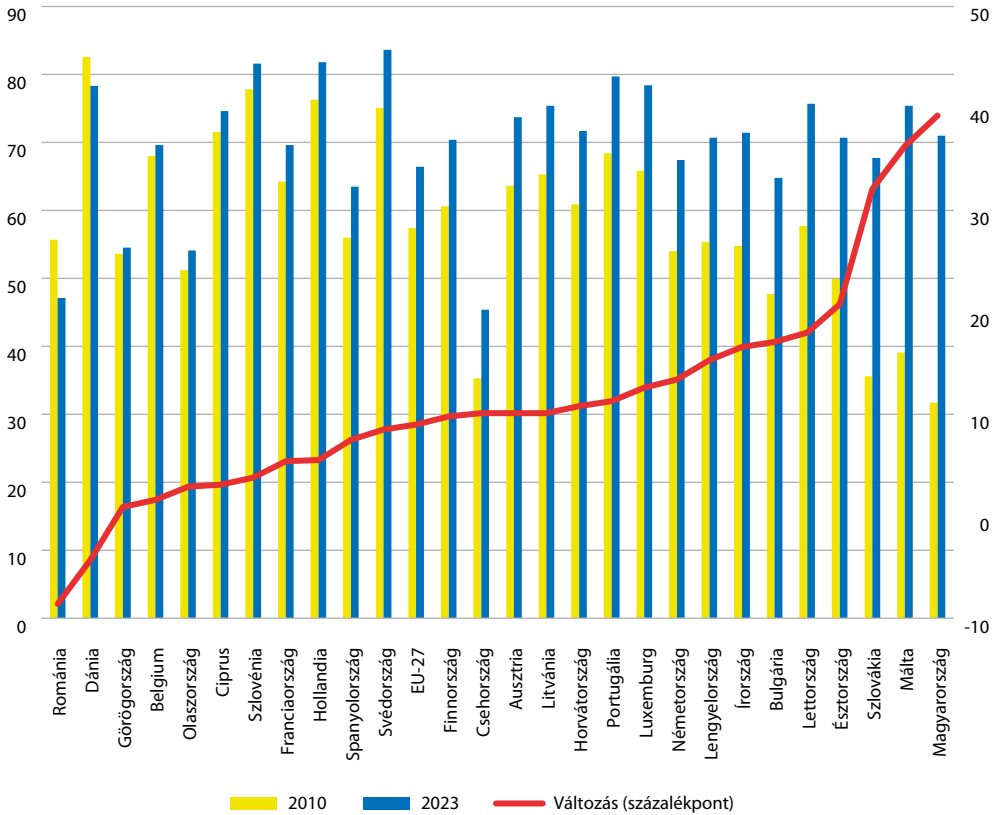
7 Eurostat: Foglalkoztatás iskolai végzettség szerint – éves adatok (2024). Lásd: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi\\_educ\\_a\\_custom\\_12900087/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_educ_a_custom_12900087/default/table?lang=en)

8 Eurostat: Foglalkoztatási arányok nem, életkor és iskolai végzettség szerint (%) (2024). Lásd: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa\\_ergaed\\_custom\\_12900747/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_ergaed_custom_12900747/default/table?lang=en)

9 A 2021 januárjában hatályba lépett új EU-szabályozás miatt a gyermekgondozási támogatással és juttatással (gyed és gyes) dolgozók mellett a korábban inaktívnak vagy munkanélkülinek tekintettek is foglalkoztatottnak minősülnek, akik a gyermekgondozás igénybevétele előtt utoljára dolgoztak, távollétükben pénzügyi ellátásban részesülnek, majd az ellátások igénybevétele után visszatérhetnek korábbi munkahelyükre. Az idősorok 2009-ig nyúlnak vissza, így az 1992–2008-as és a 2009-es és az azt követő adatok közvetlenül összehasonlíthatók. Lásd: [www.ksh.hu/docs/eng/modsz/mun\\_meth.html](http://www.ksh.hu/docs/eng/modsz/mun_meth.html)

10 Központi Statisztikai Hivatal, 20.1.1.28 táblázat, Magyarország, 25–49 éves nők foglalkoztatása, lásd: [www.ksh.hu/stadat\\_files/mun/hu/mun0025.html](http://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0025.html)





1. ábra: A 6 évnél fiatalabb gyermekeket nevelő 18 és 64 év közötti nők foglalkoztatási aránya (%)

Forrás: Eurostat (a táblázat kódja: lfst\_hheredch) alapján a szerzők szerkesztése

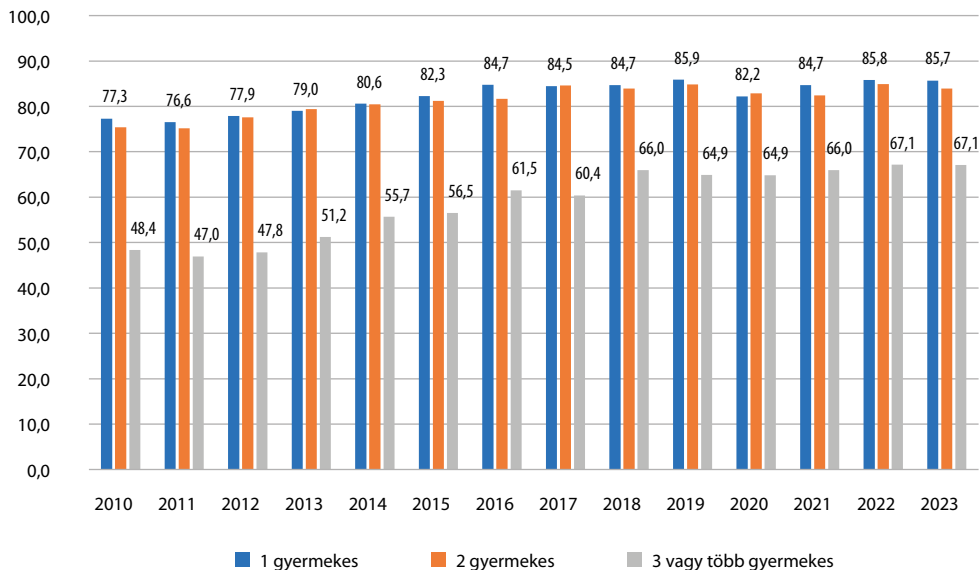
gyermeket nevelő nők foglalkoztatása közel másfélszeresére nőtt, míg az egy- és két-gyermekes anyák körében is jelentős volt a bővülés 2010 és 2023 között (2. ábra).

Figyelemre méltó változás, hogy a legkisebb, 6 év alatti gyermekeket nevelő anyák körében ugyancsak az átlagosnál nagyobb arányú volt a foglalkoztatás bővülése, hiszen jóval többen dolgoznak közülük 2023-ban, mint 2010-ben. A nagyobb, iskolás korú gyermekeket nevelő nők esetében is tapasztalható volt a foglalkoztatási ráta emelkedése. Mindez azt támasztja alá, hogy hazai és nemzetközi összehasonlításban is igen jelentős eltolódás következett be az édesanyák munkavállalása terén az elmúlt bő évtizedben.<sup>11</sup> (3. ábra)

A statisztikai adatokkal összhangban a kisgyermekes nők munkaerőpiaci részvételének megítélése sokat változott Magyarországon. Ma már elfogadott, ha egy kisgyermekes anya dolgozik, amit megerősít a Kopp Mária Intézet 2021. évi kutatása is.

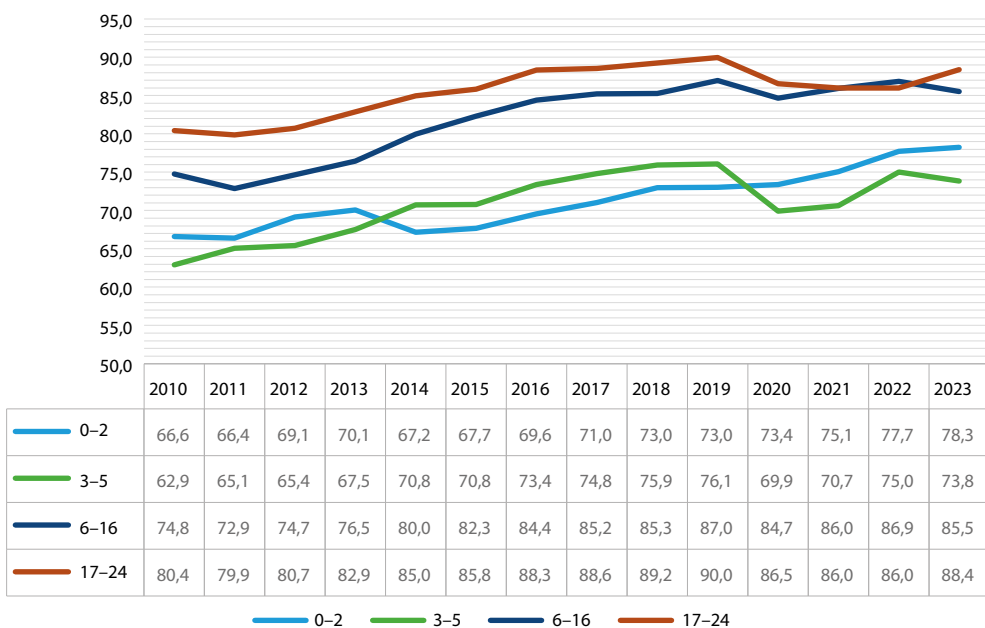
11 PÁRI–RÖVID–FŰRÉS Z 2023.

## A kisgyermekes szülők munkaerőpiaci részvételének elősegítése Magyarországon



2. ábra: 25–49 éves anyák foglalkoztatási rátája Magyarországon gyermekszám alapján (%)

Forrás: [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/mun/hu/mun0025.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0025.html)



3. ábra: 25–49 éves anyák foglalkoztatási rátája Magyarországon a legfiatalabb gyermekük életkora alapján (%)

Forrás: [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/mun/hu/mun0025.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0025.html)

Ebben az emberek nagy többsége (90%) úgy nyilatkozott, hogy jó, ha két kereső van egy családban, azaz az apa és az anya is dolgozik.<sup>12</sup>

Magyarországon évek óta jellemző probléma a munkaerőhiány. A Munkaadók és Gyáriparosok Szövetsége (MGYOSZ) kutatása 2024 januárjában jelent meg, és kiemelte, hogy a Covid-19 utáni időszakban a munkaerőhiány minden foglalkoztatási csoportban sürgető problémává vált, függetlenül attól, hogy szakképzetlen, közép- vagy felsőfokú szakképesítésűekről van-e szó.<sup>13</sup> Európa legnagyobb munkaadói szövetségének tanulmánya szerint az európai munkaerőpiac 2050-re 35 millió embert veszít munkaképes korú népességéből.<sup>14</sup> Magyarországon ez a szám évente mintegy 30 000 fő, és a társadalomban rendelkezésre álló munkaerő-tartalékok is csökkennek.<sup>15</sup> Ugyanez a kutatás azt is vizsgálta, hogy milyen lesz a magyar munkaerőpiac 2035-ben. A tanulmány utalva az új munkaerőpiaci jelenségekre megállapítja, hogy „különösen a fiatalok számára a munkahely fogalma jelentősen megváltozott a néhány évtizeddel ezelőttihez képest, a Z generáció számára rendkívül fontosak a rugalmas munkakörülmények és a munka és a magánélet közötti egyensúly.”<sup>16</sup>

A munkaerőhiány enyhítése kapcsán időről időre felmerül a gyermeket nevelő szülők foglalkoztatását illetően a munkaerőpiacon való még szélesebb körű részvétel szükségessége, kiemelve e csoport bevonásának fontosságát. Ugyanakkor érdemes azt is szem előtt tartani, hogy a munka és a családi élet egyensúlya kulcsfontosságú tényező a munkaerőpiac hatékonyságának kialakításában és fenntartásában.

## A kisgyermekes dolgozó szülők védelme Magyarországon

### *Az egyenlő bánásmód fontossága*

Magyarországon az Alaptörvény XV. cikke tartalmazza az egyenlő bánásmód elvét:

„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. (3) A nők és a férfiak egyenjogúak. (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”<sup>17</sup>

12 PÁRI–RÖVID 2023.

13 BOGÓNÉ JEHODA – VAKHAL 2024.

14 BusinessEurope 2023.

15 BÁLINT et al. 2024: 25.

16 BÁLINT et al. 2024: 24.

17 Magyarország Alaptörvénye angol nyelven: <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00>

A munkához való jogot a XII. cikk határozza meg:

„(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

A családok védelméről szóló sarkalatos törvény (2011. évi CCXI. törvény) III. fejezete, amely kifejezetten a család és a gyermekvállalás védelmét erősíti a foglalkoztatás terén, előírja, hogy

„A kiskorú gyermeket nevelő szülőt a foglalkoztatása során a külön törvényben foglaltak szerint kiemelt munkajogi védelem, illetve a szülői szerep és a munkavégzés összehangolását, valamint a családi élet védelmét biztosító kedvezmények illetik meg. Az állam a család és a munkavállalás összeegyeztethetőségének érdekében ösztönzi a részmunkaidőben történő, illetve az egyéb atipikus foglalkoztatási formákban való munkavégzést.”<sup>18</sup>

A munkahelyi egyenlő bánásmódot két fontos törvény szabályozza: az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.)<sup>19</sup> és a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.). Az Ebkvt. biztosítja az egyenlő bánásmódot általános foglalkoztatási ügyekben, beleértve a felvételi folyamatokat is, míg a Munka Törvénykönyve védi a munkavállalók jogait a munkaviszonyokon belül.

A megkülönböztetés tilos, ha egy egyén vagy csoport a tényleges vagy észlelt jellemzők miatt kevésbé kedvező bánásmódban részesül, mint egy hasonló helyzetben lévő másik személy, vagy jelentősen nagyobb hátrányban van.<sup>20</sup> Az Ebkvt. törvény szerinti védett jellemzők közé tartozik a nem, a bőrszín, az etnikai származás, az életkor stb., valamint az úgynevezett „egyéb védett jellemzők”, amelyek akkor lehetnek relevánsak, ha az egyén egy kiszolgáltatott társadalmi csoporthoz kapcsolódó státuszon alapuló megkülönböztetéssel szembesül.<sup>21</sup> A Kúria KGD 10/2011. számú ítéletéből arra lehet következtetni,<sup>22</sup> hogy a munkavállaló által az adott munkáltatónál a szülési szabadságot megelőzően betöltött magasabb vezetői pozíció „egyéb jellemzőnek” tekinthető. Ebben az esetben a munkavállaló szülés utáni visszatérésekor a munkáltató úgy ítélte

18 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről.

19 Az ETA törvény angol nyelven: <https://njt.hu/jogszabaly/en/2003-125-00-00>

20 A közvetlen és közvetett megkülönböztetés tilalmáról szóló ETA törvény 8. cikke.

21 GYENY – KÁRTYÁS – GELLÉRNÉ LUKÁCS 2023.

22 ZACCARIA 2016: 32.

meg, hogy a munkavállaló a korábban elvárt szinten már nem tudja ellátni feladatait. Lényegében ebben a konkrét esetben – az igénylő anyasága mellett – a munkáltatónál betöltött pozíció is védett tulajdonságnak tekinthető.<sup>23</sup> Ez azzal magyarázható, hogy a felperes vezetői pozíciója különösen fontos szerepet játszott a karrierjében. A Kúria ezt a munkavállaló munkahelyi státuszával összefüggő körülményként értékelte, amely „egyéb jellemzőnek” minősülhet, és ennek alapján védelmet biztosított. Ez a jelenség jellemző a nemi alapú megkülönböztetéssel kapcsolatban, annak ellenére, hogy a munkáltatóknak támogatniuk kell a várandós vagy újdonsült anyákat a munkahelyi biztonságuk fenntartásában.<sup>24</sup>

A gyakorlatban a munkáltatók gyakran azzal érvelnek, hogy nem voltak tisztában az adott munkavállaló védett tulajdonságával. A magyar ítélkezési gyakorlat azonban a munkáltatóra hárítja annak bizonyítását, hogy nem volt tudatában a védett tulajdonságnak, ahelyett, hogy megkövetelné a munkavállalótól, hogy bizonyítsa azt. A kutatások azt mutatják, hogy a magyar jog és az ítélkezési gyakorlat összhangban van az uniós irányelvekkel és hatékonyan védi a felpereseket. Ahogy Halmos megjegyzi:

„A megosztott vagy fordított bizonyítási teherre vonatkozó szabályok központi szerepet játszanak a megkülönböztetéssel szemben jogban. Míg az előcsatlakozási nemzeti jog már említette a fordított bizonyítási terhet, az ETA-törvény az uniós irányelvekkel összhangban tisztázta és finomította a felek kötelezettségeit. A nemzeti szabályok most már megfelelnek az uniós szabványoknak és kedvezőnek tekinthetők a munkavállalók számára.”<sup>25</sup>

A részmunkaidős és a határozott idejű munkaviszonyban álló munkavállalókat az ETA törvény is védi. 8. § r) pontja a részmunkaidős és a határozott idejű munkaviszonyt védett tulajdonságként ismeri el. Ezen túlmenően az Egyenlő Bánásmód Hatóság az ideiglenes munkavállalói státuszt védett tulajdonságként ismerte el.<sup>26</sup>

Az Mt. 12. § (1) bekezdése kimondja, hogy az egyenlő bánásmódot a munkaviszony minden vonatkozásában, így különösen a díjazás tekintetében is fenn kell tartani. E követelmény megsértése esetén a jogorvoslat nem sértheti más munkavállalók jogait. Míg az ETA törvény szélesebb körű egyenlőségi kérdésekkel foglalkozik, a Munka Törvénykönyve hangsúlyozza a munkajogokat és az egyenlő munkáért járó egyenlő díjazás elvét.<sup>27</sup>

23 LŐRINCSIKNÉ LAJKÓ 2006.

24 ZACCARIA 2016: 33.

25 HALMOS 2018.

26 EBH 173/2015; EBH 449/2013. és EBH 273/2011.

27 Az Mt. 12. §.

## ***Szülési, apasági és szülői szabadságok***

A foglalkoztatott anyákat gyermekük születésekor 24 hét szülési szabadság illeti meg, amelynek kötelező időtartama 2 hét.<sup>28</sup> A szülési szabadságot úgy kell megszervezni, hogy az a várható szülési dátum előtt legfeljebb 4 héttel kezdhető meg. Szülési szabadságra az anya jogosult, de jár azoknak a munkavállalóknak is, akik az anya egészségi állapota vagy halála miatt kikényszeríthető bírósági ítélet vagy kikényszeríthető gyámhatósági határozat alapján gondoskodnak az újszülöttről.

A foglalkoztatott apák gyermekük (vagy ikrek esetében gyermekeik) születését követően 10 munkanap fizetett apasági szabadságra jogosultak.<sup>29</sup> Ezt a szabadságot a születéstől számított két hónapon belül fel kell használni, és legfeljebb két részletben lehet igénybe venni. Az első 5 munkanapra az apa távolléti díjban részesül (keresete 100%-a), a továbbiakra távolléti díjának 40%-ára jogosult.<sup>30</sup> 2023. január 1-je előtt az apasági szabadság időtartama mindössze 5 nap volt. A 10 napra történő meghosszabbítás a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló 2019/1158/EU irányelv végrehajtásának eredménye.<sup>31</sup>

A szülői szabadság munkajogi meghatározás, ez egy 2023. január 1-én bevezetett kiegészítő szabadság, amely a szülési vagy apasági szabadság után vehető igénybe gyermekgondozás céljából, a gyermek 3 éves koráig, összesen 44 nap időtartamban. Ezt a szabadságot az anya és az apa is igénybe veheti, a család választásától függően. Ez a szabadság a törvényben a gyermekgondozási szabadsággal párhuzamosan létezik (amely kérhető a gyermekük gondozása céljából a gyermek 3 éves koráig).<sup>32</sup>

A gyermekgondozási szabadság (a gyermek gondozása céljából kivett fizetés nélküli szabadság) időtartama a gyermek 3 éves koráig tart, időtartama alatt a szülő jogosult a gyermekgondozási díjra (gyed) alapesetben a gyermek 2 éves koráig, majd a gyermekgondozást segítő ellátásra (gyes) a gyermek 2 és 3 éves kora között. Ezt az időszakot biztosítási jogviszonyként ismerik el, és ideje alatt a szabadságot igénylő szülő jogosult munkavédelemre (felmondás elleni védelemre). Ezzel szemben a szülői szabadság legfeljebb 44 napja alatt a munkavállaló a távolléti díj 10%-ára jogosult, azonban az összeget csökkenteni kell a pénzbeli gyermekgondozási díj (gyed) összegével.<sup>33</sup> A 44 napos fizetett szülői szabadság új, kiegészítő eszköz a magyar jogban, a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló 2019/1158/EU irányelv végrehajtásának eredménye.

28 Az Mt. 115. § (1) bekezdés c) pontja és 127. §-a.

29 Az Mt. 146. § (4) bekezdése.

30 SIPKA–ZACCARIA 2022.

31 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 188, 2019.7.12., 79–93.).

32 A fizetett szülői szabadság az Mt. 118/A. §-ában szerepel, míg a gyermek gondozásáért járó fizetés nélküli szabadság az Mt. 128. §-ában szerepel.

33 Az Mt. 146. § (4) bekezdése.

### *Biztosított jogviszonyhoz kötött ellátások a kisgyermekes szülők számára*

Magyarországon számos olyan juttatás létezik, amelyek alapvetően a biztosítási státusszal rendelkező anyák és/vagy apák számára állnak rendelkezésre. Ezek elkülönülnek a rászorultsági elven biztosított szociális ellátásoktól, mégis gyakran ide sorolják őket annak ellenére, hogy elsősorban a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulásként jelennek meg, és céljuk az, hogy a családok anyagi biztonságát elősegítsék.<sup>34</sup> Ezek a következők.

#### *Csecsemőgondozási díj*

A szülési szabadság ideje alatt az anyák csecsemőgondozási díjra (csed) jogosultak az államtól.<sup>35</sup> Korábban ezen ellátás neve terhességi gyermekágyi segély (tgyás) volt, amit a jogalkotó azzal a szándékkal változtatott meg, hogy jobban kifejezze az ellátás családtámogató jellegét a szociálpolitikai jelleggel szemben. A támogatás 24 héttig, legfeljebb a gyermek születését követő 168. napig jár.<sup>36</sup> Korábbi kereseten alapul, és előzetes foglalkoztatáshoz vagy biztosítási jogviszonyhoz kötött. A jogosultsághoz az anyának a szülést megelőző 2 éven belül legalább 365 napig biztosítással kell rendelkeznie. Jelenleg a csed összege a legmagasabb a gyermekgondozási ellátások között. 2021. július 1-je óta már az előző évi átlagkereset 100%-ában határozták meg (korábban 70% volt). Felső határa nincs, és csak személyi jövedelemadót vonnak le belőle. Ez azt eredményezi, hogy az anya magasabb nettó jövedelmet kap a szülés után, mint amikor még ténylegesen dolgozott. A négy vagy több gyermeket nevelő anyák vagy a 30 éves koruk előtt szülő anyák mentesülnek a személyi jövedelemadó megfizetése alól, így az ő nettó juttatásuk a csed igénybevétele alatt megegyezik a korábbi bruttó fizetésük összegével. Fontos azonban, hogy nem igényelhető a csed, ha az anya a szülést követő 168 napban fizetett munkát végez.

#### *Gyermekgondozási díj*

A csecsemőgondozási díjra (csed) való jogosultság megszűnésekor (168 nap elteltével) a biztosított anyák vagy apák gyermekgondozási díjra (gyed) jogosultak, amely az állam által fizetett havi pénzbeli ellátás a gyermek 2 éves koráig, illetve ikrek esetében a gyermekek 3 éves koráig. Ugyanazon gyermek után csak az egyik szülő veheti igénybe a gyermekgondozási díjat (gyed). Amikor a biztosított szülő gyedet vesz igénybe, gyermekgondozási (gyermek gondozása céljából fizetés nélküli) szabadságon

<sup>34</sup> KRISTÓ 2022: 18.

<sup>35</sup> GELLÉRNÉ LUKÁCS 2023.

<sup>36</sup> MOLNÁR 2021.

van a gyermeke gondozása okán (ami jogilag eltér az előző pontban szereplő fizetett szülői szabadságtól), ugyanakkor ezen időszak alatt korlátlanul végezhet kereső tevékenységet.<sup>37</sup> Az Mt. 128. §-a alapján a munkavállaló a gyermekének gondozása céljából a gyermek 3 éves koráig fizetés nélküli szabadságra jogosult,<sup>38</sup> miközben ezen időszak alatt választhat, hogy vállal-e munkát, vagy nem. Mindkét esetben ugyanakkora összegű gyed ellátásra jogosult az 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól 42/A. § alapján.

A gyermekgondozási díj (gyed) a korábbi kereseten alapul, amely a születés előtt előzetes biztosítási időt igényel. A jogosultsághoz a gyermekről a háztartásban gondoskodó biztosított szülőnek a szülést megelőző 2 éven belül legalább 365 napra szóló biztosítással kell rendelkeznie.<sup>39</sup> A díjat az állam fizeti, összege naptári naponként a figyelembe vehető átlagjövedelem 70%-a, gyermekenként maximum a mindenkori minimálbér kétszeresének 70%-a lehet, ami 2024-ben havi bruttó 373 520 HUF. Amennyiben a szülő egyidejűleg több gyermek után is jogosult a gyedre, akkor a maximális összeget minden gyermek után külön számítják ki. A gyed nyugdíjjarulékköteles, ami azt jelenti, hogy biztosítási időnek minősül, amely feljogosítja a szülőt a nyugdíjra.

Az elmúlt évtizedben a gyed fokozatosan fejlődött, maximális összege is évről évre nőtt, rugalmasabbá vált az igénybevétele, és a kedvezményezettek köre is bővült. 2014-től – a Gyed Extra bevezetésével – lehetőség nyílt arra, hogy a gyed egyidejű igénybevétele mellett is lehessen dolgozni és munkát vállalni. A szülők így nem vesztik el a juttatást a munkába való visszatéréskor, ami lehetővé teszi számukra, hogy a gyedként kapott összeget a gyermeknevelési költségeket fedező kiegészítő juttatásként kapják meg (például így gyermekfelügyeleti költségek fedezésére tudják fordítani).

Az elmúlt évtizedben a juttatás a nagyszülők („nagyszülői gyed”) és a felsőfokú oktatásban részt vevő hallgatók („hallgatói/diplomás gyed”) számára is elérhetővé vált. Azok a nyugdíjba még nem vonult nagyszülők, akik a gyedet megelőző 2 évben 365 napot dolgoztak, akkor vehetik igénybe a gyedet, ha ők gondoskodnak a gyermekről a gyermek otthonában, miközben a szülők keresőtevékenységet folytatnak. A nagyszülői gyedet nagymamák vagy nagypapák is igénybe vehetik, de ők a nagyszülői gyed alatt nem dolgozhatnak. A nagyszülői gyed jó lehetőség minden olyan nagyszülő számára, aki már nem akar aktívan dolgozni a munkaerőpiacon, viszont még nem jogosult nyugdíjra, ugyanakkor örömmel vesz részt az unokák nevelésében.

A gyed a felsőfokú oktatásban kisgyermekes szülőként részt vevő hallgatók számára is elérhető. Felsőoktatási hallgató akkor kaphat úgynevezett diplomás/hallgatói gyermekgondozási díjat, ha megfelel az alábbi összes feltételnek: a gyermek születését megelőző 2 éven belül legalább 2 félév aktív felsőoktatási hallgatói jogviszonnyal rendelkezett; a gyermek születésekor legfeljebb 1 év telt el a hallgatói jogviszony

37 A fizetett szülői szabadság az Mt. 118/A. §-ában szerepel, míg a gyermek gondozásáért járó fizetés nélküli szabadság az Mt. 128. §-ában szerepel.

38 Az Mt. 12.

39 A kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/A. § (1) bekezdése és 42/E. § (1) bekezdése.



szüneteltetése vagy megszűnése óta; a gyermeket saját háztartásában neveli; magyar vagy EGT-tagállam állampolgára; a gyermeke születésének idején volt magyarországi lakóhelye.

2018-ban új kedvezményt vezettek be öfd (örökbefogadói díj) néven. Ez azon biztosított személyek számára áll rendelkezésre, akik örökbefogadás szándékával 2 évesnél idősebb, illetve ikrek esetén 3 évesnél idősebb gyermekeket vesznek nevelésbe. Lényegében az öfd az örökbefogadó szülők gyedjeként működik, célja, hogy segítségével jobban össze tudjon szokni a szülő és az örökbefogadott gyermek.

### *Kisgyermekes szülők adókedvezményei*

Magyarországon családi típusú adózás érvényesül 2011 óta, amelyben a gyermeket nevelő szülők adó- és járulékfizetési kötelezettsége gyermekszám alapján mérséklődik.<sup>40</sup> A családi pótlékra jogosult vagy ilyen személlyel egy háztartásban élő házastárs, valamint a várandós nő és házastársa személyijövedelemadó- és járulékkedvezményt vehet igénybe, és ezt akár közösen, megosztva is megtehetik. A kedvezmény feltétele a bejelentett munkaviszony vagy más kereső foglalkozás.

A családi adó- és járulékkedvezmény már a magzat 91 napos korától érvényesíthető, azaz a várandósság utolsó hat hónapjában már ugyanúgy jár a magzat után a kedvezmény, mint a megszületett gyermekek után, összhangban az Alaptörvény II. cikkével: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

A családi adó- és járulékkedvezmény nettó havi összege a családban élő gyermekek számával együtt emelkedik: 2024-ben havi nettó összege egygyermekes családban 10 000 Ft, kétgyermekes családban gyermekenként 20 000 Ft, nagycsaládokban pedig gyermekenként 33 000 Ft. A személyi jövedelemadóból (családi adójóváírás) és a társadalombiztosítási járulékból (családi járulékkedvezmény) is érvényesíthető.

2025-től a kormányzati bejelentések alapján jelentősen emelkedhet a családi adó- és járulékkedvezmény összege. A juttatásra való jogosultság megduplázása körülbelül egymillió családot érinthet. Az emelés az egy gyermek után járó havi nettó juttatást havi 20 000 Ft-ra, a két gyermek után járó havi nettó juttatást gyermekenként 40 000 Ft-ra, a három vagy több gyermek után járó juttatást pedig gyermekenként 66 000 Ft-ra emelné. Ezekkel az összegekkel tovább csökken a szülők befizetendő személyi jövedelemadója (és járuléka, amennyiben nem tudják teljes mértékben érvényesíteni az adott összegeket a személyi jövedelemadóból).

A családi adó- és járulékkedvezményen kívül több speciális csoportot érintő személyijövedelemadó-kedvezmény is érvényesül Magyarországon. 2020. január 1-től minden négy- vagy többgyermekes édesanya mentesül a teljes személyi jövedelemadó

40 A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 29/A. §-a.

(15%) megfizetése alól.<sup>41</sup> A négy- vagy többgyermekes anyáknak pályafutásuk során mindig, egészen nyugdíjba vonulásuk időpontjáig egyáltalán nem kell személyi jövedelemadót fizetniük.

2022. január 1-től nem kell személyi jövedelemadót fizetniük a 25 év alatti fiataloknak sem, ha havi jövedelmük nem haladja meg az átlagbér mértékét (2024-ben 576 601 Ft-ot).<sup>42</sup> 2024-ben a kedvezmény így havonta maximum 86 490 Ft adómegetakarítást jelent, ennyivel több bért kaphatnak kézhez a fiatalok. Ha a bérük ennél több, akkor az 576 601 Ft feletti összeg után kell adót fizetniük. Abban a hónapban vehető utoljára igénybe a kedvezmény, amikor a jogosult betölti a 25. életévét.

2023. január 1-től azok a nők, akik 30 éves koruk betöltése előtt gyermeket szülnék, egészen 30 éves korukig személyijövedelemadó-mentességet élveznek az átlagbért terhelő adó mértékéig.<sup>43</sup> A kedvezmény 2024-ben 576 601 Ft havi jövedelemig jár, ami mellett havonta maximum 86 490 Ft adómegetakarítás érhető el. Ha a bérük meghaladja ezt az összeget, akkor a túllépés után kell már adót fizetniük. Ez a kedvezmény és a 25 év alatti fiatalok kedvezménye egyszerre nem érvényesíthető.

Az első házások adókedvezménye alapján, ha a házastársak legalább egyike első házasságát kötötte, akkor havonta és fejenként 5 000 Ft-tal nőhet a jövedelmük 2 éven keresztül az egybekelést követően.<sup>44</sup>

### *Univerzális ellátások a kisgyermekes szülők számára*

Magyarországon számos olyan ellátás létezik, amely nem kapcsolódik szorosan a szülők munkaerőpiaci részvételéhez, hanem a munkajövedelem kiegészítéseként univerzális alapon elérhető a gyermeket nevelő anyák és/vagy az apák számára. Ezek a következők.

#### *Anyasági támogatás*

Az anyasági támogatás a szülést követően járó egyszeri juttatás, amelynek feltétele, hogy a várandós nő legalább négyszer részt vegyen várandósgondozáson. Összege 2024-ben 64 125 Ft, ikrek esetén 85 500 Ft. Az anyasági támogatásra az örökbefogadó szülő is jogosult.

41 29/D. § A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény.

42 29/F. § A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény.

43 29/G. § A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény.

44 29/E. § A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény.

*Gyermekgondozást segítő ellátás (gyes)*

A gyermekgondozást segítő ellátás (gyes) – korábbi nevén gyermekgondozási segély – a gyermek neveléséért felelős szülőnek nyújtott havi pénzügyi támogatás a születéstől a gyermek 3 éves koráig (vagy ikrek esetében 6 éves korig, tartósan beteg gyermek esetében 10 éves korig).<sup>45</sup> Ez a támogatás nem vehető igénybe ugyanazon gyermek után a csecsemőgondozási díj vagy a gyermekgondozási díj folyósításával párhuzamosan. A havi összeget gyermekenként a mindenkori nyugdíjminimummal megegyező (2024-ben 28 500 Ft) összegben állapítják meg. A gyermekgondozást segítő ellátás folyósításának időtartama alatt a szülő jogosult – a gyermekgondozási díj időszakához hasonlóan – korlátlan időben munkát folytatni.<sup>46</sup> A nagyszülők is jogosultak lehetnek a gyésre a család döntése alapján a gyermek 1 éves kora után.

*Gyermeknevelési támogatás*

Gyermeknevelési támogatásra (gyet) jogosultak a három vagy több gyermeket nevelő szülők. Ez a támogatás 3 éves kortól a legfiatalabb gyermek 8 éves koráig vehető igénybe. A jogosultság akkor szűnik meg, ha a háztartásban élő 18 évesnél fiatalabb gyermekek száma három alá csökken. A gyet összege a gyermekek számától függetlenül a mindenkori nyugdíjminimumnak megfelelő havi összeget biztosít.<sup>47</sup> Az igénybe vevő szülő hetente legfeljebb 30 órában dolgozhat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkát otthonról végzik.<sup>48</sup>

*Családi pótlék*

Magyarországon a családi pótlék a legrégebb, 1912 óta létező univerzálisan minden gyermek után járó családtámogatás.<sup>49</sup> Havi összege (12 200 – 25 900 Ft) függ a családban nevelt gyermekek számától, a család típusától (egy- vagy kétszülős család) és a gyermek egészségi állapotától. A folyósítási idő a gyermek 18 éves koráig tart, de kitolódhat 20 éves korig, ha a gyerek köznevelési intézményben vagy szakképző intézményben tanul, és 23 éves korig fogyatékkal élő gyermek esetén.<sup>50</sup> 2010 óta a folyósítás feltétele óvoda-, illetve iskolalátogatáshoz kötött a gyermek 3 éves korának betöltése után. Az ellátásra jogosult a vér szerinti vagy örökbefogadó szülő, valamint

45 A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 20. §-a.

46 Az Mt. 130. §-a.

47 A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 23. §-a.

48 DANI – GELLÉRNÉ LUKÁCS 2012.

49 KRISTÓ 2022: 84.

50 A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény II. fejezete.

a szülővel együtt élő házastárs/élettárs, gyám vagy az intézmény vezetője, ahol a gyermeket elhelyezték.

### ***Gondozói szabadságok és ellátások beteg gyermek esetén***

Magyarországon mindkét szülőt pótszabadság illet meg, amelyet saját választása szerint az év bármely napján, bármilyen célból felhasználhat. A szülőket a 16 évnél fiatalabb gyermekeik után illeti meg a pótszabadság: egy gyermek után 2, két gyermek után 4, három vagy több gyermek után 7 munkanap évente, ami alatt a kereset 100%-ának megfelelő távolléti díj illeti meg a munkavállalót. A pótszabadság fogyatékkal élő gyermekek után 2 munkanappal nő, valamint 5 nap fizetetlen szabadság illeti meg azt a munkavállalót, aki a súlyos egészségügyi állapotú hozzátartozóját gondozza.<sup>51</sup>

A gyermekgondozási táppénzről a kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló törvény rendelkezik, amely szerint a 12 éven aluli beteg gyermek után a munkavállaló szülő táppénzre jogosult.<sup>52</sup> Időtartama a gyermek életkorától függ: 1 éves kor alatt nincs időbeli korlátozás; 12–35 hónapos gyermeknél legfeljebb 84 nap; 36–71 hónapnál 42 nap; és 6–12 év közötti gyermek esetén pedig 14 nap jár évente. Az egyedülálló szülők kétszeres szabadságra jogosultak. A táppénz a minimálbéren alapuló felső határig a tényleges kereset 50–60%-a: a táppénz maximális napi összege a minimálbér kétszeresének harmincad része. Az ellátás időtartamát illetően a magyar gyermekgondozási táppénz nagyvonalú jogi eszköz, amely lehetővé teszi, hogy a szülő gyermeke teljes gyógyulásáig együtt lehessen vele.

A tartósan beteg (előreláthatóan 3 hónapnál hosszabb időre ápolásra szoruló) vagy súlyosan fogyatékos, önmagát ellátni képtelen gyermekét ápoló szülő pénzbeli támogatásra jogosult.<sup>53</sup> A gyermekek otthongondozás díját (gyod) 2019-ben vezették be, összege megegyezik a minimálbérrel, 2024-ben 266 800 Ft, amelyből 10% nyugdíjjáru-lékot vonnak le. A két beteg gyermeket nevelők ennek az összegnek a másfélszeresét kapják, 400 200 Ft-ot. Az ellátás mellett legfeljebb napi 4 órában lehet otthonon kívüli keresőtevékenységet folytatni, az otthoni munkavégzés időtartama nincs korlátozva.

### ***Kisgyermekes szülőknek biztosított rugalmas munkafeltételek***

A Munka törvénykönyve alapján a gyermeket gondozó és nevelő szülők számos foglalkoztatási kedvezményben részesülhetnek. Ilyen a szoptató anyákat megillető munkaidő-kedvezmény, ami az első 6 hónapban naponta 2 × 1 óra (ikreknél 2 × 2 óra), a következő 3 hónapban pedig naponta 1 óra (ikreknél 2 óra).

51 Az Mt. 118. § (1)–(2) bekezdései.

52 A kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 46. §-a.

53 A szociális ellátásról szóló III. törvény 38. §-a. Lásd GELLÉRNÉ LUKÁCS – GYULAVÁRI 2021.

A szülői szabadságról visszatérő szülőknél joguk van rugalmas munkafeltételeket kérni a munkáltatóiktól. Két eset van: vannak olyan kérések, amelyeket a munkáltató köteles teljesíteni, és olyanok, amelyeket a munkáltató figyelembe vehet.

A munkáltató a munkavállaló szülő kérésére a gyermek 4 éves koráig – 3 vagy több gyermeket nevelő munkavállaló esetén a legkisebb gyermek 6 éves koráig – köteles a munkaszerződést a teljes munkaidő felének megfelelő időtartamú rész-munkaidőre módosítani.<sup>54</sup>

A munkavállaló szülő, amíg gyermeke be nem tölti a nyolcadik életévét, kérheti: a) a munkavégzés helyének módosítását; b) a munkarendjének módosítását; c) a távmunkában történő foglalkoztatást vagy d) a részmunkaidős foglalkoztatást.<sup>55</sup> A munkavállalónak írásbeli változtatási kérelmet kell benyújtania, amely tartalmazza az indoklást és a változás kívánt dátumát. A munkáltatónak a munkavállaló kérelmének kézhezvételétől számított tizenöt napon belül írásban kell válaszolnia. A kérelem elutasítása esetén a munkáltatónak kell indoklást adnia. Ha az elutasítás jogellenes, vagy a munkáltató nem válaszol, a bíróság is dönthet a munkáltatói hozzájárulásról.

### *Egyéb, a nemzedékek közötti együttműködést erősítő intézkedések és támogatások*

Fontos megemlíteni, hogy a nemzedékek közötti szolidaritásnak jelentős szerepe van a kisgyermekes szülők munkaerőpiaci részvételének előmozdításában, ezért több olyan intézkedés is született, amely ezt a célt szolgálja, többek között a korábban már említett nagyszülői gyed.

A nagyszülőket célzó másik fontos intézkedés a Nők40. 2010 óta a 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők számára megnyílt a lehetőség arra, hogy korhatár előtt nyugdíjba vonuljanak. A Nők40 néven ismert nők kedvezményes öregségi nyugdíja minden tekintetben öregségi nyugdíjnak minősül. Erre a nyugdíjra életkortól függetlenül jogosult az a nő, aki legalább 40 év jogosultsági idővel rendelkezik.<sup>56</sup> Általános szabály, hogy a jogosultság 40 évén belül a munkaviszonnal kapcsolatos szolgálati időnek legalább 32 évet el kell érnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultsági időben akár 8 év gyermekneveléssel töltött idő is elismerhető. A Nők40 egyfajta „nagyamama nyugdíjként” hozzájárulhat ahhoz, hogy az unokák ellátásában, felügyeletében, gondozásában és nevelésében aktív szerepet tudjanak vállalni a korhatár előtt nyugdíjba vonult asszonyok.

A munkaerőpiacon való könnyebb és gyorsabb elhelyezkedés szempontjából hasznos tudás és gyakori követelmény is a megfelelő nyelvtudás és a jogosítvány. 2018-tól először a fiatalok számára volt elérhető a nyelvvizsga és a KRESZ-vizsga

54 Az Mt. 61. § (3) bekezdése.

55 Az Mt. 61. § (4) bekezdése.

56 A társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXX. törvény 18. § (2a)–(2d) bekezdése.

díjának visszatérítése, majd 2020. július 1-jétől a csedben, gyedben vagy gyesben részesülő szülők számára is megnyílt a lehetőség, hogy ingyenesen letehessék az első nyelvvizsgájukat,<sup>57</sup> valamint támogatást igényelhessenek (legfeljebb 25 000 Ft-ot) a „B” kategóriás közúti járművezetői engedély megszerzéséhez szükséges KRESZ-vizsga díjához, illetve a hozzá kapcsolódó közlekedési alapismeretek tanfolyam díjához<sup>58</sup> Az így megszerzett képességek (nyelvtudás és jogosítvány) előnyt jelentenek a munkaerőpiacon, ezért hozzájárulhatnak a kisgyermekes szülők könnyebb visszatéréséhez a munka világába.

## **Kora gyermekkori nevelés és gondozás – a kisgyermekek napközbeni ellátása**

A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 4. §-a kimondja, hogy

„(1) A munkavállaló szülő jogosult arra, hogy gyermeke elhelyezéséhez munkaideje tartamára az államtól segítséget kapjon. (2) Az állam a kiskorú gyermek napközbeni gondozásához, felügyeletéhez kapcsolódó, a családok igényeihez rugalmasan igazodó szolgáltatások nyújtásával segíti a gyermeket nevelő szülő foglalkoztatásban való részvételét. (3) Az állam kiemelten ösztönzi és támogatja a kiskorú gyermekek kis közösségekben, családi körülmények között történő napközbeni gondozását és felügyeletét.”

Az Európai Unióban a 6 év alatti gyermekek napközbeni ellátása a tagállamtól függetlenül vagy a szociális szolgáltatási rendszerbe vagy az oktatási rendszerbe vagy mindkettőbe tartozik, jelentős szerepet betöltve mind az anyák, mind az apák foglalkoztathatóságának javításában.<sup>59</sup> 2002-ben az Európai Tanács meghatározta az úgynevezett barcelonai célokat a 3 év alatti gyermekek magas színvonalú és megfizethető gyermekgondozásának elérhetőségére vonatkozóan. A célok között szerepelt a 3 év feletti gyermekek 90%-ának gondozása az iskolaköteles kor eléréseig és a 3 év alatti gyermekek 33%-ának napközbeni ellátása.<sup>60</sup> 2018-ban a Bizottság jelentést tett közzé, amelyben értékelte a tagállamok által e célkitűzések megvalósítása terén 2013 és 2016 között elért eredményeket. A 3 éves kortól a kötelező iskoláskorig tartó, formális gyermekgondozási intézményekben gondozásban részesülő gyermekek összesített aránya jelentősen nőtt az EU-ban, 2011 és 2016 között 83%-ról 86,3%-ra.<sup>61</sup>

57 A 503/2017 kormányrendelet (XII. 29.) az első sikeres idegen nyelvű nyelvvizsga és az első felsőfokú záróvizsga költségeihez nyújtott támogatásról 2 (1a) pontja.

58 Az 55/2018 Korm. rendelet 2/A. §-a (III. 23.) az alapvető forgalmi ismeretek tanfolyam és vizsga költségeihez nyújtott támogatásról.

59 GELLÉRNÉ LUKÁCS 2021.

60 European Commission 2022.

61 *A Bizottság jelentése a kisgyermekek számára kialakított gyermekgondozási létesítmények fejlesztéséről...* 2018.

Magyarország helyzete különösen figyelemre méltó, ha megnézzük az elmúlt évtizedek folyamatait. A rendszerváltás idején, 1989-ben még több mint ezer bölcsőde működött Magyarországon, azonban ezt a kiépített rendszert nagyrészt lebontották a 2000-es évek elejére,<sup>62</sup> amit aztán a családok új igényeinek és a társadalmi elvárásoknak megfelelően újjá kellett építeni. A 2000-es évek elején alig félszáz bölcsőde működött országszerte mindössze 24 ezer férőhelyet biztosítva,<sup>63</sup> amelyeknek a száma 2023-ra már meghaladta a 60 ezret.<sup>64</sup>

A magyar bölcsődék 20 hetes kortól 3 éves korukig fogadják a gyermekeket, és jelentős szerepet játszanak a kisgyermekes szülők foglalkoztatásának bővülésében. Több bölcsőde létrehozása direkt és indirekt módon is támogatja a foglalkoztatást új munkahelyeket teremtve az ágazatban és segítve a szülőket a munkaerőpiacra való visszatérésben. Emiatt a kormányzat 2016-tól átalakította a bölcsődei rendszert, aminek eredményeképp a szülők ma már több bölcsődei forma közül is választhatnak, lehetőségük van beírni a gyermeküket hagyományos (általában önkormányzati fenntartású) intézményi bölcsődébe, mini bölcsődébe, családi vagy munkahelyi bölcsődébe.<sup>65</sup> Az átalakítás során előírták, hogy azokon a településeken, ahol 40-nél több 3 év alatti gyermek él, vagy legalább öt család kéri a bölcsődei ellátást, ott a kisgyermekek napközbeni ellátását kötelezően biztosítani kell, amit az önkormányzatok önállóan vagy társulásban is megszervezhetnek. A bölcsődei ellátás az önkormányzati intézményes bölcsődékben többnyire ingyenes, jellemzően csak az étkezések költségét kell a szülőknek kifizetni, de a három- vagy többgyermekes családok gyermekei, valamint a tartósan beteg vagy fogyatékos gyermekek számára az is ingyenes.

2024. szeptembertől a Magyar Államkincstár havonta 50 000 Ft támogatást nyújt azoknak a vidéken élő dolgozó szülőknek, akiknek a gyermeke bölcsődébe jár, a támogatást a bölcsődei gondozási és/vagy étkezési díjakra tudják fordítani. A gyermekét egyedül nevelő szülő, valamint a sajátos nevelési igényű, korai fejlesztésre jogosult, a tartósan beteg vagy fogyatékossgal élő gyermeket nevelő szülők számára gyermekenként legfeljebb havi 65 000 Ft támogatás nyújtható.<sup>66</sup>

Magyarországon 2014 óta 3 éves kortól iskolakezdség kötelező és ingyenesen elérhető a gyermekek óvodai nevelése. Az óvodákat köznevelési intézményként többnyire az önkormányzatok működtetik, jelentős állami finanszírozás mellett. Az óvodákban a gyermekek ingyenesen étkezhettek a család egy főre jutó jövedelme vagy egyéb szempontok alapján (például nagycsaládosok). Az Európai Unióban jelenleg Magyarország az egyetlen olyan tagállam, ahol a gyermekek 100%-a számára biztosított az óvodai ellátás,<sup>67</sup> ráadásul más tagállamokhoz képest teljesen ingyenesen.

62 MAKAY 2015.

63 Lásd: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_fsg005a.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg005a.html)

64 Lásd: [www.ksh.hu/stadat\\_files/szo/hu/szo0040.html](http://www.ksh.hu/stadat_files/szo/hu/szo0040.html)

65 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról 42. §.

66 Lásd: <https://bit.ly/41q6XRc>

67 Lásd: <https://bit.ly/3OMB4ec>

## Összegzés

Magyarországon a 2008–2010-es gazdasági válság évei nagy terhet jelentettek a gyermeket nevelő szülők számára. Abban az időben csökkentették a családtámogatásokat, eltörölték a családi adókedvezményeket és a lakhatási támogatásokat, és lerövidítettek a fizetett gyermekgondozási időszakot.<sup>68</sup> 2010-ben új korszak kezdődött, elfogadták a családok védelméről szóló sarkalatos törvényt (2011. évi CCXI. törvény), amely erős védelmet biztosít a kisgyermekes szülők munkahelyi védelme kapcsán, egyik fő alapelvként megfogalmazva, hogy „[a] gyermekvállalás nem eredményezheti a család szegénységbe süllyedését.”<sup>69</sup> A családokat középpontba helyező társadalompolitika azóta prioritássá vált Magyarországon. Fontos cél, hogy a gyermeket nevelő szülők anyagi szempontból kedvezőbb helyzetbe kerüljenek, mint ha nem vállaltak volna gyermeket.<sup>70</sup>

2010 után a magyarországi családtámogatások körét figyelemre méltó változás jellemzi: a támogatások hangsúlya eltolódott a munkaviszonyhoz kötött támogatások irányába,<sup>71</sup> ezáltal is ösztönözve a gyermeket nevelő szülőket a munkavállalásra. A szülők, de különösen a nők számára elengedhetetlen, hogy a munka és a családi kötelezettségek összehangolására legyen lehetőségük, emiatt a nők családban és munkában betöltött szerepét egyszerre támogató szakpolitikák kerültek előtérbe. Ezt azon tanulmányok is alátámasztják, amelyek szerint a nők elvárásaihoz igazodó családtámogatások háromszor hatékonyabbak, mint a szülőket általánosan megcélzó családpolitikai intézkedések.<sup>72</sup>

2010 óta Magyarországon folyamatos fejlődés jellemezte a biztosításhoz kötött pénzbeli családi ellátások körét, beleértve a csecsemőgondozási díjat (csed) vagy a gyermekgondozási díjat (gyed). Mind a kedvezményezett köre, mind az elérhető összegek, mind az igénybevétel módja tekintetében jelentős bővülés valósult meg. Magyarország sikeresen ösztönözte a kisgyermekes szülők munkaerőpiaci részvételének előmozdítását a családtámogatásokkal is, amikor a Gyed Extra bevezetésével lehetővé tette a szülők számára a munkavégzést a gyermekgondozási juttatások megtartása mellett.

A családi adó- és járulékkedvezmények 2011 óta ugyancsak hozzájárultak a szülők munkaerőpiaci részvételének növekedéséhez, tekintve, hogy nagyban növelték a gyermeket nevelő dolgozó szülők jövedelmét, hatására 2010 és 2023 között a gyermeket nevelő családok egy főre jutó nettó jövedelme nagyobb mértékben emelkedett, mint a gyermektelen háztartásoké, a legnagyobb mértékű növekedés a nagycsaládoknál volt (3,2-szeres), de az egy-, kétgyermekes és az egyszülős családok esetében

68 FÜRÉSZ–MOLNÁR 2020.

69 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről, preambulum.

70 FÜRÉSZ–MÉSZÁROS 2024: 166.

71 MAKAY 2018: 83.

72 DOEPKE–KINDERMANN 2019.



is két és félszeresére nőtt az egy főre jutó nettó jövedelem.<sup>73</sup> A családi adókedvezmény bevezetésének jelentős szerepe lehetett abban, hogy több család vállalt harmadik gyermeket.<sup>74</sup> A családi adókedvezmények köre 2020 és 2024 között kiegészült, egyes speciális csoportok (négygyermekes és 30 év alatti anyák) számára bevezették a személyijövedelemadó-mentességet, ami által tovább bővült a biztosított, dolgozó szülők támogatását célzó juttatások köre.<sup>75</sup> Ami pedig a kisgyermek napközbeni ellátását illeti, Magyarország figyelemre méltó fejlődést mutatott 2010-hez képest, jelentősen bővítve a bölcsődei férőhelyek számát és kötelezővé téve az óvodai nevelést, ami meghatározó előrelépést jelentett a munka és a családi élet közötti egyensúly megteremtésében.

Magyarországon 2010 óta számos családpolitikai kezdeményezés szolgálja a szülők munkaerőpiaci részvételének és gyermekvállalásának egyidejű ösztönzését, ami miatt ma már a gyermekvállalás és a munkavállalás nem egymást kizáró, hanem sokkal inkább egymást erősítő tényezőkké váltak. Ennek ellenére a munka és a család összeegyeztetése még mindig sok kihívással jár. Az eddig bevezetett programok és intézkedések látható sikereket eredményeztek, de további lehetőségeket kell biztosítani a családok számára ahhoz, hogy az élet e két fontos területe egyensúlyban legyen, ehhez szükség van a gyermekgondozási ellátások és szolgáltatások elérhetőségének további javítására, a családbarát munkahelyi szemlélet erősítésére, az atipikus foglalkoztatási megoldások alkalmazására és a szülők egyforma mértékű bevonásának előmozdítására a munka világában és a családi életben egyaránt.

## Felhasznált irodalom

- A Bizottság jelentése a kisgyermek számára kialakított gyermekgondozási létesítmények fejlesztéséről a nők munkaerőpiaci részvételének növelése, a dolgozó szülők számára a munka és a magánélet közötti egyensúly megteremtése, valamint a fenntartható és inkluzív növekedés megvalósítása érdekében („barcelonai célkitűzések”). COM(2018)273 final, Brüsszel, 2018.5.8.
- BÁLINT Adrienn et al. (2024): *A magyar régiók munkaerőpiaca 2035-ben – stratégiai előrejelzés*. Budapest: MGYOSZ – Kopint-Tárki Zrt. Online: [www.mgyosz.hu/projektjeink/20240410-Foresight-kiadvany.pdf](http://www.mgyosz.hu/projektjeink/20240410-Foresight-kiadvany.pdf)
- BOGÓNÉ JEHODA Rozália – VAKHAL Péter (2024): *A munkaerő- és szakember-utánpótlás jellemzői Magyarországon különböző régiókban – trendek és kihívások*. Budapest: MGYOSZ – Kopint Tárki Zrt. Online: <https://mgyosz.hu/projektjeink/20240410-survey-kiadvany.pdf>
- BusinessEurope (2023): *Analysis of Labour and Skills Shortages: Overcoming Bottlenecks to Productivity and Growth*. Online: [www.busineurope.eu/sites/buseur/files/media/reports\\_and\\_studies/2023-10-23\\_analysis\\_of\\_labour\\_and\\_skills\\_shortages.pdf](http://www.busineurope.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/2023-10-23_analysis_of_labour_and_skills_shortages.pdf)

73 Lásd: [www.ksh.hu/stadat\\_files/jov/hu/jov0015.html](http://www.ksh.hu/stadat_files/jov/hu/jov0015.html)

74 SPÉDER – MURINKÓ – SZ. OLÁH 2020.

75 FÜRÉSZ–MOLNÁR 2021 és PÁRI–VARGA–BALOGH 2019.

- DANI Csaba – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2012): Hazai szabályozás uniós kitekintéssel: családok szociális ellátása; öröklési jog az Európai Unióban. In SZEIBERT Orsolya (szerk.): *Család, gyermek, vagyon: A joggyakorlat kihívásai. Családjogi tanulmánykötet*. Budapest: HVG-ORAC, 481–496.
- DOEPKE, Matthias – KINDERMANN, Fabian (2019): Bargaining over Babies: Theory, Evidence, and Policy Implications. *American Economic Review*, 109(9), 3264–3306. Online: <https://doi.org/10.1257/aer.20160328>
- European Commission (2022): *Revision of the Barcelona targets on childcare to increase women's labour market participation*. 2022. szeptember 7. Online: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13107-Revision-of-the-Barcelona-targets-on-childcare-to-increase-womens-labour-market-participation\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13107-Revision-of-the-Barcelona-targets-on-childcare-to-increase-womens-labour-market-participation_en)
- FÜRÉSZ Tünde – MÉSZÁROS Árpád József (2024): Pronatalista családpolitika, az Európai Unió Tanácsának második magyar elnökségének válasza az európai demográfiai kihívásokra. In NAVRACSICS Tibor – TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU-elnökség*. Budapest: Ludovika, 165–190. Online: [https://webshop.ludovika.hu/wp-content/plugins/olvasoprobak/1205\\_A\\_2024\\_es\\_magyar\\_EU\\_elnokseg\\_olvasoproba.pdf](https://webshop.ludovika.hu/wp-content/plugins/olvasoprobak/1205_A_2024_es_magyar_EU_elnokseg_olvasoproba.pdf)
- FÜRÉSZ Tünde – MOLNÁR Balázs (2020): A családbarát Magyarország építésének első évtizede az Európai Unióban. *Kapocs*, 3(3–4), 3–11. Online: [https://epa.oszk.hu/02900/02943/00085/pdf/EPA02943\\_kapocs\\_2020\\_3-4\\_003-011.pdf](https://epa.oszk.hu/02900/02943/00085/pdf/EPA02943_kapocs_2020_3-4_003-011.pdf)
- FÜRÉSZ Tünde – MOLNÁR Balázs (2021): A családbarát Magyarország építésének első évtizede. *Quaderns de Politiques Familiars*, 7, 1–12.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2021): Support for Families – A Way to Tackle COVID-19 and Its Implications in Hungary. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 9(1), 91–110. Online: <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012021009001006>
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2023): A csecsemőgondozási díj és gyermekgondozási díj igénybevételével kapcsolatos megújult szabályok. *Munkajog*, 4, 75–80. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9020130>
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva – GYULAVÁRI, Tamás (2021): *European Semester 2020–2021 Country Fiche on Disability Equality Hungary*. Brussels: European Commission. Online: [www.researchgate.net/publication/378497073\\_European\\_Semester\\_2020-2021\\_country\\_fiche\\_on\\_disability\\_equality\\_Hungary](http://www.researchgate.net/publication/378497073_European_Semester_2020-2021_country_fiche_on_disability_equality_Hungary)
- GYENEY, Laura – KÁRTYÁS, Gábor – LUKÁCS GELLÉRNÉ, Éva (2023): European Social Union – National Report Hungary. In KORNEZOV, Alexander (szerk.): *XXX FIDE Congress in Sofia, 2023, Vol. 3: European Social Union*. Sofia: Ciela Norma. Online: <https://bit.ly/3BibPxx>
- HALMOS, Szilvia (2018): The Impact of EU Law on Hungarian Anti-discrimination Law in Employment. *ELTE Law Journal*, 2, 81–99. Online: <https://ojs.elte.hu/eltelj/article/download/5185/4205/11260>
- KRISTÓ Katalin (2022): *A szociális igazgatás alapjai*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési Intézet.
- LŐRINCSEKNÉ LAJKÓ Dóra (2006): A munkáltatók munkajogi és szociális jogi kötelezettségei a terhes munkavállalók viszonylatában. *Munkaiügyi Szemle*, 2006/1, 46–50.
- Magyar Nemzeti Bank (2024): Munkaerőpiaci helyzetkép, az aktivitási tartalékok kiemelt elemzése. Online: [www.mnb.hu/letoltes/mnb100-munkaeropiaci-helyzetkep-az-aktivitasi-tartalekok-kiemelt-elemzese.pdf](http://www.mnb.hu/letoltes/mnb100-munkaeropiaci-helyzetkep-az-aktivitasi-tartalekok-kiemelt-elemzese.pdf)

- MAKAY Zsuzsanna (2015): Családtámogatás, gyermeknevelés, munkavállalás. In MONOSTORI Judit – ÖRI Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré*. Budapest: KSH NKI, 57–74. Online: <https://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografiaiportre/article/view/2467/2473>
- MAKAY Zsuzsanna (2018): Családtámogatás, női munkavállalás. In MONOSTORI Judit – ÖRI Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai Portré 2018. Jelentés a magyar népesség helyzetéről*. Budapest: KSH NKI, 83–102. Online: [www.demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografiaiportre/article/view/2732/2645](http://www.demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografiaiportre/article/view/2732/2645)
- MOLNÁR Balázs (2021): Foglalkoztatottak gyermekvállalását és gyermeknevelését segítő ellátások Magyarországon. *Munkajog*, 1, 64–71. Online: <https://munkajogilap.hu/foglalkoztatottak-gyermekvallalasi-es-gyermekneveleset-segito-ellatasok-magyarorszagon/>
- PÁRI András – RÖVID Irén – FÜRÉSZ Tünde (2023): Népesedési folyamatok Európában magyar szemszögből. *Kapocs*, (4), 3–24. Online: [https://epa.oszk.hu/02900/02943/00093/pdf/EPA02943\\_kapocs\\_2023\\_4\\_003-024.pdf](https://epa.oszk.hu/02900/02943/00093/pdf/EPA02943_kapocs_2023_4_003-024.pdf)
- PÁRI András – RÖVID Irén (2023): Családra vágyunk! A Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért felmérésének eredményei 2018 óta. *Máltai Tanulmányok*, 2023/4, 20–35. Online: <https://doi.org/10.56699/MT.2023.4.2>
- PÁRI András – VARGA Anikó – BALOGH Enikő (2019): Magyar családpolitikai folyamatok a Családvédelmi Akcióterv 2019. szeptember végén rendelkezésre álló eredményeinek tükrében. *Kapocs*, 2(3–4), 12–25. Online: [http://epa.niif.hu/02900/02943/00082/pdf/EPA02943\\_kapocs\\_2019\\_3-4\\_012-025.pdf](http://epa.niif.hu/02900/02943/00082/pdf/EPA02943_kapocs_2019_3-4_012-025.pdf)
- SÍPKA Péter – ZACCARIA Márton Leó (2022): Tisztességes munkáért méltányos bérezés kontra versenyképesség – az európai minimálbér-irányelv jelentősége és várható hatásai. *Munkajog*, 4, 1–8. Online: <https://szakcikkladatbazis.hu/doc/4466342>
- SPÉDER, Zsolt – MURINKÓ, Livia – SZ. OLÁH, Livia (2020): Cash Support vs. Tax Incentives: The Differential Impact of Policy Intervention on Third Birth in Contemporary Hungary. *Population Studies*, 74(1), 39–54. Online: <https://doi.org/10.1080/00324728.2019.1694165>
- ZACCARIA Márton Leó (2016): Az egyéb helyzet, mint védett tulajdonság koncepcionális sajátosságai a magyar joggyakorlatban. *Magyar Munkajog*, E-folyóirat, 2016/1, 29–44. Online: [https://hlj.hu/letolt/2016\\_1/M\\_03\\_Zaccaria\\_hlj\\_2016\\_1.pdf](https://hlj.hu/letolt/2016_1/M_03_Zaccaria_hlj_2016_1.pdf)

## Gondozás és demográfiai átalakulás: az *Európai Gondozási Stratégia* régi és új irányjai

TÓTH TIBOR<sup>1</sup>

*Az előregedő társadalom jelensége összetett probléma az Európai Unióban, amelynek következtében egyre több időskorú ember lesz rászorulva a csökkenő létszámú munkaképes korú lakosság anyagi és szociális gondoskodására. Ez a felismerés egyaránt szükségessé teszi a gondoskodás, ezen belül különösen a tartós ápolás-gondozás gyakorlatba átültethető közös stratégiai irányainak kialakítását. Mivel a gondozás tagállami hatáskör, az egységes megközelítés hiánya és a létező működési gyakorlatok sokfélesége szükségessé tette az Európai Gondozási Stratégia 2022 szeptemberében történő elfogadását. A tanulmány a releváns nemzetközi szakirodalom, valamint az Európai Bizottság által kiadott Európai Gondozási Stratégia és más szakpolitikai dokumentumok alapján azzal érvel, hogy több, eltérő befolyású és különböző szemléletmódú szakpolitikát magában foglaló gondozás hatékony és fenntartható működése szükségessé teszi a kapcsolódási pontok, szinergiák felismerését, ami egy integrált megközelítésen alapuló, holisztikus gondoskodáspolitikai kialakítása felé mutat.*

**Kulcsszavak:** demográfiai átalakulás, gondozás, tartós ápolás-gondozás, *Európai Gondozási Stratégia*, holisztikus megközelítés

### *Care and Demographic Change: Old and New Directions for the European Care Strategy*

*The phenomenon of an aging society is a complex issue in the European Union, resulting in an increasing number of elderly people relying on the financial and social support of a shrinking working-age population. This recognition highlights the need to develop shared strategic directions for care, particularly in the field of long-term care, that can be implemented in practice. Since care falls under the jurisdiction of Member States, the lack of a unified approach and the diversity of existing operational practices necessitated the adoption of the European Care Strategy in September*

1 Főigazgató, Slachta Margit Nemzeti Szociálpolitikai Intézet; címzetes egyetemi tanár, Nemzeti Közszoigálati Egyetem.

*2022. Based on relevant international literature and policy documents, including the European Care Strategy issued by the European Commission, this study argues that the effective and sustainable functioning of care, encompassing multiple policies with differing impacts and perspectives, requires identifying points of connection and synergies. This points toward the creation of a holistic care policy based on an integrated approach.*

**Keywords:** demographic change, care long-term care, European Care Strategy, holistic approach

## Bevezetés

A demográfia kérdésköre, különösen a népesség elöregedése komoly kihívást, megoldandó feladatokat jelent Európa szinte valamennyi országa számára. Az elöregedő társadalom jelensége összetett probléma, amelynek alapját egyik oldalon a tartósan alacsony születésszám, a másik oldalon az időskorú népesség számának, a várható átlagos élettartam hosszának, valamint az időskori eltartottsági ráta értékének emelkedése jelenti. Az Európai Bizottság előrejelzése szerint az Európai Unió (EU) belül a népességszám 2026 körül tetőzik, majd az azután következő évtizedekben fokozatosan csökkenni fog. Ennek hosszú távú következményeként az „EU munkaképes korú népessége 2100-ig 57,4 millióval lesz kevesebb, míg az időskori eltartottak függőségi aránya intenzív növekedésnek indul (2100-ra 33%-ról 60%-ra)”<sup>2</sup>. Ezt a trendet azok a középtávra vonatkozó számítások is alátámasztják, amelyek szerint az elkövetkező 30 évben a 65 évnél idősebbek száma 41%-kal lesz több, míg a 80 év feletti emberek számának 88%-os növekedése várható.<sup>3</sup> A népesség elöregedése mellett emelkedik több krónikus betegség (például szív- és érrendszeri betegségek, valamint a demencia) előfordulásának a gyakorisága is, amelyek korlátozzák a mindennapi életben szükséges alapvetőnek számító tevékenységek elvégzését, mint például a mozgást, az öltözködést és a biológiai szükségleteket.<sup>4</sup>

A demográfiai változások összetett hatásrendszere sok más tényező mellett a tagállamok humán erőforrásait és versenyképességét is kedvezőtlenül érinti, mivel a népesség elöregedése és a munkaképes korú népesség csökkenése várhatóan súlyosbítja a munkaerőhiányt, növeli az állami költségvetésekre nehezedő nyomást, továbbá hozzájárul a térségek közötti egyenlőtlenségek további mélyüléséhez. Következésképpen egyre több időskorú ember lesz rászorulva a csökkenő létszámú munkaképes korú lakosság anyagi és szociális gondoskodására. Mivel a statisztikai adatok szerint az emberek Európa-szerte hosszabb és egészségesebb életet élnek, elengedhetetlen

<sup>2</sup> European Commission 2023a.

<sup>3</sup> European Commission 2022b.

<sup>4</sup> GONZALES-AQUINES et al. 2024: 415.

a „hosszú élettartam” (*longevity*) feltételeinek kiépítése, amely értéknek tartja az időskor meghosszabbodását, egyúttal a saját életük irányítására alkalmassá teszi az idősebb és idős embereket.<sup>5</sup> Ez a felismerés egyaránt szükségessé teszi az „aktív idősödés”, valamint a gondoskodás (*care*), ezen belül különösen a tartós ápolás-gondozás (*long-term care*, LTC) gyakorlatba átültethető stratégiai irányainak kialakítását.<sup>6</sup>

A jelen tanulmány középpontjában álló LTC társadalmi és gazdasági szerepe kiemelt jelentőségre tett szert az elmúlt évtizedek során. Az EU-ban az LTC-re szoruló száma 2019-ben 30,8 millió fő volt, ami 2030-ra várhatóan 33,7 millióra, 2050-re pedig 38,1 millióra fog emelkedni, ami összességében 23,5%-os növekedést eredményez.<sup>7</sup> Az LTC körébe tartozó szolgáltatások minősége és elérhetősége azonban jelenleg a tagállamok jelentős részében még alatta marad a többi szociális védelmi rendszer (nyugdíj, egészségügyi ellátás) színvonalának, sok esetben nem egyértelmű a szociális gondozás, az egészségügy és az LTC viszonyrendszerének meghatározása, továbbá a feladat- és hatáskörök lehatárolása.<sup>8</sup> Ennek következtében az elaprózódott szolgáltatások és erőforrások csupán korlátozott mértékben tudnak választ adni a folyamatosan gyarapodó kihívásokra. A Covid-19 válságkezelése során egyértelművé vált, hogy uniós és tagállami szinten egyaránt rendszerszintű változásokra van szükség a gondozás, ezen belül az LTC helyének, szerepének, gazdasági-társadalmi szerepvállalásának megerősítése érdekében.

Az EU és a tagállamok közös fellépését jelentősen hátráltatja, hogy mind a gondozással kapcsolatos feladatok, mind a közös sajátosságok alapján azonosítható tagállami modellek nagyfokú változatosságot mutatnak. A témában releváns szakirodalom és szakértői anyagok fő irányait a gondozással kapcsolatos szolgáltatási ellátás pénzügyi, intézményi és jogi háttere, az LTC globális és speciális aspektusai (munkaerőpiaci hatások, informális gondozás, a női és a migráns munkavállalók helyzete), illetve az idősek, gyermekek és a fogyatékkal élők gondozása képviseli.<sup>9</sup> A tagállami gyakorlatokat tekintve a szolgáltatások lefedettségének mértéke alapján működő kontinentális, skandináv, közép-kelet-európai és dél-európai LTC-modellek, illetve a teljesítményalapú – a kiadások felhasználása, a szolgáltatások és szociális transzferek elérhetősége, valamint az informális családi gondozás mértéke alapján kialakított – tipológiák a legelterjedtebbek.<sup>10</sup> Az egyes tagállamok által követett gyakorlati megoldások szintén több csoportra oszthatók a gazdasági-hatékonysági szempontok, a jóléti

5 European Commission 2023a: 1.

6 A gondozás széles körben használt fogalom és koncepció, ezért fontos a jelen tanulmány szempontjából releváns értelmezés kereteinek kialakítása. Ennek megfelelően a gondozás fogalmát a szolgáltatások, erőforrások és a társadalmi beágyazódás háromszögében helyezük el, amelynek gyakorlati működése a gyermekekre, felnőttekre, fogyatékkal élőkre és idősekre egyaránt kiterjed.

7 European Commission 2022b: 1.

8 PAVOLINI 2021: 7.

9 ANDERSON 2012; COLOMBO 2012; DALY 2023.

10 RANCI-PAVOLINI 2015; SPASOVA-WARD 2019; ARIAANS-LINDEN-WENDT 2021.

állam vívmányaira alapozott szociálpolitika és a szociális védelem vagy éppen a rendszerszintű intézményi együttműködések intenzitása alapján.<sup>11</sup>

Annak ellenére, hogy az LTC iránti igényeknek való megfelelés már hosszabb ideje érzékelhető befolyást gyakorol a tagállamok szociális és egészségügyi rendszereire, az egységes megközelítés hiánya és a létező működési gyakorlatok sokszínűsége következtében az EU csak jelentős késéssel kezdte felismerni a gondozás kiemelt jelentőségét és uniós szintű összehangolásának szükségességét. A 2010-es évek végétől állandósult, egymásba kapcsolódó válságok (polikrízisek) és összetett problémák kezelése azonban a gondozás és az LTC kérdéskörét is új megvilágításba helyezte. Az Európai Bizottság által 2022 szeptemberében előterjesztett, jogi kötőerővel nem rendelkező *Európai Gondozási Stratégia (European Care Strategy, ECS)* erre a problémára kívánt választ adni, felismerve, hogy a gondozás átfogó feladatrendszerén belül az LTC-vel kapcsolatos kereslet és kínálat aszimmetriája érdemi beavatkozásokat tesz szükségessé a gondozási szolgáltatások minőségének, megfizethetőségének és hozzáférhetővé válásának javítása és fenntartható működése érdekében.<sup>12</sup>

A tanulmány kiindulópontja szerint a demográfiai változások hatásai az LTC-hez kapcsolódó szolgáltatás-ellátás intézményi, munkaerőpiaci, munkavállalói és finanszírozási modelljeinek, nem utolsósorban pedig szemléletmódjának újragondolását teszi szükségessé. Ebben meghatározó, egymással szorosan összekapcsolódó szerepet tölt be a gondozáshoz kapcsolódó uniós stratégiák, támogatásformák, valamint a „terepszintű” működéshez szükséges tagállami, helyi és területi kapacitások támogatató környezetének fejlesztése és megerősítése.

A tanulmány a releváns nemzetközi szakirodalom, valamint az Európai Bizottság által kiadott stratégiák és szakpolitikai dokumentumok alapján, a demográfiai változások és az LTC összefüggésében támaszkodva tekinti át az ECS kontextusát és előzményeit, valamint a javasolt intézkedések főbb csoportjait. Előfeltevésünk szerint a több, eltérő befolyású és különböző szemléletmódú szakpolitikát magában foglaló gondozás hatékony és fenntartható működése szükségessé teszi a kapcsolódási pontok, szinergiák felismerését, ami egy integrált megközelítésen alapuló, holisztikus gondoskodáspolitikai kialakítása felé mutat.

## **A demográfiai változások és az LTC: az uniós stratégiaalkotás előzményei**

A szakirodalomban a gondozásra vonatkozó értelmezések négy fő irány mentén csoportosíthatók: a gondozás mint értékalapú, sokszereplős tevékenység; a gondozás mint a jóléti állam szakpolitikai rendszerének eleme; a gondozás mint intézményi struktúra és szolgáltatásszervezés; a gondozás mint a globális folyamatokba ágya-

11 PAVOLINI 2021; DALY 2023.

12 European Commission 2022b.

zott jelenség.<sup>13</sup> Mindegyik irányzat kifejezi a téma összetettségét, akár úgy tekintünk a gondozásra, mint az időskori sérülékenységből fakadó szükségletek kielégítésére, akár mint olyan tevékenységre, amely életünk valamennyi szakaszában megjelenik.

A legtöbb tagországban az idősek számára nyújtott LTC-szolgáltatások a szociálpolitika részét képezik. Többnyire az egészségügyi rendszer felelős az egészségügyi szakemberek által nyújtott LTC-szolgáltatásokért, miközben a gondozottak ellátását a hétköznapiakban jelentős mértékben a szociális szektor szervezi.<sup>14</sup> Az LTC hagyományos formái közé az informális gondozás (ami általában a családtagok vagy barátok, főként nők által nyújtott segítség) és a szakosított ellátást végző bentlakásos intézmények tartoznak (azok számára, akik élethelyzetük, egészségi, fizikai, mentális állapotuk vagy szociális rászorultságuk miatt önálló életvitelre egyáltalán nem képesek). Emellett terjedőben vannak a személyre szabott megoldások, mint például az otthoni ápolás és a közösségi alapú gondozás, de elérhetőségük és megoszlásuk jelentős különbségeket mutat a tagállamokon belül.

Az európai országokat különböző jóléti és gondozási modellek jellemzik. Ahogy a bevezetőben említettük, a szakirodalomban számos tipológia látott napvilágot: eltérő szempontrendszerük ellenére kimutathatók olyan közös sajátosságok, amelyek alapján különböző, makroregionális klaszterek alakíthatók ki. A legstabilabb típus a skandináv vagy észak-európai klaszter, amely általában Svédországot, Norvégiát, Dániát, Finnországot és Hollandiát foglalja magában. A tágra értelmezett kelet-európai országokat tartalmazó klaszterek közé tartozik Bulgária, Magyarország, Csehország, Észtország, Litvánia, Szlovénia, Románia és Litvánia. Egyes tanulmányok kelet- és dél-európai országokat, például Lengyelországot, Olaszországot, Spanyolországot és Görögországot is közös klaszternek fogják fel. Az utóbbi három ország emellett egy önálló dél-európai klaszterben is képviselteti magát. Egyes tipológiák a kontinentális európai országokat – Franciaországot, Ausztriát, Belgiumot és Luxemburgot – tekintik egyazon klaszternek.<sup>15</sup>

A különböző modellekbe tartozó tagállamok előtt álló feladatok hasonlóak – az egyenlő hozzáférés és a szolgáltatások megfizethetőségének és fenntarthatóságának biztosítása, a gondozáshoz kapcsolódó szolgáltatások szükségletekhez hangolt, személyközpontú működtetése, az egészségügyi és szociális otthoni gondozási szolgáltatások integrációja – ám a megvalósítás feltételrendszere jelentős eltéréseket mutat.<sup>16</sup> Ebben fontos szerepet játszik az állami és piaci szerepvállalás mértéke, az LTC-szektor munkaerőpiaci struktúrája, valamint az intézményi és humán kapacitások rendelkezésre állása és minősége.

Az elmúlt évtized során a tagországok reformok sorát kezdeményezték az LTC területén, amelyek során az ellátások aránya a bentlakásos megoldásoktól egyre inkább az otthoni és közösségi gondozás felé mozdult el, ami maga után vonta az informális

13 DALY 2023: 2.

14 Emberi Erőforrások Minisztériuma 2021: 23.

15 ARIAANS–LINDEN–WENDT 2021: 610.

16 SPASOVA–WARD 2019.



és nonformális gondozók tevékenységének elismerését és támogatását.<sup>17</sup> Jelenleg mintegy 52 millió európai polgár, vagyis a 18–74 éves korosztály 14,4%-a nyújt hente valamilyen LTC-ellátást családtagoknak vagy barátoknak, ami uniós szinten az LTC-gondozásban részt vevők közel 80%-át jelenti.<sup>18</sup>

A tapasztalatok alapján azonban az LTC-hez kapcsolódó szolgáltatások ellátása egyre nyilvánvalóbb nehézségekbe ütközik, ami három különböző forgatókönyvet vetít elő. Az első szerint az elöregedő társadalom jelenségéből fakadóan számolni kell azzal, hogy – különösen, ha bővül a nők munkaerőpiaci jelenléte, és kitolódik a nyugdíjba vonulások időpontja – az LTC-szolgáltatások iránti kereslet növekedésével párhuzamosan csökkenés lesz érzékelhető mind az informális, mind a szakképzett munkaerő terén. A kvalifikált, tapasztalt gondozók megtartását tovább nehezíti a jobb anyagi feltételeket és munkakörülményeket kínáló ágazatok elszívó hatása. Ezt tovább erősíti, hogy az uniós állampolgárok szabad mozgásának köszönhetően 2019-ben 13,3 millió uniós polgár élt egy másik uniós országban. A tagországok közötti, illetve országon belüli mobilitás hatással van az idős emberek gondozására, mivel a jelentős fizikai távolság miatt a fiatalabb családtagok számára megszűnik a lehetőség az idősebb hozzátartozók közvetlen, informális vagy nonformális formában történő közvetlen gondozására. Ebben az esetben a rászorulóknak ellátásának biztosítása jelentős anyagi terhet ró mind az érintettre, mind a családtagjaira.

A második scenárió szerint amennyiben ilyen élethelyzet ugyan nem jön létre, de helyi vagy területi szinten nem állnak rendelkezésre a megfelelő szolgáltatások, a gondozási feladatok a család – jellemzően női – tagjaira hárul, ami komoly fizikai és mentális terhet és gyakran a tartós munkaerőpiaci jelenlétből való kiszakadást jelent számukra. Jelenleg az LTC-szektorban foglalkoztatottak mintegy 90%-át nők alkotják – ami egyáltalán nem, vagy csupán részmunkaidős formában teszi lehetővé a munkaerőpiacon való részvételüket.<sup>19</sup> Ennek következtében pedig tovább nyílik az olló a nők és férfiak jövedelme és nyugdíja között, így az idős korba lépő nők számára sok esetben gondot jelent a szükséges ellátási formák és szolgáltatások megfizetése.

Végül pedig számolni kell a lehetőséggel is, hogy a munkaképes korú népesség számának csökkenésével egyidejűleg a nők erősödő munkaerőpiaci jelenléte tartós emelkedést fog mutatni, amelynek következtében egyre kevesebben fognak jövedelem nélkül informális gondozást vagy ahhoz kapcsolódó tevékenységet végezni. Ennek egyik potenciális következménye, hogy a láthatatlan és fizetetlen reprodukív munkavégzés (házimunka, gyermeknevelés) jelentős részét – főként a nyugat-európai országokban – fokozatosan átveszik a szegényebb országokból érkező bevándorlók közül kikerülő női alkalmazottak.<sup>20</sup>

17 Informális gondozó a családtag, barát vagy bármely más egészségügyi/szociális végzettséggel nem rendelkező személy, aki általában ellenszolgáltatás nélkül közreműködik az ellátásban. Nonformális gondozó az a családtag, barát vagy bármely személy, aki tanfolyami keretek között elsajátított alapismeretekkel vesz részt a gondozott ellátásában (Emberi Erőforrások Minisztériuma 2021: 9).

18 European Commission 2022b: 3.

19 European Commission 2022b: 3.

20 Az LTC-szolgáltatásokban foglalkoztatottak 7,9%-a külföldi (az EU-tagországo kból és harmadik országo kból érkezett) munkavállaló (Eurofound 2020: 11).

A fenti forgatókönyvek egyik legfontosabb tanulása, hogy az LTC-szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása a pénzügyi ráfordítások megnövelését és egy fenntartható finanszírozási modell létrehozását teszi szükségessé. Az előrejelzések szerint a ráfordítások az EU összesített GDP-jének arányában 2019 és 2050 között 1,7%-ról 2,5%-ra fognak emelkedni, tagállamonként jelentős eltérésekkel. A növekedés tényleges mértéke azonban ennél jóval magasabbra tehető, mivel a fenti adatok nem veszik figyelembe, hogy az informális gondozók jelenlegi, az EU GDP-jének becslések szerint 2,4%-át kitevő hozzájárulása a jövőben valószínűleg csökkenni fog, részben a változó családstrukturális minták, részben a nők munkaerőpiaci jelenlétének emelkedése miatt. Az LTC-vel kapcsolatos szolgáltatások támogatásának növelését az is indokolja, hogy az idős emberek jelentős részének komoly anyagi megterhelést, gyakran a szegénységi küszöb alá kerülés veszélyét jelenti, ha tartós gondozásra és ápolásra szorul. Mindez jelentősen megnöveli a szegénység és társadalmi kirekesztettség kockázatát, amelynek 2020-ban az európai népesség 21,5%-a volt kitéve.<sup>21</sup>

A demográfiai változásokból levont következtetések és előrejelzések alapján a Bizottság több kezdeményezést indított a gondozással összefüggő tevékenységek európai szintű összehangolása felé, amelynek eredményeként az LTC fokozatosan önálló szakpolitikává vált az elmúlt évtized során. Hangsúlyozni kell azonban, hogy mivel a gondozás változatlanul tagállami hatáskör, az uniós jogalkotás közvetett módon, leginkább a foglalkoztatás és a nemek közötti egyenlőtlenség területein képes befolyásolni e szakpolitikai terület szabályozását. Ehhez kapcsolódva több jogszabály született a gondozók meghatározott csoportjainak (szülők, különösen az anyák) támogatása érdekében. Ide tartoznak például a várandós nőkről, a szülői szabadságról, valamint a részmunkaidős munkavállalókról szóló irányelvek. E jogi normák azonban csupán marginálisan érintették az idős vagy fogyatékkal élő személyek gondozóinak helyzetét, általában véve pedig az LTC működését. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a gondozókra vonatkozó intézkedések közös koncepció hiányában egy kétszintű struktúra mentén szerveződtek, külön kezelve a fiatal, egészséges gyermekek, valamint az idős és/vagy fogyatékossgal élő gyermekek és felnőtt eltartottak gondozását.<sup>22</sup>

A tagállami gondozáspolitikák számára keretet adó uniós stratégiaalkotás felé vezető út első jelentős mérföldkövét a 2017-ben elfogadott Szociális Jogok Európai Pillére (*European Pillar of Social Rights*, Pillér) jelentette, amely 20 alapelvet fogalmazott meg a „jól működő és igazságos munkaerőpiacok és jóléti rendszerek” kialakítása érdekében.<sup>23</sup> A foglalkoztatás- és szociálpolitikai hatásköreinél jóval szélesebb területet átfogó Pillér három fő területet fed le: esélyegyenlőség és munkavállalási jog; tisztességes munkafeltételek; valamint szociális védelem és társadalmi befogadás.<sup>24</sup> Bár az EPRS végrehajtása nem kötelező érvényű a tagországok számára, a hatása mégis

21 CASANOVA et al. 2024: 2.

22 CARACCIOLLO DI TORELLA 2023: 57.

23 European Commission 2017.

24 TÓTH 2018: 45.

kézzelfogható.<sup>25</sup> Ezek közül említést érdemel, hogy komoly szerepe volt a munka és magánélet közötti egyensúlyról szóló irányelv elfogadásában, ami uniós szinten elsőként definiálta a gondozás és a gondozást végzők fogalmi kereteit.<sup>26</sup> A 18. alapelv pedig már az LTC-t is konkrétan nevesítette: „Mindenkinek joga van a megfizethető, jó minőségű hosszú távú gondozási szolgáltatásokhoz, különösen az otthoni és a közösségi alapú szolgáltatásokhoz”.

A Pillér jelentőségét az is mutatja, hogy a munka és magánélet egyensúlyát már nem csupán a nőket, vagy jobb esetben a szülőket érintő problémaként kezeli, hanem olyan megoldandó problémaként, ami a legtöbb munkavállalót érinti. A Covid-19 pedig egyértelműen rávilágított a Szociális Európa, ezen belül is a gondozási szolgáltatások újraértelmezésének, valamint az átfogó, uniós szintű stratégiaalkotás és az egyedi szempontokra is érzékeny tagállami gyakorlatok összehangolásának szükségességére.

### Az EU Gondozási Stratégiája: holisztikus megközelítés és iránymutatás

Az Európai Bizottság által előterjesztett és 2022. szeptember 7-én elfogadott *Európai Gondozási Stratégia* (*European Care Strategy*, ECS) szélesebb értelemben három dokumentumot jelent; magát a stratégiát mint a Bizottság által kiadott közleményt, a Tanács számára készült ajánlás tervezetét, továbbá egy bizottsági munkadokumentumot.<sup>27</sup> A három anyag kölcsönösen kiegészíti egymást, így azokat a tanulmány további részében egy közös koncepció alkotóelemeinek tekintjük.

Az ECS szorosan kapcsolódik más uniós szakpolitikai keretrendszerekhez, mindenekelőtt a már említett Szociális Jogok Európai Pillérének megvalósításához. Emellett támogatja az EU gyermekjogi stratégiáját, a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényre juttatását, valamint a klímasemlegességre és a digitalizációra való méltányos áttállást.<sup>28</sup>

Fogalmi kereteit tekintve az ECS a gondozás fogalmát kiterjesztő értelemben, átfogó koncepcióként alkalmazza, ami a gondozás szélesebb társadalmi jelenséggé váló felismerésének kezdetét jelenti. Az ennél szűkebb területet lefedő LTC a „szolgáltatások és támogatási formák széles körét foglalja magában olyan személyek számára, akik mentális és/vagy fizikai nehézségeik és/vagy fogyatékossguk miatt hosszabb időn keresztül segítségre szorulnak a mindennapi életvitelhez szükséges tevékenységek ellátásában”.<sup>29</sup>

25 A gondozást érintő alapelvek közül kiemelkedik a kilencedik („Munka és magánélet egyensúlya”), a tizenegyedik („Gyermekgondozás és gyermekek támogatása”) és a tizenharmadik („Mindenkinek joga van megfizethető, jó minőségű hosszú távú gondozási szolgáltatásokhoz, különösen az otthoni és közösségi szolgáltatásokhoz”).

26 European Parliament and the Council 2019.

27 European Commission 2022a; European Commission 2022b; European Commission 2022c.

28 European Commission 2021a; European Commission 2021b; European Commission 2021c; European Commission 2021d.

29 European Commission 2022b: 19.

Az alapproblémát az jelenti, hogy az LTC rendszerei és szabványai egyrészt jelentősen eltérnek a tagállamok között, miközben hasonló kihívásokkal küzdenek a megfizethetőség, az elérhetőség, a minőség, a munkaerőhiány, a szervezés és a finanszírozás terén. Az ECS ezért átfogó, holisztikus megközelítésre épül, amely magában foglalja a gondozottak és gondozók igényeit, kitér a formális és informális szolgáltatásokra, egyaránt kiterjed a korai gyermekkori gondozásra és az LTC-re. Feltárja többek között a női munkavállalók speciális helyzetét és problémáit, a szolgáltatások lefedettségének területi egyenlőtlenségeit, hangsúlyozza a minőségbiztosítás, továbbá az adatvezérelt monitoring, értékelés és irányítás kialakításának fontosságát.

A célok eléréséhez szükséges intézkedéseket a Tanács ajánlását megalapozó bizottsági javaslat foglalja össze.<sup>30</sup> Az ebből kiolvasható elvárás szerint a tagállamoknak három fő stratégiai prioritás mentén kell intézkedéseket (beavatkozásokat) kezdeményezni, aminek a megvalósításához a Bizottság technikai és szakértői támogatást nyújt.

Az első intézkedéscsomag a szolgáltatások megfelelőségét, elérhetőségét, megfizethetőségét, valamint a rendelkezésre álló szolgáltatások körének bővítését célozza, különös tekintettel az otthoni és közösségi alapú gondozás igénybevételének lehetőségeire. Ezzel összefüggésben a tagállamoknak az LTC-szolgáltatásokra vonatkozó minőségbiztosítási rendszereket kell kialakítaniuk a Tanács mellékletében felsorolt elvek és kritériumok alapján. Az intézkedések relevanciáját alátámasztó konkrét példák közül érdemes kiemelni a vidéki és periférikus térségek problémáit, ahol a nagy távolságok és a korlátozott közlekedési lehetőségek miatt gyakran elérhetetlenek a gondozással kapcsolatos szolgáltatások. Hasonlóan előremutató kezdeményezés, hogy a minőségbiztosítás körébe nemcsak az infrastruktúra és a szolgáltatások tartoznak, hanem az kiterjed a gondozók és a gondozottak közötti kapcsolatokra és kommunikációra is. Ennek megfelelően a kora gyermekkori gondozás esetében különösen fontos a befogadó, a szegregációtól mentes, segítő és támogató környezet létrehozása.

Az intézkedések másik fő csoportja az LTC-szektor méltányos és motiváló munkakörülményeinek javítására irányul. A gondozók munkája általában alulértékelt és alulfizetett, ami megnehezíti a megfelelő munkaerő bevonását és megtartását. Becslések szerint Európában 2050-re több mint 1,6 millió gondozóra lesz szükség, ezért elengedhetetlen a munkakörülmények javítása. Ennek egyik fontos előfeltétele, hogy a szektorban dolgozók legyenek képesek gyakorolni jogaikat a magasabb bérek, jobb munkafeltételek és a kiszámítható életpályamodell elérése érdekében. A munkakörülmények javításának további eszközét jelenti a legmagasabb egészségügyi és biztonsági normák érvényesítése, a „sérülékeny” munkavállalói csoportok (például a bentlakásos intézményekben dolgozó, illetve a bevándorló háttérű gondozók) speciális problémáinak kezelése, továbbá a megfelelő szaktudással rendelkező munkatársak rendelkezésre állásának biztosítása. Mivel jogi értelemben nem minden gondozást nyújtó személy minősül gondozónak, az ECS kiemelt figyelmet fordít az informális gondozást végzők

30 European Commission 2022b.

támogatásának ösztönzésére, mindenekelőtt a képzések, tanácsadás, támogató szolgáltatások, szakmai együttműködések és anyagi juttatások formájában.

Az intézkedések harmadik területét az irányítás, a visszacsatolási mechanizmusok és az értékelések fejlesztése alkotja. A gyakorlati megvalósítás első lépéseként az ECS felkéri a tagállamokat, hogy nevezzenek ki egy-egy nemzeti LTC-koordinátort, továbbá az országos, regionális és helyi szinteken érintett szereplők (*stakeholderek*) részvételével készítsenek szigorú minőségi kritériumokon nyugvó nemzeti cselekvési terveket, amelyek előrehaladását a Bizottság és a tagállamok évente közösen fogják áttekinteni és értékelni. Ennek érdekében az ECS szorgalmazza az adatgyűjtésre, értékelésre, valamint az LTC iránt mutatkozó igények előrejelzésére alkalmas nemzeti mérési és értékelési keretrendszerek létrehozását.

A cselekvési tervekben be kell mutatni azokat az intézkedéseket, amelyek hozzájárulnak az LTC-szolgáltatások hozzáféréseben mutatkozó területi különbségek mérsékléséhez, elősegítik a digitális alkalmazások bevezetését, a fogyatékkal élők számára történő hozzáférhetőség bővítését, az informális gondozók számára történő komplex segítségnyújtási eszközök kialakítását, továbbá a fenntartható finanszírozás biztosítását.

A fentiek igazolják azt az előzetes állításunkat, amely szerint az ECS átfogó, több szakpolitikát magában foglaló, integratív megközelítésre épül. A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy milyen szempontok befolyásolják és alakítják az ECS megvalósításához kapcsolódó releváns szakpolitikák viszonyrendszerét.

## Az ECS perspektívái: régi és új megközelítések

Az ECS holisztikus szemléletmódja előremutató és innovatív kezdeményezésnek tekinthető, ami egyértelművé tette, hogy a gondozás kérdéskörével uniós szinten is foglalkozni kell, annak ellenére, hogy mint szakpolitika a tagállamok kizárólagos hatáskörei közé tartozik.<sup>31</sup> Az EU csupán a „puha jog” eszközeivel, azaz jogi kötőerővel nem rendelkező ajánlásokkal, koordinációs mechanizmusok és közösen megállapított célok és célértékek révén lehet képes a tagállamok érintett szakpolitikáinak az összehangolására. Az LTC esetében még szűkebb az EU mozgástere, amit az is mutat, hogy a Pillér elismerte ugyan a rászorultak jogosultságát, de inkább általános célok, mintsem konkrét és betartandó célkitűzések formájában. Az önmagában rendkívül összetett problémákat és tevékenységformákat hordozó gondozás a gyakorlatban több szakpolitika (gazdaság, szociálpolitika, nemek közötti egyenlőség) aggregátuma, amelyek elviekben kiegészítik egymást, de kapcsolódásukat gyakran az öröklött szakpolitikai hierarchia és az eltérő szemléletmódok ütközése nehezíti.

Kiindulópontunk szerint az EU szakpolitikai rendszerét hagyományosan a gazdasági szemléletmód és az egyes szakpolitikák közötti hierarchia uralja. A gondozást ennek megfelelően a szolgáltatás ellátási költségei, az intézményi és humán kapacitások,

<sup>31</sup> CARACCILO DI TORELLA 2023: 64.

kiadások, a munkaerőpiaci kereslet-kínálat oldaláról értelmezi.<sup>32</sup> Ebből a Janus-arcú megközelítésből ugyan elvileg kiolvashatók a gondozás gazdaságra gyakorolt pozitív hatásai is, de az uralkodó nézet mégis az, hogy a gondozás (benne az LTC) inkább költséget és teherterét jelent a gazdaság számára.<sup>33</sup>

Ez a felfogás hatja át az ECS alapvetését, amely szerint a tagállamok szolgáltatási rendszereiben komoly hiányosságok mutatkoznak, mindenekelelt a megfeleléség, a hozzáférés, az elérhetőség és a minőség terén. A stratégia mindezt alapvetően a kereslet és kínálat között mutatkozó diszkrepanciára vezeti vissza. Ennek oka többek között az LTC-intézmények, feladatok és szolgáltatások széttagolódása, az erőforrások nem megfelelő felmérése és hasznosítása, valamint az irányítási és visszacsatolási rendszerek gyengesége. Ennek megfelelően a javasolt megoldások elsősorban gazdasági szemléletűek, a szolgáltatások bővítését szorgalmazzák, figyelemmel a költségekre, a hozzáférhetőségi csatornák és az szolgáltatástípusok típusainak diverzifikálására, a digitalizáció nyújtotta előnyök maximális kihasználására, hatékonyabb vezetési és irányítási rendszerek alkalmazására, valamint a kedvezőbb munkakörülmények kialakítására. A gondozásba történő beruházások, fejlesztések összességében a foglalkoztatás növelését, elsősorban a gyermeket nevelő családtagok – mindenekelelt a nők – és részben a bevándorlók munkaerőpiaci integrációját szolgálják. Ebben az értelemben válik a szociálpolitika, a nemek közötti egyenlőség, a gyermek- és idősgondozás produktív tevékenységgé, amely a jelen és a jövő humán erőforrásainak biztosításával egyrészt elősegítik a mindenkori munkaerőpiaci igények kiszolgálását, másrészt az érintett szektorok maguk is munkahelyeket hoznak létre, végül pedig a foglalkoztatás révén képződő hozzáadott érték és adóbevételek révén közvetett módon a fenntartási és működési költségekhez is hozzájárulnak.

Ezzel összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy a nem fizetett munkaerő gondozásban történő alkalmazásában az Európai Bizottság szakértői anyagai sokáig nem hozzáadott értéket, hanem kerülendő, éves szinten mintegy 370 milliárd eurós veszteségforrást láttak, azzal érvelve, hogy a gyermekek vagy az idős, rászoruló hozzátartozók, rokonok gondozása kedvezőtlen hatást gyakorol a nők munkaerőpiaci részvételére.<sup>34</sup> Ez a felfogás azonban – nem függetlenül a Covid-19 hatásaitól – az elmúlt évek során új irányok felé kezdett elmozdulni. A Bizottság nemi egyenlőség megteremtéséről szóló stratégiája megállapította, hogy a nem fizetett munka a gazdasági tevékenységek lényeges arányát teszi ki, a gondozásba történő befektetések gazdaságra gyakorolt pozitív hatásai egyúttal a szükséges anyagi források biztosításaihoz is hozzájárulnak.<sup>35</sup> Mindez egyfajta egyensúly kialakulása felé mutat a szolgáltatás ellátás modernizációja, hatékonysága, a támogatások és fejlesztések megtérülése, illetve a gondozásnak a társadalmi fenntarthatóságban betöltött szerepe között.

32 COSTA-FONT – COURBAGE 2012; COPELAND 2020.

33 ZACHARENKO–ELOMÄKI 2022: 1323.

34 European Commission 2018.

35 European Commission 2020.

A gazdasági szemléletmód dominanciája mellett szociálpolitika és a szociális védelem szerepe csak korlátozottan érvényesül az ECS-ben. Kétségtelen, hogy az EU – legtisztább formában a többször idézett Pillérben – elismerte a gyermek, idősek, fogyatékkal élők és tartós ápolásra szorulóknak jogosultságát a gondozás szolgáltatásainak igénybevételére. Ugyanakkor az LTC-vel kapcsolatos jelentés – egy évvel az ECS megjelenése előtt egy szűkítő értelmezést adott, kinyilvánítva, hogy „a költségvetési forrásokot azok felé kell irányítani, akiknek a legnagyobb szüksége van a gondozásra és a legkevésbé tudják azt megfizetni”<sup>36</sup>

Feltűnő az is, hogy nincs szó a gondozás társadalombiztosítási ágának kialakításáról, a nem hivatásos gondozók támogatásáról, mint például a gondozónak járó adókedvezményről, a nyugdíj- és társadalombiztosítási jogosultságról, szabadság igénybevételek lehetőségéről, helyettes biztosításáról a pihenőidő idejére, ügyelet biztosításáról. Nem fejtik ki közvetlenül a megfizethetőségének jogi háttérét sem. Mindez azt mutatja, hogy az ECS megközelítésében a szociális jogok nem csak „hézagosan” jelennek meg, általában véve pedig hiányzik az a fajta szemléletmód, ami az LTC-t egyfajta védelmet igénylő társadalmi kockázatnak tekinti, ami biztosítaná az emberek számára az általuk kívánatosnak tartott LTC-szolgáltatások megválasztásának a jogát, a jogokat – úgy tűnik, hogy ez utóbbi lehetőséget a piaci alapon működő szolgáltatások fogják biztosítani.

Az ECS-nek azonban vannak olyan elemei is, amelyek túlmutatnak a tisztán gazdasági megközelítésen, így a gondozók és rászorulóknak helyzetének és igényeinek együttes megközelítésén, az egészségügyi és LTC-rendszerek közötti együttműködés összehangolásán, a gondozás feladatainak valamennyi életszakaszra történő kiterjesztésén. Mindez – bár a gazdasági szempontokhoz képest kisebb hangsúllyal – a szociálpolitika és a nemek közötti egyenlőség megközelítését és az ECS-be történő integrálását mutatja.

Azonosítható azonban két olyan tényező, ami megvonja e holisztikus megközelítés korlátait.<sup>37</sup> Először is, az ECS nem kérdőjelezi meg az ellátások megoszlását a köz- és magánszféra, valamint a formális és az informális gondozók között. A több és jobb szolgáltatás biztosítása, a főállású gondozók valós problémáinak kezelése, a gondozási tevékenységformák vonzóvá tétele az informális gondozás iránti igény csökkentésére irányul. A formális gondozók, a rászorulóknak és informális gondozási munkát végzők közül a javasolt intézkedések főként az első két csoport helyzetét érintik. Ez a felsorolás azonban leszűkíti a gondozásban érintett tevékenységeket és munkaköröket, a rászorulókat pedig inkább differenciálatlan szükségletek hordozóinak tekinti, nem pedig olyan személyeknek, akiknek jogai és saját döntési lehetőségei vannak. Ebben a kontextusban szembetűnő, hogy az ECS csak marginálisan foglalkozik a fogyatékkal élőkkel kapcsolatos gondozási szolgáltatásokkal. A gondozás foglalkoztatáspolitikai szempontjainak kiemelése mellett a stratégia lényegében tudomásul veszi az informális gondozás meghatározó szerepét és a nők domináns, habár sok esetben kényszerű szerepvállalását. Az informális gondozók ügyét az ECS „rábízta” a munka és magán-

36 European Commission 2021: 96.

37 DALY 2023: 6.

élet egyensúlyáról szóló irányelv végrehajtására, ami felvállalja a szülők munkaerőpiaci részvételének és a gyermekgondozás különböző formáinak elősegítését. Ezt azonban csak az alkalmazásban állók vehetik igénybe, vagyis elmondható, hogy az EU-ban a gondozók jogai jelenleg főként a foglalkoztatással kapcsolatban érvényesülnek.

Az ECS egy másik jelentős hiányossága, hogy nem rendelkezik a tervezett intézkedések megvalósításához szükséges forrásokról. Mivel a gondozás tagállami hatáskör, az ECS abból indul ki, hogy a tagállamok biztosítják majd a költségeket, finanszírozást, és vállalják a fő tevékenységeket, míg a Bizottság viszonylag kisebb, elsősorban a gondozáshoz kapcsolódó kutatásokra és felmérésekre forrásokat biztosít kohéziós forrásokból, különösen az Európai Szociális Alap+ keretéből.

Nincs tehát szó az egyébként is tágan értelmezhető hozzáférés módozatainak és csatornáinak differenciált, igényekre és jogosultságokra szabott pénzügyi támogatásáról. Hasonlóan nyitott kérdés marad a megfizethetőség feltételeinek megteremtése, különös tekintettel azokra, akik számára eleve megoldhatatlan, vagy az elszegényedés kockázatával jár, ha teljes piaci áron kellene otthoni vagy bentlakásos gondozási szolgáltatásokat vásárolniuk. A munkakörülmények javítását az ECS elsősorban a hiányzó munkaerő pótlásával kívánja megoldani, ami ugyan fontos célkitűzés, de önmagában nem tudja kezelni a gondozás alulértékelt pozícióját, ami az ágazat vonzó erejének és megtartóképességének csökkenésében egyaránt megmutatkozik.

## Következtetések

Az Európai Uniónak jelentős demográfiai változásokkal kell szembenéznie a hosszabb és egészségesebb életet élők számának növekedése és az alacsonyabb születési arányszámok miatt. Az előregedő társadalom jelensége maga után vonja a gondozás, ezen belül különösen az LTC egyre összetettebb feladatai újraértelmezésének, illetve a bővülő, ám egyúttal egyre változatosabb igényekhez illeszkedő innovatív megoldások kialakításának szükségességét. Ugyanakkor számos tagállamban az LTC-ellátások szervezése az egészségügyi, szociális, valamint más egyéb támogatások összetett és gyakran szétaprózódott rendszerében történik, amelyben a felelősségformák is megoszlanak az országos, regionális és helyi szintek között. Az intézményi és vezetési struktúrák közötti különbségek az LTC-szolgáltatások elérhetőségében és minőségében is megmutatkoznak. Gyakori probléma, hogy a folyamatos nyomon követésre szolgáló mutatók és adminisztratív adatok nemzeti szinten sem érhetők el minden esetben, ami csökkenti az uniós szintű összehasonlítás és a kölcsönös tanulás lehetőségét is.

A jelen tanulmány arra vállalkozott, hogy adatokkal alátámasztva érveljen az LTC-szolgáltatások szükségessége, valamint a tagállami gyakorlatok és az uniós szintű stratégiai irányok összehangolásának időszerűsége mellett. Mivel az EU-nak nincs kifejezett hatásköre ezen a területen, a gondozás jelenleg a nemzeti hatáskörök közé tartozik. Ennek ellenére számos érv szól amellett, hogy az EU nagyobb szerepet vállaljon a gondozási kérdésekben. Először is, a gondozás ma már a nemzeti határokat



átlépő globális kérdéssé vált. A gondozás kezd a globális piacról is elérhető szolgáltatássá válni, emellett egyre inkább az állampolgári jogok és a jóléti állam kötelezettségeinek részeként kezdik értelmezni. Másodsor, egyértelmű gazdasági érvek szólnak a gondozás támogatása mellett. A gondozás több uniós szakpolitika működéséhez járul hozzá, mint például a foglalkoztatás, a nemek közötti egyenlőség és a belső piac működése. Az *Európai Gondozási Stratégia* elemzése során rámutattunk arra, hogy a komplex tevékenységformákra és szakpolitikákra épülő gondozás összehangolt működését a gyakorlatban az öröklött hierarchiák, beidegződések, eltérő attitűdök és szemléletmódok jellemzik. Harmadsor, a gondozás értéke messze túlmutat annak pusztán gazdasági vonatkozásán. A gondozás a társadalmi tőke egyik formája, ami etikai dimenzióban is értelmezhető: segítségnyújtás azok számára, akik önmagukról nem képesek gondoskodni. Ezért különösen fontos, hogy az EU részéről a gondozási szolgáltatások gazdasági és erkölcsi elemeit egy átfogó diskurzus részeként kezeljék.

Ezek alapján igazolva látjuk előfeltevésünket, amely szerint a gondozás hatékony és fenntartható működése szükségessé teszi a kapcsolódási pontok, szinergiák felismerését. Megítélésünk szerint a gondoskodás nemcsak állami vagy intézményi feladat, hanem a szubszidiaritás jegyében egyéni és közösségi szinten is meg kell valósulnia. Egy új szemléletű, holisztikusan felfogott gondoskodáspolitikai célja tehát nemcsak a közvetlen segítségnyújtás, hanem az egyének és közösségek önállóságának erősítése. Ebből fakadóan az egyházak, civil szervezetek, családok és helyi közösségek kiemelten fontos szerepet játszanak a gondoskodáspolitikai megvalósításában, ami egyre nagyobb mértékben támaszkodik az adatok gyűjtésére, elemzésére, a mesterséges intelligencia és a bionika alkalmazására. A gondoskodás azonban nem csupán szociális és anyagi kérdés, hanem erkölcsi, közösségi és spirituális küldetés is, ami holisztikus szemléletéből adódóan a teljes emberi jóllét (*well-being*) feltételeinek kialakítására és megélésére törekszik.

Az *Európai Gondozási Stratégia* és a körülötte formálódó viták jó alapot teremtenek a gondozás és a hozzá kapcsolódó specifikus területek helyzetének, kontextusának és perspektíváinak újragondolására, a szakmai és tudományos diskurzusok egymás felé közelítésére, a helyi, területi sajátosságokat és a szakpolitikai integrációk hatásait középpontba állító új kutatási irányok kialakítására.

## Felhasznált irodalom

- ANDERSON, Alice (2012): Europe's Care Regimes and the Role of Migrant Care Workers Within Them. *Journal of Population Ageing*, 5(2), 135–146. Online: <https://doi.org/10.1007/s12062-012-9063-y>
- ARIAANS, Mareike – LINDEN, Philipp – WENDT, Claus (2021): Worlds of Long-Term Care: A Typology of OECD Countries. *Health Policy*, 125(5), 609–617. Online: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2021.02.009>

- CARACCILO DI TORELLA, Eugenia (2023): Re-thinking Care after the Pandemic: a European Care Strategy for Caregivers and Care Receivers. *ERA Forum*, 24, 55–67. Online: <https://doi.org/10.1007/s12027-023-00744-x>
- CASANOVA, Georgia et al. (2024): Long-Term Care Needs and the Risk of Household Poverty Across Europe: A Comparative Secondary Data Study. *BMC Geriatrics*, 24(101), 1–10. Online: <https://doi.org/10.1186/s12877-024-04687-x>
- COLOMBO, Francesca (2012): Typology of Public Coverage for Long-Term Care in OECD Countries. In COSTA-FONT, Joan – COURBAGE, Christophe (szerk.): *Financing Long-Term Care in Europe: Institutions, Markets and Models*. London S.L. UK: Palgrave Macmillan, 17–40. Online: [https://doi.org/10.1057/9780230349193\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230349193_2)
- COPELAND, Paul (2020): *Governance and the European Social Dimension: Politics, Power and the Social Deficit in a Post-2010 EU*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781351001762>
- COSTA-FONT, Joan – COURBAGE, Christophe (2012): *Financing Long-Term Care in Europe: Institutions, Markets and Models*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1057/9780230349193>
- DALY, Mary (2023): Long-Term Care as a Policy Issue for the European Union and United Nations Organisations. *International Journal of Care and Caring*, 20(20), 1–16. Online: <https://doi.org/10.1332/239788221X16887213701095>
- Emberi Erőforrások Minisztériuma (2021): *Tartós ápolás-gondozásra vonatkozó stratégia 2030*. Online: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/c/c6/c68/c68381aafe390e0744e99b10df3a98b3bd67ce67.pdf>
- Eurofound (2020): *Long-Term Care Workforce: Employment and Working Conditions*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- European Commission (2017): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Establishing a European Pillar of Social Rights*. COM (2017), 250 final.
- European Commission (2018): *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Development of Childcare Facilities for Young Children With a View to Increase Female Labour Participation, Strike a Work-Life Balance for Working Parents and Bring about Sustainable and Inclusive Growth in Europe (The “Barcelona Objectives”)*. Brussels, COM (2018), 273 final.
- European Commission (2020): *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025*. Brussels: European Commission. COM (2020), 152 final.
- European Commission (2021a): *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>
- European Commission (2021b): *EU Strategy on the Rights of the Child*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2021c): *Strategy for the Rights of Persons Disabilities 2021–2030*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- European Commission (2021d): *Proposal for a Council Recommendation on Ensuring a Fair Transition Towards Climate Neutrality*. Strasbourg, 14.12. 2021. COM (2021) 801 final.
- European Commission (2022a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European Care Strategy*. COM (2022) 440 final.
- European Commission (2022b): *Proposal for a Council Recommendation on Access to Affordable High-Quality Long-Term Care*. Brussels, 7.9. 2022, COM (2022) 441 final.
- European Commission (2022c): *Staff Working Document Accompanying the Document. Commission Proposal for a Council Recommendation on Access to Affordable High-Quality Long-Term Care*. Brussels, 7.9. 2022 SWD (2022) 441 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0441>
- European Commission (2023a): *Demographic Change in Europe: A Toolbox for Action*. Brussels, 11.10.2023. COM (2023) 577 final.
- European Parliament and the Council (2019): *Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and the Council of 20 June 2019 on Work-Life Balance for Parents and Carers and Repealing Council Directive 2010/18/EU*.
- GONZALES-AQUINES, Alejandro et al. (2024): Defining Long-Term Care in European Union Countries: A Review of Policy Documents. *Journal of Long-Term Care*, 2024, 414–423. Online: <https://doi.org/10.31389/jltc.333>
- PAVOLINI, Emmanuele (2021): *Long-term care social protection models in the EU*. European Social Policy Network (ESPN). Luxembourg: Publication Office of the European Union. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/670f407f-3572-11ed-9c68-01aa75ed71a1/language-en>
- RANCI, Constanzo – PAVOLINI, Emmanuele (2015): Not All That Glitters Is Gold: Long-Term Care Reforms in the Last Two Decades Europe. *Journal of European Social Policy*, (25)3, 270–285. Online: <https://doi.org/10.1177/0958928715588704>
- SPASOVA, Slavina – WARD, Terry (2019): *Social Protection Expenditure and Its Financing in Europe. A Study of National Policies*. European Social Policy Network (ESPN). Brussels: European Commission. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6f462a37-0059-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en>
- TÓTH Tibor (2018): Az európai szociális modell történeti változásai és perspektívái. *Európai Tükör*, 2, 33–50. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/1178/499>
- ZACHARENKO, Elena – ELOMÄKI, Anna (2022): Constructions of Care in EU Economic, Social, and Gender Equality Policy: Care Providers and Care Recipients versus the Needs of the Economy? *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 29(4), 1314–1335. Online: <https://doi.org/10.1093/sp/jxac014>

# A választás eredménye elleni jogorvoslatok a 2024. évi önkormányzati választások tükrében

UDVARHELYI MÁRTON MIKLÓS<sup>1</sup>

*A tanulmány célja, hogy bemutassa a választások eredménye elleni jogorvoslati eljárásokat, különös figyelmet fordítva az újraszámolásra, a megismételt szavazásra, illetve kitérve az időközi választásra is. A kérdéskör gyakorlatot is érintő aspektusát konkrét jogesetek ismertetése teszi hangsúlyossá, amelyek mindegyike a 2024. évi önkormányzati választásokkal összefüggésben merült fel. Ezenkívül a tanulmány az egyes jogesetek alapján különböző jogalkotási javaslatokat fogalmaz meg.*

**Kulcsszavak:** időközi választás, megismételt szavazás, önkormányzati választás, újraszámolás, választás eredménye elleni jogorvoslatok, választási szervek

## *Appeals Against Election Results in the Light of the 2024 Municipal Elections*

*The aim of the paper is to present the procedures for appealing against the results of elections, with a special focus on recounts, re-runs and by-elections. The practical aspect of the issue is emphasised by the review of specific cases, all of which arose in the context of the 2024 municipal elections. In addition, the study formulates various legislative proposals based on each case.*

**Keywords:** by-elections, re-runs, municipal elections, recounts, appeals against election results, electoral bodies

## Bevezetés

Az Európai Parlament tagjainak, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. június 9. napján – közös eljárásban – megtartott választása során az eredménnyel szembeni jogorvoslatok tekintetében több esetben rendkívüli helyzet alakult ki, amelyek nem pusztán az ország közvéleményét

<sup>1</sup> Jogász, jogi elemző, Alapjogokért Központ, e-mail: [udvarhelyi@alapjogokert.hu](mailto:udvarhelyi@alapjogokert.hu)

foglalkoztatták szélesebb körben, hanem értékelő elemzést kívánnak választási eljárásjogi szempontból is. Budapesten éppen a főpolgármester-választás eredménye vált vitássá az összességében és arányaiban is példátlanul csekély szavazatkülönbség miatt. A Nemzeti Választási Bizottság (NVB) 2024. július 12-én – tehát több mint egy hónappal a választás után – a Kúria és az Alkotmánybíróság döntését követően, a szavazatok többszöri újraszámolása után tudta csak megállapítani a főpolgármester-választás eredményét 422/2024. számú határozatával.

Ezen felül néhány fővárosi kerület szavazókörében és több vidéki településen szintén újra kellett számlálni a szavazatokat, sőt a szavazás megismétlésére is sort kellett keríteni. Jelen dolgozat célja, hogy a választás eredménye elleni jogorvoslatok szabályozását a 2024-es választások konkrét jogeseteivel<sup>2</sup> illusztrálva mutassa be, nem ödzködve jogalkotási javaslatok megfogalmazásától sem.

## A választási eljárás jogorvoslati rendszerének szabályozása általában

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) számos jogorvoslati lehetőséget biztosít. A jogorvoslati eljárások főszabály szerint valamilyen Ve.-be ütköző magatartását támadó kifogás benyújtásával indulnak, azokat a helyi választási bizottságok mint illetékes választási szervek bírálják el. Az esetleges fellebbezések folytán, vármegyei szinten a területi választási bizottságok,<sup>3</sup> illetve országos szinten az NVB jár el. A választási szervek döntésével szemben, amennyiben az már fellebbezéssel nem támadható, bírósági felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani, amelyet a Kúria bírál el. A Kúria végzésével szemben a Ve. 233. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának van helye.<sup>4</sup> A jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidő a fentiekben ismertetett esetekben egységesen három nap, amely határidő a Ve. 10. § (1) bekezdésben foglaltaknak megfelelően jogvesztő. A Ve. által szabályozott jogorvoslati rendszer a klasszikus közigazgatási jogorvoslati eljárások körébe tartozik.

## A szavazatok újraszámolása

Az általános jogorvoslati eljárástól meg kell különböztetnünk a speciális esetekre kialakított egyéb jogorvoslati eljárásokat.<sup>5</sup> A választás eredményével szembeni jogor-

2 A feldolgozott jogesetek nem valamennyi vonatkozó eljárás bemutatását, hanem a felmerült jogkérdések néhány gyakorlati példán keresztüli ismertetését célozzák.

3 Budapesten a Fővárosi Választási Bizottság.

4 TÉGLÁSI 2018: 74–75.

5 A Ve. 234–242. §§-i a következő speciális helyzetekre vonatkozó jogorvoslatokat intézményesítik: a szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos jogorvoslat; a névjegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat; a jelöltek, listák sorrendjének sorsolása elleni jogorvoslat; a szavazólap adattartalmának jóváhagyása elleni jogorvoslat; a választás eredménye elleni jogorvoslat; illetve jogorvoslat a választási szerv hallgatása miatt.

voslatokat a Ve. 241. §-a szabályozza. Az (1) bekezdés értelmében a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntése ellen csak a választási bizottságnak a választási eredményt megállapító döntése elleni fellebbezéssel együtt van helye. A (2) bekezdés rögzíti, hogy a választási bizottságnak a választás eredményét megállapító döntése ellen csak két esetben lehet fellebbezést benyújtani: vagy a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára, vagy a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére hivatkozással. Az eredménnyel szembeni jogorvoslati eszköz tehát formáját tekintve fellebbezés és nem kifogás, hiszen ebben az esetben a választási szerv által meghozott határozatot (például a helyi polgármester-választás eredményét megállapító határozat) támadja a kérelmező.

A Ve. 241. § (3) bekezdése alapján, abban az esetben, ha a kérelmező a szavazatszámoló bizottság (SZSZB) szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára alapítva nyújt be fellebbezést, és ennek elbírálása csak a szavazatok újraszámolása útján lehetséges, a fellebbezést elbíráló választási bizottság, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelmet elbíráló bíróság köteles a szavazatokat újraszámolni. Fontos, hogy ebben az esetben az egyébként kisebb eltéréssel,<sup>6</sup> de a választási szervekre is irányadó határidő a szavazatok újraszámolása esetén a fellebbezés, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidő hat napra nő. A választási bizottság vagy a bíróság a választási irodák tagjainak közreműködését is igénybe veheti. A 241. § (4) bekezdése alapján, azt követően, hogy az SZSZB megállapította a szavazóköri eredményt, a szavazatok újraszámolására csak a (3) bekezdés alapján van lehetőség.

Ami jogorvoslati kérelem alátámasztását illeti, az utóbbi tíz évben töretlen gyakorlat csontosodott meg, amely szerint

„a választás eredménye elleni jogorvoslat sajátosságából fakadóan a kérelmező korlátozott bizonyítási helyzetben van, miután csak közvetett ismerete lehetett a szavazólapok eredményes vagy eredménytelen minősítésének okairól, körülményeiről, a szavazatszámolás lefolytatásáról. A bírói gyakorlat ezért nem követel meg bizonyítást, elegendő a választás eredményét befolyásoló jogsértés valószínűsítése.”<sup>7</sup>

A közérdeklődés ugyan a szavazatok újraszámolásával kapcsolatosan elsősorban a főpolgármester-választás felé irányult, ugyanakkor erre országszerte több településen is sor került a 2024. évi önkormányzati választásokkal összefüggésben. Győrben például a hivatalban lévő, ám a választás eredményeként „újrázni” nem tudó polgármester sikeresen kezdeményezte a szavazatok újraszámolását, még ha az az eredményen

6 A Ve. 10. § (3) bekezdése alapján a választási bizottság döntésére rendelkezésre álló határidő 24 óraker, az eljárás egyéb szereplői vonatkozásában 16 óraker jár le.

7 Kvk.III.39.171/2024/11. számú végzés [Indokolás 26]; lásd még Kfv.II.37.500/2014/6, Kfv.I.37.495/2018/2.

változtatni nem is tudott. Fellebbezését azután nyújtotta be, hogy június 9-én mintegy 400 szavazattal – hozzávetőlegesen 900 érvénytelenül nyilvánított szavazat mellett – alulmaradt a győztes jelölttel szemben.<sup>8</sup>

Idáig sem jutott el a Kisvejkői Helyi Választási Bizottság 36/2024. (VI. 9.) számú határozatát támadó és szavazatok újraszámlálását célzó fellebbezés, amely az újraszámlálás jogalapjaként

„nem a Ve. 241. § (2) bekezdés a) pontjára, azaz a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára hivatkozott, hanem a Ve. 241. § (2) bekezdés b) pontjára, azaz a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére, amely alapján, a Ve. 241. § (3)-(4) bekezdései szerint nincs lehetőség a szavazatok újraszámlálására.”<sup>9</sup>

A főpolgármester-választás eredményével kapcsolatos jogorvoslati eljárás pertörténeti szempontból az alábbiak szerint foglalható össze. A Fővárosi Választási Bizottság (FVB) a főpolgármester-választás eredményét a 203/2024. (VI. 10.) számú határozatának mellékletét képező külön jegyzőkönyvében foglaltak szerint állapította meg, ezek alapján a budapestiek Karácsony Gergelyt választották főpolgármesternek. Az első és a második helyen végzett jelölt, Vitézy Dávid között 324 szavazat döntött, az érvénytelen szavazatok száma 24 592 volt. Az érvénytelen szavazatok magas száma, valamint a kis szavazatkülönbség és a Szentkirályi Alexandra visszalépése által vélelmezett helyzetre hivatkozva<sup>10</sup> Vitézy fellebbezést nyújtott be az eredményt megállapító döntéssel szemben az NVB-hez. A fellebbezés alapján az NVB elrendelte a főpolgármester-választáson leadott valamennyi érvénytelen szavazat újraszámlálását. Ennek következtében az NVB 391/2024. számú határozatával az FVB határozatát helybenhagyta, de az újraszámlálás eredményeként a Karácsony és Vitézy közötti különbség mindössze 41 szavazatra csökkent. Vitézy ezt követően a Kúriához fordulva bírósági felülvizsgálati kérelemmel élt, amelyben kérte az összes, tehát az érvényesnek nyilvánított szavazatok újraszámlálását is. A Kúria Kvk.VI.39.141/2024/11. számú végzésével az NVB 391/2024. számú határozatát helybenhagyta kifejtve azt is, hogy a fellebbezésben foglalt jogsértés állítása és az azzal kapcsolatos kérelem nem terjedt ki az eredetileg érvényesnek minősített szavazatok újraszámlálására. A Kúria döntése ellen Vitézy az Alkotmánybírósághoz (AB) fordult. Az AB 3275/2024. (VII. 24.) számú határozatában megállapította a Kúria fenti döntésének alaptörvény-ellenességét és azt megsemmisítette. A taláros testület határozatában rámutatott arra, hogy

8 Lásd Győr-Moson-Sopron Vármegyei Területi Választási Bizottság 47/2024. (VI. 18.) sz. határozata.

9 Tolna Vármegyei Területi Választási Bizottság 47/2024. TVB határozata (II. pont [5]).

10 Szentkirályi Alexandra főpolgármester-jelölt a Ve. 137. § (1) bekezdésének megfelelően, törvényes határidőben mondott le a jelöltségről, azonban ekkor nevét már csak manuálisan lehetett eltávolítani a szavazólapokról. E kötelezettségüknek a kerületi szintű helyi választási szervek eltérő módon tettek eleget, több kerületben nehezen észlelhető vékony vonallal húzva át a kiesett jelölt nevét.

az érvénytelen szavazatok között az újraszámolás után nagyszámban találtak egyébként érvényes szavazatokat, ezzel összefüggésben az érvényes szavazatok újraszámolása – a Kúria döntésével ellentétben – nem új jogsértés állítását, hanem olyan új bizonyítékot jelentett, amely a döntés meghozatala előtt értelemszerűen nem volt ismert a fél előtt. A Kúria ezt követően Kvk.VI.39.204/2024/2. számú végzésével az NVB 391/2024. számú határozatát részben megváltoztatta, és elrendelte a főpolgármester-választáson leadott összes érvényesnek nyilvánított szavazat NVB általi átvizsgálását, valamint újraszámolását és a főpolgármester-választás eredményének az érvényes szavazatok újraszámolása alapján meghatározott megállapítását. Az NVB végül 422/2024. számú határozatával megállapította a főpolgármester-választás eredményét, amely alapján a választást közel 300 szavazattal Karácsony nyerte.

Szintén a fővárosban történt, hogy a Budapest XX. kerületének 03. számú egyéni választókerületében az első és a második helyen végzett jelöltek között mindössze két szavazatkülönbség döntött a választás napján. A választáson alulmaradt jelölt fellebbezést nyújtott be az FVB-hez, amely a pesterzsébeti helyi választási bizottság határozatát helybenhagyta azzal, hogy az érintett egyéni választókerület 010. számú szavazókör szavazatainak újraszámolását követően egy szavazatra csökkent a különbség a jelöltek között, ám ez az eredményen nem változtatott.<sup>11</sup> A Kúria végül Kvk. III.39.171/2024/11. számú végzésével helybenhagyta az FVB határozatát, egyúttal a – fent ismertetett – valószínűsítési követelménnyel kapcsolatosan rögzítette, hogy „önmagában a szavazatok közötti csekély különbség, vagy az érvénytelen szavazatok nagy száma, egyéb jogsértést valószínűsítő bizonyítás nélkül nem elegendő a szavazatok újraszámolásához.”<sup>12</sup> A konkrét ügyben a Kúria úgy ítélte meg, hogy bizonyos szavazókörökben szükséges az érvénytelen szavazatok teljes körű vizsgálata, valamint azok jogi minősítésének ellenőrzése.

## A szavazás megismétlése

A szavazatok újraszámolásától meg kell különböztetni a szavazás megismétlését. A választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét a választási bizottság a Ve. 218. § (2) bekezdés c) pontja alapján megsemmisítheti és megismételtetheti. Erre azonban akkor kerülhet sor, ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad, tehát a választás megismételtetésének feltétele a választási eljárás adott részének kifogásban történő sikeres megtámadása.

Erre történt például Kalocsa 05. sorszámú egyéni választókerületének 010. és 011. szavazókörében. A Kúria Kvk.III.39.183/2024/5. számú végzésében a Kalocsi Helyi Választási Bizottság 2024. évi polgármester-választás eredménye tárgyában meghozott 99/2024. számú határozatát – a Bács-Kiskun Vármegyei Területi Választási

<sup>11</sup> 248/2024. (VI. 16.) FVB határozat.

<sup>12</sup> Kvk.III.39.171/2024/11. számú végzés [Indokolás 25].



Bizottság 71/2024. (VI. 18.) számú határozatára is kiterjedő hatállyal – megsemmisítette, és a polgármester megválasztására irányuló szavazás megismétlését rendelte el a két érintett szavazókörben.

A Kúria 2024. június 25-én kelt döntését arra alapozta, hogy

„az adott jogszabálysértés a választás eredményére érdemi befolyással volt, vagy arra érdemi befolyással lehetett. Ennek vizsgálata során minden esetben a választás eredménye és a törvényt sértő magatartás által befolyásolt választópolgárok (lehetséges) száma közötti korrelációt indokolt figyelembe venni. E körben a Kúria jelentőséget tulajdonított annak, hogy az érintett 010. és 011. számú választóközetekben több, a választás tisztaságát alapvetően sértő szabályszegésre került sor,<sup>13</sup> amelyek összességükben mindenképpen indokolják a polgármester választásának megismétlését. A két szavazókörben a 2024. június 9-én megtartott szavazáson 400 és 404 fő jelent meg, az első két helyen végzett polgármesterjelölt közötti különbség pedig mindössze 21 szavazat volt, így a megállapított jogszabálysértések erre az eredményre kihatással lehettek.”<sup>14</sup>

Ezzel az ügygel kapcsolatosan érdemes felhívni a figyelmet két körülményre. Egyfelől a Kúria két nappal a fenti döntés meghozatalát követően, 2024. június 27-én kelt Kvk. VI.39.164/2024/3. számú végzésében a pusztaszabolcsi választás eredménye elleni jogorvoslati eljárás során megállapította, hogy abban az esetben, ha az SZSZB tagja aláírásával hitelesítette a szavazóköri eredményt megállapító jegyzőkönyvet, amelyben semmilyen rendkívüli eseményt nem rögzítettek, akkor az ezt követően tett nyilatkozata a jogorvoslati eljárásban bizonyítékként nem vehető figyelembe.<sup>15</sup> Ez utóbbi döntés is rávilágít arra, hogy nem teljesen egységes a kúriai joggyakorlat az utólagos nyilatkozatok megítélésével kapcsolatban. A Kúria Kvk.I.39.181/2024/6. számú végzése szerint például

„az a körülmény pedig, hogy a szavazás napján a szavazatszámoló bizottság tagjai nem kezdeményezték az elnöknel a jegyzőkönyv felvételét, önmagában alkalmatlan a jogsérelem megvalósulása cáfolatára, mert a tagok nem vesznek el jogukat

13 A Kúria általi kiegészítést követően megállapított tényállás szerint az SZSZB elnöke nem intézkedett az SZSZB tagjai által jelzett szabálytalanságok kivizsgálása kapcsán. A Kúria az alábbi jogsértéseket állapította meg: relatív területi kampánytilalom megsértése; egyéni választókerületi jelölt a szavazatának leadását követően huzamosabb ideig tartózkodott a szavazóhelyiség bejárata mellett; az SZSZB elnöke az írni-olvasni nem tudó szavazópolgárokat egyedül segítette a szavazólapok kitöltésében; továbbá nem intézkedett akkor, amikor többen tartózkodtak egy szavazófülkében, és nem járt el a névjegyzék vezetésével megbízott SZSZB-tag telefonhasználatának korlátozása érdekében sem; valamint a szabálytalanságokról az SZSZB-tagok kérése ellenére jegyzőkönyv felvételét nem engedte.

14 Kvk.III.39.183/2024/5. számú végzés [Indokolás 44].

15 Kvk.VI.39.164/2024/3. számú végzés [Indokolás 23].

arra, hogy a szavazás napján történekekkel kapcsolatban később teljes bizonyító erejű okiratban tegyenek vallomást. Ezt a bizonyítást a Ve. nem zárja ki.<sup>16</sup>

Ezzel együtt többségében azzal a jogalkalmazói állásponttal találkozhatunk, amely az utóbbi érvelést tartja elfogadhatónak, és inkább a Kúria pusztaszabolcsi ügyben felvett pozíciója tekinthető kivételesnek. Kalocsán a megismételt szavazás következtében az eredeti<sup>17</sup> 21 szavazatnyi különbséggel győztes jelölt végül 144 szavazattal kapott ki, valamelyest nagyobb részvétel mellett. A Kúria döntése tehát mondhatni politikailag sorsfordító hatású volt, az eset különlegessége azonban nem csak ebben rejlik. A megismételt szavazás esetén nem indul újra a jelöltállítási folyamat (vö. időközi választás), tehát a szavazólapon csak azok a jelöltek szerepelhetnek, akikre a megismételt választás során is érvényes szavazatot lehetett leadni. Fontos azonban, hogy a Ve. 13/B. § (5) bekezdésében foglaltak szerint a jelöltnek az ismételt szavazás napját megelőző napon 16 órát megelőző lemondása alkalmas joghatás kiváltására. Következésképpen a megismételt választáshoz képest több jelölt ugyan nem, de kevesebb szerepelhet a szavazólapon az ismételt szavazás során. Ez viszont, ha nem is jogi, de politikai értelemben ahhoz hasonlatos helyzetet állít elő, mintha az adott választás kétfordulós volna. A kalocsai polgármester-választás során június 9-én nyolc jelölt közül választva lehetett érvényesen szavazni. A július 7-i ismételt szavazáson azonban – immár a többi szavazóköri eredmény ismeretében – öt polgármesterjelölt vizsgált, és csak három jelölt maradt versenyben, ez pedig a június 9-i – Kúria által megsemmisített – eredmény megfordulásához vezetett.

## Az időközi választások

Röviden érdemes kitérnünk az időközi választásokkal kapcsolatos kérdésekre is. Először is rögzítenünk kell, hogy az időközi választás nem megismételt választás, azt az alább kifejtettekre tekintettel elsősorban nem jogorvoslati eljárások alapján rendelik el. Az időközi választás kitűzésére okot adó körülmények, valamint az annak megtartására nyitva álló időbeli keretek a Ve. által meghatározottak. A Ve. 8. § (1) bekezdése alapján időközi választást a mandátum megüresedésétől, vagy ha a választás eredménytelen, vagy elegendő jelölt hiányában nem lehetett megtartani, a szavazás kitűzött napjától számított százhusz napon belülre kell kitűzni. A (2) bekezdés további időbeli korlátokat szab az időközi választások tekintetében, amikor kimondja, hogy nem lehet kitűzni az országgyűlési képviselők időközi választását az országgyűlési képviselők általános választása évét megelőző év április 1. napja és az országgyűlési képviselők általános választásának napja, a helyi önkormányzati képviselők

16 Kvk.I.39.181/2024/6. számú végzés [Indokolás 32].

17 Az érintett polgármesterjelölt nemcsak a választás megismétlésére, hanem a szavazatok újraszámlálására vonatkozóan is jogorvoslatért folyamodott.

és polgármesterek időközi választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évét megelőző év április 1. napja és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napja, illetve a nemzetiségi önkormányzati képviselők időközi választását a nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választása évét megelőző év április 1. napja és a nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választásának napja közötti napra.

A 2024. évi önkormányzati választásokkal kapcsolatosan több helyen is felmerült az időközi választás kitzűzésének szükségszerűsége, amelynek oka a legtöbb esetben az, hogy a választás eredménytelen volt, azaz szavazategyenlőség miatt nem lehetett győztest hirdetni.<sup>18</sup> Természetesen előfordulhat olyan helyzet, amelyben a szavazategyenlőség éppen az eredmény sikeres megtámadása folytán áll be, például a Ve. 241. § (3) bekezdése szerinti újraszámálást követően, azonban a szavazategyenlőség jellemzően *spontán módon* alakul ki.

Ezzel összefüggésben érdemes felidézni és elemezni a Mezőtúron kialakult joghelyzetet. A június 9-ei önkormányzati választáson – az egyébként újraválasztott – polgármester saját egyéni választókerületét is megnyerte úgy, hogy nyolc egyéni választókerületből összesen négyet a kormánypártok, hármat pedig a helyi egyesület jelöltjei nyertek meg, a 04. számú választókerületben azonban szavazategyenlőség alakult ki. Az eredmények alapján a helyi egyesület kettő, a kormánypártok pedig egy kompenzációs listás helyre lettek volna jogosultak, amely a képviselő-testületben öt-ötös állást eredményezett volna. Az – elsőre – eredménytelen szavazással zárult választókerület eredménye<sup>19</sup> mindenképpen eldöntötte volna a választást, hiszen abban az esetben, ha a kormánypártok jelöltje nyer, megszerzi az egyéni választókerületi mandátumot, abban az esetben viszont, ha veszít, a kompenzációs listás mandátumszámok megfordulása miatt dőlt volna el a testületi többség kérdése. A Mezőtúr Város Helyi Választási Bizottságának 51/2024. (VI. 10.) számú eredményt megállapító határozatával szemben az egyik jelölt fellebbezést nyújtott be, amelynek a Jász-Nagykun-Szolnok Vármegyei Területi Választási Bizottság 50/2024. (VI. 14.) számú határozatával helyt adott, és a szavazatok újraszámálását követően megállapította, hogy a szavazás eredményes volt. Ebben az esetben tehát éppen az újraszámolás következtében kialakult helyzet miatt nem került sor az időközi választás kitzűzésére.

## Megfontolásra érdemes szempontok és javaslatok

A tudományos szféra analitikus módon közelíti meg a választások kérdését is, ezért nem ritka, hogy az egy-egy korábban akár a jogalkotás, akár a joggyakorlat szempontjából ismeretlen, vagy kevésbé hangsúlyos jogi helyzet későbbi értékelésével igyekszik

18 Több mint huszonöt településen tartanak augusztustól időközi önkormányzati választásokat, amelyek többségét szavazategyenlőség vagy jelölt hiánya miatt kellett kiírni.

19 Az egyéni választókerületi jelöltek 447-447 szavazatot értek el a HVB határozata alapján, amely arány az újraszámálást követően 447-445-re módosult a kormánypártok jelöltje javára.

segítséget nyújtani. Ezt tette például a 2015-ben Cserny Ákos és Téglási András, akik egyebek mellett a többes ajánlás kérdésével, a győztes kompenzációval és a kampányfinanszírozásra vonatkozó előírásokkal kapcsolatosan fejtették ki álláspontjukat.<sup>20</sup>

A fenti esetek jól illusztrálják a választás eredménye elleni jogorvoslatok fontosságát a választási eljárásban. Bár a Ve. szabályozza a tárgykört, világos, hogy jelenleg a joggyakorlat orientáló hatása vetekszik a normatív tartalomával. A joggyakorlat már korábban – helyesen – felismerte azt a helyzetet, hogy az eredményt megtámadó fél jellemzően nincs abban a helyzetben, hogy az állított jogsértést minden kétséget kizáró bizonyítékokkal alátámassza, hiszen nem, vagy nem feltétlenül áll rendelkezésére a szavazatok összeszámolásakor keletkező, jogsértésre utaló minden információ. A mintegy tíz éve formálódó joggyakorlat éppen ezért a Ve. által megkövetelt bizonyítási szinthez képest csak az alacsonyabb szintű *valószínűsítést* követeli meg az állított jogsértéssel összefüggésben.<sup>21</sup>

A judikatúra által kimunkált valószínűsítési szintet az esetek elsöprő többségében jellemzően eléri az SZSZB-tagok a szavazatok összeszámolását, a szavazóköri eredmény jegyzőkönyv általi megállapítását, és a választás eredményének az adott helyi választási bizottság általi megállapítását követően tett nyilatkozata. Ebben előadják, hogy a szavazókörben a választás napján vagy a szavazatok összeszámolásakor az SZSZB vagy annak valamelyik tagja jogszabályba ütköző magatartást fejtett ki, ami az eredmény megállapítására is hatással volt, vagy legalábbis *lehetett*. Azonban alappal merül fel a kérdés, hogy amennyiben az adott SZSZB-tag aláírásával maga is hitelesítette a szavazóköri eredményt megállapító jegyzőkönyvet, amelyben adott esetben a választás napján rendkívüli eseményt nem tüntetnek fel, akkor ezt követően az abban foglaltakkal ellentétes jognyilatkozata miként értékelendő. Néhány SZSZB-tag azzal magyarázza az utólagos nyilatkozatokat, hogy eleve nem engedték meg számára, hogy valamilyen általa fontosnak vélt eseményt felvetessen a jegyzőkönyvbe. Az ilyen esetek megakadályozása érdekében szükséges lehet a jegyzőkönyvek formai újragondolása.

Egyebek mellett a kalocsai ügyre tekintettel is megfontolandó lenne lehetővé tenni, hogy kivételes esetben a jegyzőkönyv kiegészítéseként az SZSZB tagja feljegyzést készíthessen, amelyen feltüntetheti a tény, hogy az adott esemény jegyzőkönyvezését az elnök nem engedélyezte (ami persze önmagában jogellenes). Amennyiben viszont az SZSZB-tag ilyen kiegészítő feljegyzés írásának lehetőségével nem él a választás napján, felvetődik a kérdés, hogy ha később mégis nyilatkozatot tesz, az eredmény elleni jogorvoslat során lehet-e jogsértést valószínűsítő tényként értékelni. Álláspontunk szerint, noha a szavazásnapjához és kiegészítő feljegyzéshez viszonyítva ez utóbbi bizonyító ereje kétségtelenül alacsonyabb, adódhatnak olyan körülmények, amelyek az utólagos SZSZB-tag nyilatkozatok befogadhatóságát is indokoltá tehetik. Ilyen eset lehet például, ha egy jelenség vagy gyakorlat csak a szavazás napja után

20 CSERNY–TÉGLÁSI 2015.

21 Lásd a Kúria a Kvk.37.513/2018/2, Kvk.37.501/2014/2, Kvk.37.500/2014/6. számú döntései.

kerül olyan megvilágításba, ami a szavazáskor még nem vetett fel aggályokat. Mindennek mérlegelése természetesen továbbra is a jogorvoslat során eljáró választási bizottság és bíróság mérlegelési körébe tartozik, esetről esetre.

Egy másik megfontolandó szempont szerint minimális (1% vagy annál kisebb) szavazatkülönbség esetén a Ve. kötelezően előírná a szavazatok újraszámmlálását, ami legalább a legszorosabb eredmények esetén elkerülhetővé tenné a fentiekben ismertetett hosszas jogorvoslati vesszőfutást. Erre vonatkozó rendelkezést egyébként már a korábbi, 1997. évi Ve. is tartalmazott. Ennek 72. § (7) bekezdése kimondta, hogy ha a két legtöbb szavazatot szerzett jelölt által elért szavazatok számának különbsége az összes jelöltre leadott érvényes szavazatok 1%-át nem haladja meg, vagy szavazataik között a különbség kisebb, mint az érvénytelen szavazatok száma, akkor a szavazatszámmláló bizottság köteles az érvényes és érvénytelen szavazatokat ismételten megszámlálni. Az ismételt számlálást addig kell folytatni, amíg annak eredménye valamely megelőző számlálás eredményével azonos nem lesz. A jegyzőkönyvben ezt az eredményt, valamint az ismételt számlálás tényét rögzíteni kell. A kötelező újraszámmlálás gyakorlati kivitelezésébe több garanciális elemet is érdemes lehet beiktatni. Egyrészt a szavazatok újraszámmlálására nem azonnal (vagyis nem a késő esti, kora hajnali órákban), hanem csak másnap kerülhetne sor, másrészt pedig azt nem is a helyi, hanem elve a területi választási szerv végezné el. Ezt az eredményesség tekintetében soha nem vitatott budapesti példa alapján abszolút indokoltnak tekinthetjük, azonban a mezőtúri jogesetre figyelemmel talán érdemes megfontolni a szavazatok területi választási bizottság általi kötelező újraszámmlálását abban az esetben is, ha az adott választás a helyi választási bizottság eredménymegállapító határozata értelmében szavazategyenlőség miatt eredménytelen lenne. Ez a javaslat egyúttal megoldást kínálhat arra a helyzetre is, amely szerint a szavazatok újraszámmlálását nehezen megítélhető bizonyítékok alapján, esetről esetre elrendeli, vagy nem rendeli el az adott választási szerv, illetve a Kúria.

## Felhasznált irodalom

- CSERNY, Ákos – TÉGLÁSI, András (2015): Certain Elements of the Transformed Hungarian Electoral System in the Light of the Experience of the 2014 Elections. *OER Osteuropa-Recht*, (61)3, 335–362. Online: <https://doi.org/10.5771/0030-6444-2015-3-335>
- TÉGLÁSI András szerk. (2018): *Az állam szervezete*. Budapest: Dialóg Campus.

## Jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye  
A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény  
A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény

## ***Választási szervek határozatai és egyéb döntések***

3275/2024. (VII. 24.) sz. ABh

Kvk.37.501/2014/2. sz. végzés

Kfv.II.37.500/2014/6. sz. végzés

Kvk.37.500/2014/6. sz. végzés

Kfv.I.37.495/2018/2. sz. végzés

Kvk.37.513/2018/2. sz. végzés

Kvk.VI.39.204/2024/2. sz. végzés

Kvk.VI.39.164/2024/3. sz. végzés

Kvk.III.39.183/2024/5. sz. végzés

Kvk.I.39.181/2024/6. sz. végzés

Kvk.III.39.171/2024/11. sz. végzés

Kvk.VI.39.141/2024/11. sz. végzés

391/2024. sz. NVB határozat

422/2024. (VII. 12.) sz. NVB határozat

203/2024. (VI. 10.) sz. FVB határozat

248/2024. (VI. 16.) sz. FVB határozat

Bács-Kiskun Vármegyei Területi Választási Bizottság 71/2024. (VI. 18.) sz. TVB határozata

Győr-Moson-Sopron Vármegyei Területi Választási Bizottság 47/2024. (VI. 18.) sz. TVB határozata

Jász-Nagykun-Szolnok Vármegyei Területi Választási Bizottság 50/2024. (VI. 14.) sz. határozata

Tolna Vármegyei Területi Választási Bizottság 47/2024. sz. TVB határozata

Kalocsai Helyi Választási Bizottság 99/2024. sz. HVB határozat

Kisvejkei Helyi Választási Bizottság 36/2024. (VI. 9.) sz. HVB határozat

Mezőtúr Város Helyi Választási Bizottságának 51/2024. (VI. 10.) sz. HVB határozata



# Az önkényuralmi jelképek és a véleménynyilvánítás szabadságának kapcsolata az aktuális Z dilemma fényében

HERÉDI GERGŐ<sup>1</sup>

*Újra és újra felmerülő kérdés, hogy egy korábban önkényuralmi rendszerek által használt szimbólum tiltható-e akár a büntetőjog eszközével is amiatt, mert megjelenítése sértheti mások emberi méltóságát. Arányos-e, ha emiatt a véleménynyilvánításhoz való jogot korlátozzák? Miként értékeljük, ha egy indiai állampolgár visel szvasztikát, és arra hivatkozik, hogy ez a jelkép számára nem a náciizmust, hanem jóléteket, szerencsét jelent. Egy frissebb példával élve: hogyan ítéljük meg, ha egy magyar állampolgárt Litvániában elítélnék azért, mert a ruhájára Z betű van varrva – aminek nyilvános megjelenítése 2022 óta tiltva van az említett országban, mivel Oroszország Ukrajna ellen elkövetett szörnyűségeit jelképezi. Adott a kérdés, mi számít jobban: az adott közösség véleménye egy jelképről, vagy azé, aki a jelképet megjeleníti? Tanulmányomban ezekre keresem a választ, kitérve az egyes jelképek jelentésének relativizmusa által okozott problémákra és a Z betű tilalmának megítélésére is.*

**Kulcsszavak:** véleménynyilvánítás szabadsága, szólásszabadság, önkényuralmi jelképek, önkényuralmi fogalom, Z betű tilalma

## *The Connection Between Totalitarian Symbols and the Freedom of Speech on Light of the Recent 'Z' Dilemma*

*It is a constant issue, whether a symbol, formerly used by totalitarian systems, could be subject to criminal law ban, because it offends the human dignity of others. Is it proportionate to constrain the right of free speech for this reason? What happens, when an Indian citizen displays a swastika, and insists, that for him, this symbol does not represent Nacism, but rather welfare and good luck. Or take a more recent example: let's assume that a Hungarian citizen is convicted in Lithuania for wearing a shirt with a 'Z' letter on it, the public display of which has been banned in the country since 2022, for symbolizing the Russian aggression against Ukraine. The question arises: what is more important: the meaning of the symbol for the society in*

1 Hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, e-mail: [heredi.gergo@gmail.com](mailto:heredi.gergo@gmail.com)



*which it is displayed, or its meaning to the person who displays it? In this article, I seek the answer for these questions, with an outlook to the problems arising from the relativism of the symbols' meaning and the actual 'Z' dilemma.*

**Keywords:** freedom of speech, freedom of expression, totalitarian symbols, concept of totalitarianism, ban of 'Z' letter

## A véleménynyilvánítás szabadsága

A véleménynyilvánítás szabadsága, avagy más néven: szólásszabadság, gondolatok kifejezésének és megvitatásának szabadsága<sup>2</sup> a legfontosabb alapjogok közé tartozik,<sup>3</sup> jelentősége több szempontból is kiemelt: biztosítja a gondolatok szabad megosztását, megismerését, az egyén kiteljesedését, és nem utolsósorban a részvételt a demokratikus közbeszédben.<sup>4</sup> A magyar Alkotmánybíróság (AB) értelmezésében a szólásszabadság tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az úgynevezett „kommunikációs alapjogoknak”.<sup>5</sup> Tömören megfogalmazva, ezen alapvető jog kimondja, hogy mindenkinek joga van nézetei, gondolatai, meggyőződése kifejezésére és a társadalom többi tagjával való megosztására, akiknek ugyanakkor jogukban áll ezekről véleményt alkotni, minősíteni őket, vagy további gondolatokat hozzájuk fűzni, hozzájárulva ezáltal a demokratikus közbeszédhez is.<sup>6</sup>

Az állam felé fennálló kötelezettség ebből következően azt foglalja magában, hogy biztosítsa minden polgárának a lehetőséget ezen gondolatok nyilvánítására, és ne korlátozza őket, csak ha feltétlenül szükséges. Akadhat ugyanis olyan helyzet, amikor a véleménynyilvánítás szabadságának meg kell hátrálnia más, előbbrevaló érdekek szemben, mint például egy másik alapjog. Ennek megfelelően a szólásszabadság is korlátozható, mégpedig az AB által kialakított szükségesség és arányosság tesztje alapján, amely az alapjog-korlátozás általános mércéjének tekinthető a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban. Ez sokban hasonlít az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joggyakorlatában kialakított háromlépcsős teszthez – miszerint a korlátozás akkor nem alapjogsértő, ha törvény írja elő, egy legitim cél érdekében és egy demokratikus társadalomban szükséges.<sup>7</sup>

A közlésekkel okozható sérelem súlyának vizsgálata az amerikai joggyakorlatban is megfigyelhető, amely különbséget tesz – többek között – a bántó, de direkt sérelem

2 JAKAB 2009: 2223–2224. A tanulmányban a véleménynyilvánítás szabadsága és a szólásszabadság kifejezéseket fogom használni, azonos tartalommal.

3 SÁRI–SOMODY 2008: 161–162.

4 A szólásszabadság főbb indokairól lásd BARENDT 2005: 6–23.

5 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

6 SÁRI–SOMODY 2008: 162.

7 VOORHOOF 2015: 61–62.

okozására nem alkalmas – éppen ezért a szólásszabadság védelme alatt álló – közlések (*bad tendency* teszt),<sup>8</sup> valamint az olyan intenzitású közlés között, ami a nyilvánvaló és közvetlen veszélyt magában hordozza (*clear and present danger* teszt),<sup>9</sup> így a jognak közbe kell lépnie, és korlátozásokat eszközölni.

A fenti megállapításokból kirajzolódik, hogy a bírói gyakorlatban pusztán annak ténye, hogy valamely szólás tartalma egyesek – vagy akár többek – számára sértő, megbotránkoztató, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy ne állna a szólásszabadság oltalma alatt. Ezen jog ugyanis – amint arra az AB az első véleménynyilvánítás szabadságával foglalkozó 30/1992. (V. 26.) számú határozatában rámutatott – a szabad kommunikációt biztosítja, nem pedig a kellemetlen, bántó tartalmú véleményektől hivatott megvédeni azokat, akik ezen közlések címzettjei.<sup>10</sup> Ez már csak azért sincs így, mivel a vélemények bántónak, sértőnek való minősítése is a szabad kommunikációs folyamat terméke.<sup>11</sup> Ebből következően tehát, ha egy közlés nem cizelláltan van megfogalmazva és sértő, bántó kifejezéseket használ, de ugyanakkor információs értékű, és a közügyek szabad megvitatásával összefügg, ahhoz hozzájárulhat, akkor kiterjed rá a véleménynyilvánítás szabadságának védelme, hiába nem a megkívánt stílusban van megfogalmazva. Abban az esetben viszont, ha a bántás, gyalázkodás olyan mértékű és kifejezetten arra irányul, hogy a címzett emberi méltóságát megsértse, lejárassa, lényegében emberi mivoltát vonja kétségbe, akkor már érvényesülhet a korlátozás.<sup>12</sup>

Összességében azt lehet tehát elmondani, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága az általános, alapjog-korlátozás esetén megkerülhetetlen szükségesség-arányosság mércéje szerint korlátozható, amely feltételek megléte, avagy hiánya természetesen csak a konkrét egyedi esetek tekintetében állapítható meg.

## Az önkényuralmi jelképek

### *Az önkényuralmi jelképek tilalmáról általában*

Manapság a legtöbb európai állam jogrendszerében létezik valamilyen, az önkényuralmi jelképek használatát tiltó norma.<sup>13</sup> A 20. század totalitárius rendszerei által elkövetett, addig nem tapasztalt mértékű állami terror; a munkatáborok embertelen körülményei rengeteg emberéletet követeltek; többek között ezen áldozatok emléke, emberi méltósága iránti tisztelet az egyik fő oka a jelképhasználat büntetőjogi szabályozásának. A nemzetiszocialista diktatúrához kapcsolható jelképek tilalmára

8 TÖRÖK 2018: 90–91.

9 A *clear and present danger* tesztről lásd részletesebben ASP 2009.

10 30/1992 (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.

11 ABH 1992, 167, 179.

12 CSINK 2021: 96–97.

13 MÁTHÉ 2016: 47.

vonatkozó rendelkezés a legtöbb európai ország büntetőjogában megtalálható, míg a kommunista és szocialista rendszerekhez köthető jelképek kevesebb államban képezik büntetőjogi szabályozás tárgyát; ezen utóbbiak tilalma főképp az egykori szocialista blokk országaira (mint Magyarország<sup>14</sup> vagy Lengyelország) jellemző. A két önkényuralmi rendszer jelképei használatának jogi megítélése tekintetében érzékelhető különbségre az Európai Parlamenti képviselők is felhívták a figyelmet,<sup>15</sup> (köztük egy magyar képviselő is) a jogérvényesülésért felelős akkori uniós biztos azonban úgy értékelte, hogy az EU a szimbólumok tiltását alapvetően a rasszizmus és xenofóbia ellen hozott uniós jog keretében szándékozza értékelni, a szocialista, kommunista jelképek pedig ezen a területen nem relevánsak.<sup>16</sup>

### *Az önkényuralmi jelképeket tiltó jogi normák*

Magyarországon először a rendszerváltást követően az 1993. évi XLV. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról 1. §-a vezette be az önkényuralmi jelképek használatának tényállását az akkor hatályos Btk.-ba.<sup>17</sup> A törvény preambuluma, bár szükséztlenül, mégis világosan kiderül belőle a jelképek tilalmának két fő indoka: egyrészt a szóban forgó totalitárius rendszerek áldozataival és azok hozzátartozóival való együttérzés, másrészt pedig az a tény, hogy ezen diktatúrák elvei összeegyeztethetetlenek a mai Magyar Köztársaság demokrácia alapelvein nyugvó alkotmányos berendezkedésével.<sup>18</sup>

A törvényi tényállás taxatívén felsorolta ezen önkényuralmi jelképeket: a horogkereszt, az SS-jelvény, a nyilaskereszt, a sarló-kalapács, valamint az ötágú vörös csillag nyilvános használata ezentúl büntetőjogi felelősséget vont maga után. Azonban, ahogy az az alábbiakban bemutatott, következetesnek nem nevezhető joggyakorlatból is látszódik, e rendelkezést máig sok vita övezi.

14 Magyarország esetében a korábbi önkényuralmi időszakokkal történő szembehelyezkedés az Alaptörvényben is hangsúlyosan jelenik meg. Az Alaptörvény Nemzeti hitvallás részében pl. az alábbi gondolat szerepel: „Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését”. A Nemzeti hitvallásnak a kötőereje ugyan vitatott, de ebből is látszik, hogy az önkényuralmi jelképek megítélése hazánkban jelentős kérdés. A Nemzeti hitvallás kötőereje kapcsán lásd bővebben KURUNCZI–VARGA 2013: 125-137.

15 MAHONY 2005.

16 MAHONY 2005.

17 BELOVICS–MOLNÁR–SINKU 2021: 606.

18 1993. évi XLV. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról – preambulum.

## *Miért kell tiltani a jelképeket?*

Mint látható, a jelképhasználat tilalma Európában egyáltalán nem ismeretlen fogalom, felmerül azonban a kérdés, hogy milyen jogalkotói megfontolás állhat az ilyen döntések mögött. A legkézenfekvőbb indok a társadalom egyes csoportjai emberi méltóságának megóvása,<sup>19</sup> de gyakran előforduló indok a közrend, köznyugalom védelme is.<sup>20</sup> Különösen a '80-as, '90-es évek fordulóján, amikor a volt kommunista vezetésű országokban helyreállították a demokratikus rendet, a még friss demokráciákban fennállt a veszélye annak, hogy visszatérnek a korábbi rendszerek, így az alkotmányos rend védelme miatt szükségesnek bizonyult az egykori rezsimeket idéző elemek eltüntetése.<sup>21</sup> A rendszerváltozást követően a diktatúrához kötődő neveket viselő közterületeket átkeresztelték, illetve a szobrokat ledöntötték, és ezen intézkedések mellé állítható a korábbi rezsim jelképei nyilvános használatának tilalma is – ami ugyancsak a múlttal való szakítást és a demokráciára való áttérést hivatott jelezni.<sup>22</sup>

Egyes jelképek jog általi tilalmának tehát szimbolikus jelentése van, amivel a jogalkotó kifejezi, hogy elutasítja a jelképekhez köthető diktatórikus rendszereket, amelyek összeegyeztethetetlenek a demokrácia elveivel, a demokratikus államberendezkedéssel. Vagyis, a tiltás legalább ugyanolyan mértékben, sőt, sokkal inkább tekinthető egyfajta emlékezetpolitikai üzenetnek, mintsem tényleges veszéllyel fenyegető magatartások megakadályozására, illetve ezen magatartások büntetésére való törekvésnek – ez természetesen nem jelenti azt, hogy az önkényuralmi jelképek nyilvános használata, terjesztése valódi veszélyt egyáltalán ne hordozna magában, hiszen az egyének méltóságának sérelme alkotmányjogilag komoly veszélynek tekinthető, azonban nem ez a kizárólagos megfontolás a jelképek tiltása mellett.

## *Kulturális relativizmus*

Szükséges néhány szót ejteni arról, hogy az egyes szimbólumok jelentése mennyire nem egyértelmű a világ különböző részein. A legjellegzetesebb példa erre a szvasztika, amely, míg Európában a második világháború óta elválaszthatatlanul összefonódott a nemzetiszocialista ideológiával és a hitleri Harmadik Birodalommal, addig Indiában ősi jelkép: jólétet, jó szerencsét szimbolizál. Eredetileg a nácik is azért kezdték el használni, mert több, állítólag az árják – Indiába Kr. e. 2. évezredben nyugatról beözönlő indo-európai eredetűnek tartott népcsoport<sup>23</sup> – által használt tárgynak gyakori díszítőeleme volt a szvasztika.<sup>24</sup> Hasonlóan relatív a vörös csillag jelentése, hiszen

19 TÓTH J. 2013: 180.

20 BÁRÁNDY–BERTA 2010: 66.

21 BUYSE 2011: 132.

22 HAMELS 2012: 21–22.

23 CLARKE 1993: 130.

24 HOGEBACK 2019.

a kommunista diktatúra mellett, amint azt az EJEB is megállapította,<sup>25</sup> a nemzetközi munkásmozgalomnak, a társadalmi igazságosságnak és a munkások felszabadulásának a jelképe is – legalábbis az volt, míg a világ egyes részein végleg össze nem fonódott a kommunizmussal.

Nem biztos azonban, hogy egy adott kulturális közegben mindegyik jelentés ugyanannyira ismert. Példának okáért, bármennyire is próbálnánk, nem tudnánk eltagadni a tényt, hogy a szvasztika Európában a náci diktatúrát jelképezi, és a társadalom bizonyos rétegeire nézve – de talán azt is mondhatjuk, hogy a társadalom egészére – kifejezetten sértő, sőt, félelmet keltő hatású. Így aligha fogadná el bármelyik bírói szerv, ha valaki azzal próbálná igazolni a horogkereszt nyilvános viselését, hogy számára ez a jelkép a jó szerencsét és jólétet jelképezi, akárcsak Indiában. Ezzel ellentétben az ötágú vörös csillag vonatkozásában az EJEB elismeri a kulturális relativizmus létjogosultságát, míg a magyar gyakorlat, véleményem szerint helyesen, a két diktatórikus rendszer azonos jogi megítélését hangsúlyozza.

Érdeemes megjegyezni továbbá, hogy míg Európában a szvasztika vagy a vörös csillag számít önkényuralmi jelképnek, addig hasonló megítélésű például az Amerikai Egyesült Államokban a konföderációs zászló<sup>26</sup> vagy a japán felkelő nap szimbóluma.<sup>27</sup> Előbbit az amerikai polgárháború során a rabszolgaság eltörlését ellenző Konföderációs Államok használták, míg az utóbbi a Japán által meghódított ázsiai államok – elsősorban Dél-Korea és Kína – számára a japán imperializmust és ezzel együtt a megszállt területeken a lakosság ellen elkövetett atrocitások fájó emlékét idézi fel. Bár a szvasztikával vagy – egyes országokban – a vörös csillaggal ellentétben ezen jelképek nincsenek betiltva, újból és újból hallani olyan hangokat, amelyek büntetőjogi szankcionálás tárgyává tennék őket.

### *Mitől válnak egyes jelképek önkényuralmivá?*

A kérdés körülménye végett célszerű Európából kiindulni, ugyanis alapvetően itt jellemző a jelképek tiltásához fűződő gyakorlat. Az öreg kontinens államaiban, ha valaki meghallja az önkényuralmi fogalmat, alighanem a nemzetiszocialista vagy a kommunista rezsime asszociál, esetleg mindkettőre. Ez azonban nem feltétlen a jogi definíció miatt egyértelmű, hanem a közös történelmi ismeretekből fakad; ugyanis ezek következtében kapcsolja valaki össze a látott jelképet vagy az önkényuralmi jelzőt egy adott történelmi korszak államberendezkedésével. Ezen rendszerek a kollektív társadalmi emlékezetben úgy élnek, mint az állami önkény, terror időszaka, amelyre a többség rossz szájízzel emlékezik vissza, hiszen mindenkinek van legalább egy

25 Vajnai v. Hungary, no. 33629/06., 2008. július 8-i ítélet, 35. bekezdés.

26 CORBOULD 2020.

27 DUDDEN 2019.

közelebbi vagy távolabbi rokona, ismerőse, aki közvetlenül tapasztalta az elnyomó rezsimnek kegyetlenkedéseit.

Megállapítható tehát, hogy az önkényuralmi rendszert mint fogalmat a társadalmi tudat, emlékezet tölti ki tartalommal, vagy másképp fogalmazva, a társadalom értékítélete alapján minősülnek egyes hatalmi berendezkedések önkényuralminak. A jogalkotó ezen társadalmi értékítéletet részben alapul vette, részben pedig alakította, formálta azáltal, hogy a büntetőjogi tényállás meghozatalakor megfogalmazta, hogy melyek az önkényuralmi jelképek. A társadalomban már meglévő érzelmeket, értéktársítást (nevezetesen azt, hogy elítélik és rossz dolgokra asszociálnak például a náci vagy kommunista jelképek láttán) konkrét formában kifejezték azáltal, hogy önkényuralminak nevezték ezeket. A politika épít a társadalom kollektív emlékezetében meglévő motívumokra, értékítéletekre. Ugyanezen folyamat megy végbe a nemzeti jelképek (újbóli) megválasztása során is, csak ez esetben a jogalkotó a kollektív pozitív jelentésre épít.<sup>28</sup>

### *Példák az önkényuralmi jelképekhez kapcsolódó joggyakorlatból*

Az AB először a 14/2000. (V. 12.) határozatában vizsgálta az önkényuralmi jelképek használatát tiltó büntetőjogi rendelkezést, amelyről kimondta, hogy a szükségesség-arányosság tesztjét kiállja, ebből következően nem alkotmányellenes. Ezt egyrészt arra alapozta – követve a jelképtilalmat a régi Btk.-ba iktató törvény preambulumban megjelölt indokokat –, hogy a szóban forgó jelképekhez kapcsolódó totalitárius eszmék olyan elveket hirdetnek, amelyek egy demokratikus társadalomban nem engedhetők meg, mert a hatalom erőszakos megragadására és megtartására vonatkozó alkotmányos tilalomba ütköznek. Emellett a diktatórikus rendszerek jelképeinek látványa sokakban nem pusztán fájó sebeket szakít fel, hanem fenyegetettségérzetet kelt, ezáltal emberi méltóságának sérelmén túl a köznyugalmat is veszélyezteti. Itt meg kell említeni, hogy a magyar tényállás és az ahhoz kapcsolódó jogalkalmazói értelmezés önmagában sok vita tárgyát képezte és képezi, ezek bemutatása azonban e tanulmánynak nem célja.<sup>29</sup>

Az EJEB gyakorlatában a legjelentősebb a magyar vonatkozású Vajnai-ügy.<sup>30</sup> Az EJEB a magyar szabályozásnak megállapította a törvényben meghatározottságát,<sup>31</sup> és törvényes célját (zavargások megelőzése, valamint mások jogainak védelme) is elismerte,<sup>32</sup> azonban nem ítélte egy demokratikus társadalomban szükségesnek az intézkedést. Ezen döntését arra alapozta, hogy a korlátozás egy bejegyzett baloldali párt bejelentett, békés rendezvényén történt, így maguk a körülmények sem utalnak arra,

28 HAMELS 2012: 68.

29 A témához kapcsolódóan lásd SMUK 2019 vagy KOLTAY 2005.

30 Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikk.

31 Vajnai v. Hungary, no. 33629/06., 2008. július 8-i ítélet, 30–31.

32 Vajnai v. Hungary, no. 33629/06., 2008. július 8-i ítélet, 30–31.

hogyan a kérelmező tette az alkotmányos rend megdöntésére irányult volna; valamint az sem volt megállapítható, hogy kifejezetten a kommunista ideológiát szándékozta volna propagálni. A testület kitért a dolgozatomban már korábban felvetett problémára is: az egyes jelképek többjelentésű voltára, a jelentések relativizmusára. Így elfogadta a kérelmező azon érvelését, miszerint a vörös csillagnak a kommunista diktatúra mellett számos más, pozitív töltetű jelentése is van (például nemzetközi munkásmozgalom, egyenlőség jelképe). Az EJEK végül megállapította, hogy önkényuralmi jelkép viselése miatti elítélésével Magyarország megsértette Vajnai Attila az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 10. cikkében biztosított szabad véleménynyilvánításhoz való jogát.

Látható, hogy az AB és az EJEK milyen különbözőképpen áll az önkényuralmi jelképek problematikájához, elsősorban a kommunizmushoz kapcsolódó jelképek esetében. Már korábban bemutattam, hogy a kommunizmus megítélése Nyugat- és Kelet-Európában lényegesen eltérő, és – amint ezt Koltay András is kiemelte a döntést elemző írásában – Magyarországon nem feltétlenül igaz, hogy többjelentésű lenne.<sup>33</sup> Az EJEK döntése azért is nehezen érthető, mert a korábbi, nemzetiszocialista szimbólumokkal kapcsolatos esetekben a testület nem fogadta el a jelkép többjelentésű voltára való hivatkozást, és érveiket az EJEE 17. cikke alapján<sup>34</sup> elutasította, mondván, hogy az EJEE-be foglalt jogok nem biztosítanak védelmet az EJEE céljaival ellentétes magatartásokra (joggal való visszaélés tilalma).<sup>35</sup>

Az EJEK ezen döntése nagyban hozzáárult ahhoz, hogy az AB 4/2013. (II. 21.) határozatában<sup>36</sup> felülvizsgálja az önkényuralmi jelképek használatának és a véleménynyilvánítás szabadságának kapcsolatát elemző korábbi gyakorlatát. A testület továbbra is tartotta azon álláspontját, hogy a jelképek tiltása alkotmányosan indokolt,<sup>37</sup> azonban kifejtette, hogy a törvényi tényállásnak a jogbiztonság követelményeinek meg kell felelnie, ami a magyar szabályozásra nem feltétlenül igaz, ugyanis túl tág a büntetendő magatartások köre.<sup>38</sup> A jogalkotó a döntés következtében elkövetési magatartással egészítette ki a tényállást, de sokak szerint ez egyáltalán nem oldotta fel a problémát. Ugyan alkotmánybíróságig eljutó ügy azóta nem keletkezett, mindig akad egy-egy eset, amikor valaki önkényuralmi jelképet visel – a legfrissebb példa a 2023-as budapesti atlétikai világbajnokság egyik biztonsági őre, aki a nyakán SS-tetoválást viselt.<sup>39</sup> Bár úgy tűnik, az ügyet rendezték az őr elbocsátásával, tette beleillik a tényállásba, ezért akár eljárás is lehet belőle.

33 KOLTAY 2010.

34 Emberi Jogok Európai Egyezménye 17. cikk.

35 Így pl. a holokauszttal kapcsolatos tények vitatása esetén a *Marais v. France*, *Garaudy v. France*, *Witzsch v. Germany* döntésekben.

36 Lásd bővebben 4/2013. (II. 21.) AB határozat.

37 4/2013. AB határozat – Indokolás [58].

38 4/2013. AB határozat – Indokolás [63].

39 ALVAREZ 2023.

## *Önkényuralmi mint fogalom – mi szerepe van ebben a jognak?*

Nyilvánvalóvá vált, hogy egyes jelképek önkényuralmivá nyilvánításának folyamatáról elmondható, hogy egyáltalán nem jogi, hanem történelmi, társadalmi és politikai megfontolások mentén dől el,<sup>40</sup> hogy tiltott lesz-e egy adott jelkép, avagy sem. E folyamat azonban egyáltalán nem kiszámítható. Európa államai a második világháborút követően, a náci Németország által elkövetett szörnyűségek ismeretében arra a következtetésre jutottak, hogy mindent, ami ezzel a rendszerrel kapcsolatba hozható, meg kell próbálni visszaszorítani. Ki gondolta volna akkor, hogy a rendszerváltás után bizonyos államok a kommunista diktatúra jelképeivel kapcsolatban ugyanilyen következtetésekre jutnak? Az pedig pláne nem volt előrelátható, hogy 2022-ben az ukrán, a litván vagy a lett jogalkotó az orosz tankokra festett Z betűt is ugyanilyen megítélés alá fogja vonni. Nem is beszélve arról, hogy az Európán kívüli világban ezen jelképek nem relevánsak, ellenben más szimbólumok igen.

Bárhogy is legyen, tény, hogy minél változékonyabb az aktuális önkényuralmi jelképek palettája, annál több lehetőség nyílik a szólásszabadság korlátozására, aminek következtében ezen alapjog helyzete egyre bizonytalanabbá, sérülékenyebbé válik. Ezért szükséges alaposabban megvizsgálni, hogy milyen tényszerű jellemzők játszanak közre abban, hogy egyes rendszereket önkényuralmiként határozzunk meg. Ezekről alapvetően elmondható, hogy tömeges háborús, emberiesség elleni bűncselekményeket követtek/követnek el a társadalom jelentős részének sérelmére, és az sem ritka, hogy egy adott etnikai, nemzeti, faji, társadalmi csoport volt a kifejezett célpontjuk (például a náciaknak a zsidók, a kommunistáknak a tőkésék, Amerikában a rabszolgaként tartott feketék), bár a tényleges atrocitások messze túlmutatnak a célpontként megjelölt csoporton. További jellemzőnek tekinthető a rendszerszintű állami megfélemlítés, terror alkalmazása, szabadságjogok tömeges tiprása – és még lehetne sorolni a különféle önkényuralmivá minősítő tényezőket.

Ezekből a közös vagy legalábbis hasonló jellemzőkből látszik, hogy vannak a mindenkori politikai megfontolásokon túl tényszerű, történelmi szempontok is, amelyek meghatározzák az önkényuralmi rendszer fogalmát, így adott esetben egy egységes definíció megalkotásához is segítséget nyújthatnának. Akár egy Európa- vagy világ-szintű konferencia formájában, amelynek keretében meg lehetne állapodni abban, milyen feltételek megléte szükséges ahhoz, hogy egy jelkép önkényuralminak minősülhessen (például azon politikai berendezkedések, amelyek a társadalom egy meghatározott csoportja vagy csoportjai sérelmére követtek el, a nemzetközi jog szerint is büntetendő súlyos bűncselekményeket, önkényuralminak tekinthetők). Igaz ugyan, nehézség lehet az, hogy a nemzetközi jogi aktusok kevésbé kikényszeríthetők, így nem lenne biztosítva, hogy az államok ténylegesen tartják is magukat egy konferencián született egységes definícióban foglaltakhoz, de a párbeszéd kialakulása már önmagában előrelépés lenne.

40 FIJALKOWSKI 2014: 302.



Az Európai Uniónak ugyanakkor megvannak az eszközei ahhoz, hogy jogi aktusait kikényszerítse, így például lehetséges megoldás lenne, ha az Alapjogi Chartába foglalt véleménynyilvánítás szabadságának hatékony védelme érdekében az EU elfogad egy irányelvet, amelyben szerepelnek azok a feltételek (nagy számú áldozatok, terror alkalmazása stb.), amelyek fennállása esetén tiltani lehet egy adott jelkép nyilvános megjelenítését. A tagállamoknak ennek megfelelően be kellene építenie a jogrendszerükbe ezeket a feltételeket, és biztosítani, hogy csak a mércének megfeleltethető jelképeket tilthassanak a büntetőjog eszközével.

Ezeken túl van még egy elem, amely álláspontom szerint elengedhetetlen ahhoz, hogy megállapítható legyen, önkényuralmi-e a szimbólum vagy sem. Ez pedig annak ténye, hogy az adott jelkép, kézjel, függetlenül attól, hogy eredetileg milyen, akár kifejezetten pozitív jelentéstartalmú volt, egyértelműen és véglegesen összefonódjon az adott – a fenti tényezők alapján meghatározott – diktatórikus rendszerrel. Vagyis a társadalom tagjai elsősorban a terrorra asszociálnak a szimbólum látványa esetén az eredeti jelentés helyett. Az önkényuralmi jelképek esetén ugyanis kiemelt jelentőségű, hogy az adott közeg, amelyben megjelenítik őket, hogyan vélekedik róluk, milyen mértékben olvadtak össze a negatív jelentéssel a kollektív társadalmi tudatban, hiszen nagyrészt ezen múlik annak megállapítása, mekkora sérelmet képes okozni a jelképhasználat.

### *Aktuális önkényuralmi dilemmák*

Amint már utaltam rá, az önkényuralmi jelképek palettájának legfrissebb szereplője a Z betű, amely a 2022-es orosz–ukrán háború kezdete óta orosz tankokon volt látható, illetve Oroszország ügyét támogató csoportok a ruhájukra, épületekre és megannyi helyre rárajzolták, így a jelkép hamar az orosz agresszió szimbólumává vált; bár eredeti jelentése nem tisztázott – a világhálón számtalan elképzelés kering erről.<sup>41</sup> Mindenesetre az új, pozitívnak nem mondható jelentését több helyen igen komolyan vették, és több európai ország jogalkotója – így Litvánia, Lettország, Németország egyes tartományai, és nem meglepő módon Ukrajna – a tiltott jelképek közé helyezte.<sup>42</sup> A rövid időn belüli, radikális lépéseket számos kritika érte, sőt, van, aki egyenesen a Nyugat ruszofóbiája megnyilvánulásaként értékelte a tilalmakat.<sup>43</sup> Bárhogy is legyen, úgy vélem, érdemes az előző fejezetben felvázolt kritériumrendszer alapján megvizsgálni, hogy tekinthető-e önkényuralmi jelképnek a Z betű.

Először is azon kérdést kell megválaszolni, hogy e jelkép nevében követtek-e el súlyos atrocitásokat vagy akár háborús bűncselekményeket (apartheid, népirtás) a népesség egyes csoportjai vagy annak egésze ellen. A háború kezdete óta sok helyről

41 Euronews 2022.

42 HOLROYD 2022.

43 TENGJUN 2022.

lehetett hallani akár az oroszok, akár az ukránok által elkövetett súlyos nemzetközi jogsértésekről, azonban ezekről egyáltalán nincs konszenzus sem politikai, sem társadalmi, sem jogi értelemben, így ez a feltétel nem teljesül maradéktalanul. Azt lehet tehát mondani, hogy az első feltétel részben fennáll, hiszen valószínűsíthető, hogy követtek el atrocitásokat (egy háború sajnos aligha jár emberi jogi jogsértések nélkül), azonban erről nincs tudományosan elfogadott egyetértés, mint például a náciak által elkövetett népirtásról vagy az amerikai feketék rabszolgasorban tartásáról.

Mint korábban is kiemeltem, ahhoz, hogy egy jelkép önkényuralminak legyen tekinthető, fontos kritérium, hogy jelentése véglegesen összefonódjon a szimbolizált rendszerrel és annak szörnyűségeivel. Ez itt szintén kérdéses, ugyanis a Z betű, bár sokat szerepelt a hírekben, mégis, lényegében a háború kezdete óta eltelt másfél évben terjedt el az orosz agresszióval való azonosítása, ami nem biztos, hogy elég idő ahhoz, hogy egy társadalom számára rögzüljön az új jelentés. Ezt természetesen elsősorban azon országok lakosságának kell eldöntenie, ahol a tilalmat bevezették, így a litván, ukrán stb. állampolgároknak. Meglehet ugyanis, hogy számukra e betű jelentése eltorzult, és látványa sokakban félelemérzetet kelthet, ez esetben a tilalom indokolt, de kérdéses, hogy ennyi idő alatt ez a változás visszafordíthatatlan és végleges lehet-e – ez sok körülménytől függ, így a háború elhúzódásától és esetleges kiterjedésétől is, a teljes kép utólag fog csak látszódni. A Z betű esetében tovább bonyolítja a helyzetet, hogy egy általános, a legtöbb európai ország ábécéje részét képező jelképről van szó, így a tilalom fennmaradása vagy akár kiterjesztése komoly dilemmákhoz vezethet.

## Végkövetkeztetések

A levont következtetéseket összegezve először is világosan látható, hogy az önkényuralmi rendszer mint fogalom meglehetősen relatív, nem jogi, hanem politikai, társadalmi alapokon nyugszik, egy adott közösség (állam, társadalom) történelmi múltja és emlékezetpolitikája alakítja. Míg egy meghatározható területen belül (például Európa) egyértelmű lehet, hogy pontosan mi tartozik a fogalom alá, addig ez szélesebb körben, nemzetközi szintéren problémákat okozhat. Éppen ezért a kultúránként eltérő jelentések egységesítése érdekében párbeszédet lehetne folytatni egy nemzetközi vagy akár európai szintű konferencia keretében, egy egységes önkényuralmi fogalom kialakítása végett. Ez a fogalom tartalmazná a minimumfeltételeket (például állami terror vagy emberiség elleni bűncselekmények elkövetése, a jelkép végleges összeolvadása az elnyomó rendszerrel), amelyeknek egy jelképnek meg kell felelni ahhoz, hogy büntetőjogilag tiltani lehessen a használatát. Bár egy nemzetközi szintű intézkedés hatékonysága kérdéses lenne, elsősorban a kikényszeríthetőség miatt, az EU-n belül talán könnyebben megvalósulhatna a fogalomegységesítés, például egy irányelv formájában. Ennek megtörténte nem csupán azért lenne üdvös, mert átláthatóbb és egységesebb lenne a nagyon képlékeny és relatív önkényuralmi fogalom, hanem

a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása is biztosabb, kiszámíthatóbb alapon nyugodna.

Másodszor, megállapítható, hogy a Z betű tiltása bizonyos szempontból korai lépésnek tekinthető, hiszen a háború kitörése után pár hónappal már intézkedéseket hoztak több európai államban, márpedig ennyi idő aligha elég ahhoz, hogy egy jelkép – ami ráadásul ebben a konkrét esetben egy mindennapi kommunikációban sűrűn használt, az ábécé részét képező közönséges betű – véglegesen a társadalom többsége számára összefonódjon az orosz agresszióval. A legtöbb, jelenleg itt vagy ott tiltott szimbólumnak több évtizedes vagy akár évszázados története van, amelyek utólagos ismeretében született döntés a tilalmukról, hiszen csak bizonyos idő elteltével, kívülről lehet objektív módon megállapítani az adott jelkép berögzült, állandósult jelentését.

## Felhasznált irodalom

- ALVAREZ Péter: Kirúgták a Valton munkatársát, mert SS-tetoválással a tarkóján dolgozott az atlétikai vb-n. *Index.hu*, 2023. augusztus 19. Online: <https://index.hu/belfold/2023/08/19/atletikai-vb-valton-security-naci-ss-kirugas/>
- ASP, David (2009): Schenck v. United States (1919). *Free Speech Center*, 2009. január. 1. Online: <https://firstamendment.mtsu.edu/article/schenck-v-united-states/>
- BÁRÁNDY Gergely – BERTA Aliz (2010): Önkényuralmi jelképek használata. *Rendészeti Szemle*, 5(2), 64–81. Online: <https://bit.ly/3VvcG4C>
- BARENDT, Eric (2005): *Freedom of Speech*. New York: Oxford University Press.
- BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál (2021): *Büntetőjog II. Különös rész*. Budapest: HVG-Orac.
- BUYSE, Antoine (2011): The Truth, the Past and the Present: Article 10 ECHR and Situations of Transition. In BUYSE, Antoine – HAMILTON, Michael (szerk.): *Transitional Jurisprudence and the European Convention on Human Rights – Justice, Politics and Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 131–150. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511758515.007>
- CLARKE, Peter B. szerk. (1993): *A világ vallásai – Az élő hit megértése*. Budapest: Panoráma.
- CSINK Lóránt (2021): Véleménynyilvánítás szabadsága. In CSINK Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírói gyakorlat alapján*. Budapest: Novissima, 93–105.
- DUDDEN, Alexis (2019): Japan's Rising Sun Flag Has a History of Horror. It Must Be Banned at The Tokyo Olympics. *The Guardian*, 2019. november 1. Online: <https://bit.ly/3ilvjqP>
- Euronews (2022): Mít jelent a Z betű, ami gyorsan Putyin és az ukrajnai háború támogatóinak szimbólumává vált? *euronews.com*, 2022. március 9. Online: <https://hu.euronews.com/2022/03/09/mit-jelent-a-z-betu-az-orosz-katonai-jarmuveken>
- FJALKOWSKI, Agata (2014): The Criminalisation of Symbols of the Past: Expression, Law and Memory. *International Journal of Law in Context*, 10(3), 295–314. Online: <https://doi.org/10.1017/S1744552314000135>

- HAMELS, Pieter-Jan (2012): *The Use of History in Democratization-processes: Symbols, Traditions, Education and Truth and Justice Policies in Europe*. [H. n.]: EIUC. Online: <http://dx.doi.org/10.25330/1599>
- HOGEBACK, Jonathan (2019): How the Symbolism of the Swastika Was Ruined. *Encyclopedia Britannica*, 2019. április 20. Online: [www.britannica.com/story/how-the-symbolism-of-the-swastika-was-ruined](http://www.britannica.com/story/how-the-symbolism-of-the-swastika-was-ruined)
- HOLROYD, Matthew (2022): Lithuania's Parliament Approves Ban on Russian Military 'Z' Symbol. *Euronews*, 2022. április 19. Online: <https://bit.ly/3B43UjN>
- CORBOLD, Clare (2020): Why is the Confederate Flag So Offensive? *The Conversation*, 2020. július 24. Online: <https://theconversation.com/why-is-the-confederate-flag-so-offensive-143256>
- JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Budapest: Századvég.
- KOLTAY András (2005): A közösségek méltóságának védelme. *Iustum Aequum Salutare*, 1(1), 147–169. Online: [https://real.mtak.hu/102774/1/IAS\\_2005\\_1\\_KoltayA\\_147\\_170.pdf](https://real.mtak.hu/102774/1/IAS_2005_1_KoltayA_147_170.pdf)
- KOLTAY András (2010): A Vajnai-ügy. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a vörös csillag viselésének büntetethezességéről. *Jogesetek Magyarázata*, 1(1), 77–82. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/102780>
- KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám (2013): Gondolatok az új Alaptörvényről, különös tekintettel a nemzeti hitvallásra. In VARGA Norbert (szerk.): *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja*. Szeged: Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 125–135. Online: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/71302>
- MAHONY, Honor: Call for All Totalitarian Symbols to be Banned in EU. *Euobserver.com*, 2005. február 3. Online: <https://euobserver.com/eu-political/18323>
- MÁTHÉ Áron szerk. (2016): *„Az nem lehet ugyanis, hogy súlyos büntett ne legyen büntetendő” – Jogi fejezetek a magyarországi igazságtétel és kárpótlás történetéből*. Budapest: Nemzeti Emlékezet Bizottsága.
- SÁRI János – SOMODY Bernadette (2008): *Alapjogok – Alkotmánytan II*. Budapest: Osiris.
- SMUK Péter (2019): Az önkényuralmi rendszerek jelképei és a használatukat tiltó jogi szankciók rendszere. In *Medias Res*, 8(2), 230–252. Online: <https://inmediasresfolyoirat.hu/imr/article/view/189>
- TENGJUN, Zhang (2022): West's Ban of 'Z' Symbol a Manifestation of Its Russophobia. *Global Times*, 2022. március 29. Online: [www.globaltimes.cn/page/202203/1257046.shtml](http://www.globaltimes.cn/page/202203/1257046.shtml)
- TÓTH J. Zoltán (2013): Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? (A 4/2013. AB határozat előzményei, indokai és következményei, valamint az új Btk.-szabályozás pozitívumai és fogyatékoságai). *Jogelméleti Szemle*, 14(2), 178–196. Online: <https://jesz.ajk.elte.hu/tothj54.pdf>
- TÖRÖK Bernát (2018): *Szabadon szólni, demokráciában. A szólásszabadság magyar doktrínája az amerikai jogirodalom tükrében*. Budapest: HVG-Orac.
- VOORHOOF, Dirk (2015): Freedom of Expression. Media and Journalism under the European Human Rights System: Characteristics, Developments, and Challenges. In MOLNÁR, Péter (szerk.): *Free Speech and Censorship Around the Globe*. Budapest: CEU Press, 59–104. Online: <https://doi.org/10.1515/9789633860571-007>

***Jogforrások***

Emberi Jogok Európai Egyezménye

1993. évi XLV. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

30/1992. (V. 26.) AB határozat

14/2000. (V. 12.) AB határozat

4/2013. (II. 21.) AB határozat

Schenck v. United States (1919)

Handyside v The United Kingdom, 1976, no. 5493/72., december 7-ei ítélet

Vajnai v. Hungary, no. 33629/06., 2008. július 8-i ítélet

# Cold Case? Unpunished Human Rights Abuses?

## *Enforcement of Julian Assange’s Human Rights on International Level*

MELINDA SZAPPANYOS<sup>1</sup> – ABIGAIL QUEVEDO<sup>2</sup>

*So far, no in-depth analysis has been made on the international enforcement of Julian Assange’s human rights. This paper intends to provide a practical guide for Julian Assange to enforce his human rights presumably violated. It seems timely to remind him of the opportunity, since the final deadline for launching domestic procedures is surely approaching rapidly, if not over already...*

**Keywords:** human rights enforcement, Julian Assange, universal protection of human rights, Inter-American system for the protection of human rights, European Court of Human Rights

### Introduction

He is free. Julian Assange returned to Australia in June 2024. While this did not gather much international attention, his stay in the Ecuadorian Embassy dominated the news periodically over its almost eight years. It is not even necessary to explain that he is the co-founder of Wikileaks granted diplomatic asylum in the middle of London by the diplomatic mission of Ecuador. Since April 2019, he was in jail in the UK.<sup>3</sup> Last time Assange was the centre of attention was in 2023, when he got very close to being extradited to the USA.<sup>4</sup>

Not only the news, but science found some points to analyse in his case. Naturally, one approach focuses on diplomatic asylum and its regulation under international law,<sup>5</sup> but there are also numerous analyses on issues related to

- 1 Assistant Professor, University of Pécs, Faculty of Humanities and Social Sciences, Department of Political Science and International Studies, Pécs, Hungary; Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of International Law.
- 2 Attorney, graduate student, Ludovika University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, International Public Service Relations major, Budapest, Hungary.
- 3 BBC News 2024.
- 4 DOHERTY 2023.
- 5 See for example: VÄRK 2012; DEN HEIJER 2013.

specific human rights.<sup>6</sup> However, so far, no in-depth analysis has been made on the international enforcement of Julian Assange's human rights. This paper intends to provide a practical guide for Julian Assange to enforce his human rights presumably violated. Until the closure of this manuscript, we have no knowledge on Mr Assange starting a procedure in front of international bodies designed to protect human rights. It seems timely to remind him of the opportunity, since the final deadline for launching domestic procedures is surely approaching rapidly, if not over already...

This article introduces a list of human rights which may have been violated by either Ecuador or the UK since the beginning of 2012. The list is non-exhaustive and is admittedly based only partly on scientific documents (for example, reports of the bodies responsible for the monitoring of human rights within the system of the UN), but also considers world press reports. It seems necessary to list these rights, because human rights fora are authorised to adjudicate the rights listed in their basic documents. It is important to emphasise, that we do not claim that these listed human rights were in fact violated. We only *presume* that there may have been a violation – the final decision is obviously up to a court (or monitoring body) on either national or international level.

After listing the possible breaches of human rights norms, we turn our attention to the fora available on international level for the victims of such violations. Three systems will be analysed: a) the American regional protection system (because Ecuador granted the diplomatic asylum), b) the European regional system (because the Embassy is in the territory of the UK and Assange was in detention in the UK), and finally c) the global level under the aegis of the UN. The analysis of these opportunities for enforcement will follow the same structure and focus on jurisdiction and enforceable rights. A short examination of the advantages and drawbacks of the procedures for individual complaints is to follow. As a conclusion we intend to give practical advice not only for Julian Assange; recently, in diplomatic practice we can find other cases when a person protected by diplomatic asylum suffers human rights violations.<sup>7</sup>

### List of human rights presumably violated

To find out all the human rights of Julian Assange, which were presumably violated, we should first rely on the bodies designed to monitor the protection of human rights, either be it a body under the UN or other international organisations. We shall also take reports from NGOs and world press into consideration. Our goal is to find the biggest possible number of human rights potentially violated to make sure that we also discover the biggest possible extent of enforcement options. After summarising

6 See for example: JANIG 2016.

7 HAYDEN 2024.

the legal background of each right, we will apply the norms to the known facts of Assange's case.

### ***Prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment***

Torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment are prohibited by a significant number of international human rights treaties,<sup>8</sup> and documents without binding force. Under the aegis of the UN, a treaty solely dedicated to enhancing the fight against torture was adopted: the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (hereinafter: CAT), which defines torture as

*“any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity”<sup>9</sup>*

General Comment No. 2 of the Committee Against Torture (hereinafter: CaT)<sup>10</sup> explained the obligations of the state parties deriving from the recognition of this prohibition. The jus cogens nature of this prohibition has also been confirmed.<sup>11</sup>

Even though the American Convention on Human Rights (hereinafter: ACHR)<sup>12</sup> does not define what type of conduct consists in torture, inhuman treatment or degrading treatment, there are several definitions found in the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights (hereinafter: IACtHR) and there is also a definition by the Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture (hereinafter: IACPPT), which describes it as “any act intentionally performed whereby physical or mental pain or suffering is inflicted on a person for purposes of criminal investigation, as a means of intimidation, as personal punishment, as a preventive measure, as a penalty, or for any other purpose”.<sup>13</sup> The IACtHR has pronounced that even when there is only a threat to suffer torture, it might reach the required level of severity to be considered as torture: “the threat or real danger of subjecting a person

---

8 See the full list of relevant sources below at the Summary of legal sources and potential fora section.

9 CAT Article 1 (emphasis added).

10 CaT 2008.

11 CaT 2008, para. 1.

12 ACHR 1969.

13 IACPPT Article 2. The IACHR does not act as an organ with power to oversee the application of the IACPPT, but rather provides for a state reporting system to the Inter-American Commission on Human Rights.



to physical harm produces, under determined circumstances, such a degree of moral anguish that it may be considered ‘psychological torture’<sup>14</sup>

As for the violation of this prohibition by the UK: According to reports, a “bedraggled and shackled Mr. Assange, 47, was dragged out of the embassy”<sup>15</sup> by policemen. Also, videos of the action were published on mass media platforms on his treatment.<sup>16</sup>

Without going into the actual analysis of the police action, we focus on mentioning some relevant factors from General Comment No. 2 of CaT, which may ground the responsibility of the UK. The CaT explained that “States bear international responsibility for the *acts and omissions of their officials*”.<sup>17</sup> Obviously, those who arrested Assange at the premises of the mission of Ecuador were *officials* of the UK. Based on what we know about the facts, if we compare them to the interpretation of the CaT, it is reasonable to say that there *may have been* a violation of the prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment by the agents during Assange’s arrest when he was “bedraggled”, “shackled” and “dragged”.

As for the omissions, we know for a fact that Mr Assange has been subject of harassment from mass media and other non-State actors. “[W]here State authorities or others acting in official capacity or under colour of law, know or have reasonable grounds to believe that acts of torture or ill-treatment are being committed by non-State officials or private actors and they *fail to exercise due diligence to prevent, investigate, prosecute and punish such non-State officials* or private actors consistently with the Convention, the State bears responsibility [...]”<sup>18</sup>

As for the prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, we could also consider the responsibility of Ecuador. According to Mr Nils Melzer, the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: “Mr. Assange has been deliberately exposed, for a period of several years, to progressively severe forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, the cumulative effects of which can only be described as psychological torture.”<sup>19</sup> The report does not explain what form of ill-treatment occurred.

### ***Principle of non-refoulement***

As mentioned, one of the reasons why Assange’s situation draws the attention of international lawyers is the diplomatic asylum and the applicability of the principle of non-refoulement. In words of the UN High Commissioner for Refugees (hereinafter: UNHCR), the protection of territorial and diplomatic asylum has found expression in

14 IACtHR 2003: para. 92; IACtHR 2004: para. 149.

15 SAVAGE et al. 2019.

16 BBC News 2019.

17 CaT 2008: para. 15.

18 CaT 2008: para. 18 (emphasis added).

19 Office of the UN High Commissioner for Human Rights 2019.

the principle of non-refoulement.<sup>20</sup> It is important to point out how the principle of non-refoulement is inherently linked to other human rights such as the right to life, to freedom from torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The CAT establishes that:

“1. No State Party shall expel, return (‘refouler’) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture. 2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.”<sup>21</sup>

According to the guidelines developed by the CaT, States shall refrain from returning or deporting the individual where there is a judicial system which does not guarantee the right to a fair trial, were there are conditions amounting to torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, including the death penalty.<sup>22</sup>

The prohibition of refoulement to a danger of persecution under international refugee law is applicable to any form of forcible removal, including deportation, expulsion, extradition, informal transfer or “renditions”, and non-admission at the border.<sup>23</sup> As with non-refoulement obligations under international human rights law, the decisive criterion is not whether such persons are on the State’s territory, but rather, whether they come within the effective control and authority of that State.<sup>24</sup> According to the UNHCR and the IACtHR, the non-refoulement principle also applies to the modality of diplomatic asylum.

Additionally, the principle of non-refoulement represents a positive obligation of the granting State, it is a cardinal protection principle, most prominently expressed in the 1951 Convention related to the status of refugees which states that: “[N]o Contracting State shall expel or return (‘refouler’) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.”<sup>25</sup>

In 2016, the government of Ecuador submitted a request for an advisory opinion to the IACtHR asking eight specific questions in order to understand the true scope of the institution of diplomatic asylum as a mechanism for the international protection of human rights and fundamental freedoms, as well as the obligations that arise from

---

20 UNHCR 1997.

21 CAT Article 3.

22 CaT 2018: para. 9.

23 OHCHR 2007: para. 7.

24 OHCHR 2007: para. 43.

25 Convention relating to the Status of Refugees, Article 33.

the obligation to respect and ensure respect for human rights in every circumstance and without any adverse distinctions.<sup>26</sup>

The IACtHR responded by referring to its earlier decision in Advisory Opinion 21/14, and also reaffirmed what the CaT and the UNHCR have already determined about the principle of non-refoulement, that it constitutes the cornerstone of the international protection of refugees and asylum-seekers.<sup>27</sup> And as a norm of customary international law with a *jus cogens* character, it is binding for all States, whether or not they are parties to the 1951 Convention or its 1967 Protocol. In this regard, the Court expressed already in 2014 that

“states are bound not to return (‘refouler’) or expel a person to a State where her or his life or liberty may be threatened as a result of persecution for specific reasons or due to generalised violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violations of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order, nor to a third State *from which she or he may later be returned to the State where she or he suffered this risk – a situation that has been called ‘indirect refoulement’*.”<sup>28</sup>

In Advisory Opinion 25/18 several relevant points were brought up, but for the purpose of this paper, only two are mentioned: firstly, the principle of non-refoulement is enforceable for any foreign person that is under the effective authority of the granting State, the obligation to grant this principle includes embassies; second, States have positive obligations to ensure the human rights of individuals that have been granted with diplomatic asylum.<sup>29</sup> In addition, the Court emphasised on how the European Commission on Human Rights along with the HRC have recognised that this principle also applies (and has been applied before) in diplomatic premises.<sup>30</sup>

Likewise, the Court considered that the legal situation of the person cannot remain in limbo or be prolonged indefinitely. In this sense, the State not only has to respect the principle of non-refoulement, but also has to ensure it as a positive obligation. This could be understood as a diplomatic request to the territorial State to provide a safe conduct for the asylum seeker, or any other type of State action that aims to protect the conventional rights of the asylee, such as life, humane treatment, integrity and security,<sup>31</sup> rights protected as well in Articles 4, 5 and 7 of the ACHR.

As the IACtHR pointed out as well, the principle of non-refoulement is not only protected in the Inter-American system because even though this principle is not

26 IACtHR 2016.

27 UNHCR 1997; UNHCR 2001: 20.

28 IACtHR 2014: para. 212 (emphasis added).

29 IACtHR 2018: Opinion paras. 4–5.

30 IACtHR 2018: Opinion paras. 4–5. The Court referred to these cases in footnote 222: *W.M. v. Denmark* No 17392/90, Commission Decision, 14 October 1992 at para. 1; *Mohammad Munaf v. Romania* (1539/2006), Views, CCPR/C/96/D/1539/2006 at paras. 14.2–14.5.

31 IACtHR 2018: para. 198.

included in the European Convention on Human Rights (hereinafter: ECHR), the practice of the European Court of Human Rights (ECtHR) clearly developed the level of protection by including the principle into its Article 3.<sup>32</sup>

According to Julian Assange's legal defence, the persecution started on 20 November 2010 when an international detention order coming from Sweden was issued against him for the accusations of rape, sexual abuse and illegal coercion. After two years of legal battle, in 2012 the Supreme Court of the United Kingdom determined that the extradition order was lawfully made.<sup>33</sup> During a press conference held on 16 August 2012, the Foreign Minister of Ecuador, Ricardo Patiño explained to the world that Mr. Assange was being persecuted and that there was the possibility of him being handed over to the US, by British, Swedish or Australian authorities because of the charges of espionage and treason. Moreover, he stated that if this were to happen, it would be *unlikely* for him to receive a fair trial, and that he would be judged by special military courts where the probabilities of suffering cruel and degrading treatment are high, as well as for receiving a life imprisonment sentence or capital punishment.<sup>34</sup> This statement was not only based on international human rights documents, but also in the Constitution of the Republic of Ecuador, which recognises the right of asylum along with the principle of non-refoulement in its Article 41.

### *Right to privacy*

According to the Universal Declaration on Human Rights (hereinafter: UDHR), “[n]o one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, *nor to attacks upon his honour and reputation*.”<sup>35</sup> According to General Comment No. 16 of the HRC: “this right is required to be guaranteed against all such interferences and attacks whether they emanate from State authorities or from natural or legal persons.”<sup>36</sup>

The UN Special Rapporteur on torture considered several atrocities against Assange as ill-treatment, but if we look at the described activities closely, they would also constitute the breach of the right to privacy: “there has been a relentless and unrestrained campaign of public mobbing, intimidation and defamation against Mr. Assange.”<sup>37</sup> The report also provided examples: “endless stream of humiliating, debasing and threatening statements in the press and on social media, but also by

---

32 RISTIK 2017.

33 BBC News 2012.

34 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración 2012.

35 UDHR Article 12 (emphasis added). See the full list of relevant sources below at the Summary of legal sources and potential fora section.

36 HRC 1988: para. 1.

37 OHCHR 2019.

senior political figures, and even by judicial magistrates involved in proceedings against Assange.”<sup>38</sup>

During the trial on his extradition, further incidents of the possible violation of the right to privacy were revealed:

“especially shocking was the statement of an anonymous witness and ex-employee of the Spanish company, UC Global. During Julian Assange’s asylum at the Ecuadorian embassy, UC Global systematically spied on him, as the newspaper El País revealed a year ago. In his written statement for the record, the ex-UC Global employee provided detailed testimony about bugging fire extinguishers, conducting real-time video surveillance and targeted surveillance of Assange’s lawyers, spying on all visitors (including copying data from tablet computers and cell phones which were handed in when entering the embassy), and even collecting baby diapers to gather DNA traces of his children who were born during asylum.”<sup>39</sup>

### *Right to fair trial*

Some reports claimed that not all elements of the right to fair trial were respected during the procedure when the UK first considered the extradition of Assange. Some NGOs reported that they had very limited access to information related to the trial, though “the publicity of hearings ensures the transparency of proceedings and thus provides an important safeguard for the interest of the individual and of society at large. Courts must make information regarding the time and venue of the oral hearings available to the public and provide for adequate facilities for the attendance of interested members of the public, within reasonable limits, taking into account, inter alia, the potential interest in the case and the duration of the oral hearing.”<sup>40</sup> Even at final stage of the procedures: “hearing was a violation of the principle of open justice.”<sup>41</sup>

### *Right to freedom of expression*

Freedom of expression indicates that freedom of thought and expression includes freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds. In general, this right to freedom of expression has a special scope and character, which is evidenced by its dual aspect. It requires, on the one hand, that no one be arbitrarily limited or impeded in expressing his own thoughts. In that sense, it is a right that belongs to

38 OHCHR 2019.

39 MIHR 2020. The Spanish company UC Global was responsible for the security of the Ecuadorian embassy in 2015–2018.

40 HRC 2007: para. 28.

41 Amnesty International 2024.

each individual. The second aspect, on the other hand, implies a collective right to receive any information whatsoever and to have access to the thoughts expressed by others.<sup>42</sup> The IACtHR has stated that the expression and dissemination of thought and information are indivisible and that freedom of expression is the cornerstone of a democratic society, is an essential condition for this latter to be sufficiently informed.<sup>43</sup> Regarding this right, after it was confirmed that Wikileaks was sharing classified information about the elections in the US in 2018, the Ecuadorian embassy blocked Assange's access to internet and the use of his mobile phone so he could not interfere in the internal affairs of the US. Consequently, the former Spanish judge and Wikileaks attorney, Baltasar Garzón filed a lawsuit against the Ecuadorian government for affecting the fundamental rights of Julian Assange through the measures imposed by the so called "Special Protocol", (a legal document that governed the conduct of Assange in the Ecuadorian embassy and his internet access) which, according to the legal defence, censored his freedom of opinion, speech and association.<sup>44</sup>

## **Jurisdiction of potential perpetrators**

The first goal of this unit is to find out which protection system(s) may have the jurisdiction over the assumed violations. When deciding on jurisdiction of an international court or monitoring body, at least two aspects shall be analysed: the jurisdiction of a State as potential perpetrator, and the subject of a potential complaint, namely the human right violated. In the words of the ECHR: "The Court may receive applications from any person, nongovernmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a *violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the Protocols thereto.*"<sup>45</sup>

The analysis of the jurisdiction (especially of the ECtHR) is examined in three different time frames: first, the period after the international arrest warrant was issued; second, the time spent in the Ecuadorian embassy; finally, the period after leaving the embassy.

### ***European Court of Human Rights***

#### ***(i) "Violation by one of the High Contracting Parties"***

According to Article 1 of the ECHR, "High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of

---

42 IACtHR 1985: para. 30.

43 IACtHR 2001: para. 68.

44 France24 2018.

45 ECHR Article 34 (emphasis added).

this Convention”. The ECtHR worked out a guide, using its landmark cases, to enable practitioners to understand such a laconic sentence better. In the guide the ECtHR explained that “jurisdiction” was selected as an expression for this Article to make the protection as less restrictive as possible.<sup>46</sup> From the sources used above it seems that one of the potential perpetrators of Julian Assange’s human rights violation(s) is the UK, member of the Council of Europe and signatory to the ECHR since 1950.<sup>47</sup> The other state, of which jurisdiction can base the procedure of the ECtHR on, is Sweden, as it is also a Contracting Party to the ECHR and the whole debacle of Julian Assange was started with an international arrest warrant issued by the Swedish authorities.

*From the issuance of the international arrest warrant by Sweden until entering to the Ecuadorian embassy and from leaving the embassy*

The guide published by the ECtHR states that “State’s jurisdiction within the meaning of Article 1 is *primarily territorial*”.<sup>48</sup> The jurisdiction of the UK is surely enough for the ECtHR to act, if asked. But again, for the sake of a full analysis, we should mention that the jurisdiction of Sweden may also be established for the time period in question. So far, the ECtHR established the jurisdiction of Contracting Parties, when its authorities started criminal investigation or other proceedings related to death outside of the territory of the Contracting Party, thus the violation of Article 2 of the ECHR.<sup>49</sup> Would it be possible to establish that “jurisdictional link” when the violation does not constitute the violation of Article 2, but another article of the ECHR? To understand it better: is there a jurisdictional link between Sweden and Assange, while the latter is not in Sweden, but suffers a human rights violation by Sweden? So far there is no answer in the case law of the ECtHR and practically, we need no further analysis, since the UK’s jurisdiction is enough to base the procedure of the ECtHR.<sup>50</sup>

*Time spent in the Ecuadorian Embassy*

Similarly to the general rules of state responsibility, the guide of the ECtHR states that any national authority’s action is imputable to the State. It goes further, when it claims that: “[E]ven though it is not inconceivable that States will encounter difficulties in

46 ECtHR 2023a paras. 2–4.

47 Council of Europe [s. a.].

48 ECHR 2023 para. 19.

49 ECHR 2023 para 21.

50 Of course, this question seems irrelevant only for the establishment of the jurisdiction of the ECtHR, while the responsibility of either the UK or Sweden has a relevance for the states respectively, since the consequences of the decision made by the ECtHR may result in the obligation of paying compensation.

securing compliance with the rights guaranteed by the Convention in all parts of their territory, each State Party to the Convention nonetheless remains responsible for events occurring anywhere within its national territory.”<sup>51</sup> Though this sentence establishes the responsibility of the State quite widely, from the rest of the paragraph it follows, that it refers to the responsibility for actions of subordinate organs making sure that all branches and all levels of power are included.<sup>52</sup> The ECtHR established the principle that a State’s jurisdiction is deemed “to be exercised normally throughout its territory.”<sup>53</sup> However, the diplomatic mission of Ecuador is not a British authority, but the authority of Ecuador. The question is: are the premises of the mission are the territory of the UK or not?

When The International Law Commission (hereinafter: ILC) was working on Article 22 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations (hereinafter: VCDR), it did in fact consider “extraterritoriality” as a relevant theory,<sup>54</sup> “according to which the premises of the mission represent a sort of extension of the territory of the sending State.”<sup>55</sup> Despite being relevant, the ILC explicitly stated that it is not taken into consideration in determining the content on inviolability of the mission premises.<sup>56</sup> In a nutshell, therefore, we can say that the premises of the mission are not the territory of the sending state. Logically then, it is presumably the territory of the receiving state (surely not *res communis omnium usus* and not *terra nullius*).

The ECtHR also supports this idea, when it says that “the administrative control exercised by the State over the premises of its embassies is not sufficient to bring every person who enters those premises within its jurisdiction.”<sup>57</sup> Consequently, the conclusion is the same: if the premises of the mission are not under the jurisdiction of Ecuador, it may be under the jurisdiction of the UK. Even if we leave the question of the jurisdiction over the premises open, we can still claim that the UK has jurisdiction over Julian Assange, because “even if the events at the origin of a court case occurred outside the territory of the respondent State, where a person brings a civil action concerning those events before the courts of that State there is an undeniable ‘jurisdictional link’ for the purposes of Article 1 of the Convention.”<sup>58</sup>

But this latter is a limited jurisdiction in a sense that the ECtHR would be able to judge on the violation of specific rights, namely the ones listed in Article 6, which is in fact listed in this paper as a right potentially violated.

---

51 ECtHR 2023a para. 17.

52 ECtHR 2023a paras. 17–18.

53 ECtHR 2023a para. 22.

54 ILC 1958: paras. 1–3.

55 ILC 1958: para. 1.

56 VCDR Article 22.

57 ECtHR 2023a para. 28. Though here the ECtHR speaks about the jurisdiction of a signatory over its diplomatic mission in another State, which is not a signatory, but we have no reason to believe that this principle would not be applied in the opposite direction.

58 ECtHR 2023a para. 37.



Based on this analysis we can confidently say that the ECtHR has a jurisdiction to examine whether particular human rights of Julian Assange were violated or not.

*(ii) “Rights set forth in the Convention or the Protocols thereto”*

From the list in Section II it is clear that there are four potentially violated human rights included in the ECHR: prohibition of torture (Article 3), right to a fair trial (Article 6), right to respect for private and family life (Article 8) and freedom of expression (Article 10). From the above list, only one principle is missing: non-refoulement. But is it indeed missing? Based on the case law we can surely say that the ECtHR ensures that the principle of non-refoulement is respected by the Contracting Parties of the ECHR: “Article 3 [...] encompasses an absolute guarantee against refoulement.”<sup>59</sup> even if it is not explicitly written in the text of the Convention.

***Inter-American Commission and Court of Human Rights – “Violation of this Convention by a State Party”***

The ACHR protects twenty-four human rights, four of them specifically concern this paper in the sense that these were presumably violated by Ecuador. Ecuador ratified the ACHR in 1977. Since 1984, the Government of Ecuador has recognised the competence of the Inter-American Commission on Human Rights (Commission) to receive and examine communications in which there are alleged violations of human rights set forth in the ACHR. In the same manner, it has ratified the jurisdiction of the IACtHR on all matters relating to the interpretation or application of the ACHR.<sup>60</sup>

Compared to the ECtHR, it seems easier to establish the jurisdiction of Ecuador for one period of time: for the seven years Assange has spent in the Embassy in London. Considering the points of the General comment No. 2 of CaT mentioned above, during those years Ecuador’s officials had de facto control over the premises of the mission.<sup>61</sup>

Since it is suspected that Assange’s human rights were violated a) by the agents of Ecuador; b) Ecuador is a Contracting Party to the ACHR; c) while recognising the competence of the Inter-American system; and d) the rights presumably violated are protected by the ACHR, the jurisdiction of the Inter-American system seems to be sufficiently grounded.

<sup>59</sup> BLÖNDA–ARNARDÓTTIR 2019: 147.

<sup>60</sup> Inter-American Commission on Human Rights [s. a.].

<sup>61</sup> CaT 2008: para. 16. General Comment No. 2. explicitly mentions embassies.

### *UN human rights bodies*

Monitoring bodies in the UN system represent the universal level of the international protection of human rights. The Human Rights Council and UN High Commissioner for Human Rights can observe the protection of human rights worldwide. This includes the majority of their procedures (complaint procedure, mandates and the Universal Periodic Review Mechanism). However, individual human rights violations are not subjects of these procedures, since they are designed to identify “consistent patterns of gross and reliably attested violations”<sup>62</sup> with no access for individuals to enforce their own, individually violated human rights.

Treaty-based bodies may serve individuals better, especially those ones which established individual complaint mechanisms, where individuals can claim that a Contracting Party violated their human rights protected by the treaty in question. Based on the potentially violated human rights above, we should mention two treaty-based monitoring bodies, the CaT and the HRC.

Article 22 of the CAT states that individual communications may be considered against any Contracting Party, which made a declaration accepting this competence of the CaT. According to the CaT, the decisions have quasi-judicial character. While Ecuador accepted the individual complaint procedure, the UK did not.<sup>63</sup>

Individual complaints may be submitted to the HRC from individuals, who claim that one of the Contracting Parties to the ICCPR violated their human rights. To enable individuals to submit a communication, States are supposed to ratify both the ICCPR and its Optional Protocol.<sup>64</sup> The ratification status is similar, Ecuador is party to both, the UK did not join the latter.

Consequently, Assange can submit an individual complaint claiming that Ecuador violated the CAT by ill-treatment of him and can submit an individual complaint for the violation of other rights listed to the HRC.

### *Summary of legal sources and potential fora*

To enable us to provide Assange practical guidance, using the first chapter of the paper we summarise the potential fora for the violation of each human right.

---

62 Human Rights Council 2007: para. 85.

63 Office of the High Commissioner of Human Rights [s. a. b].

64 Communications from a State Party claiming that another State Party violated human rights is built into the ICCPR. Since Assange as an individual has no *locus standi* under this procedure, the present paper does not analyse it.

Table 1: Legal sources and potential fora

Human Right	Legal source(s)	Potential perpetrator	Time of the violation*	Forum/fora for potential enforcement
Prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment	UDHR, Article 5 ECHR, Article 3 ACHR, Article 5 CAT, Article 1 ICCPR, Article 7 Jus cogens	UK	b) & c)	ECtHR
		Ecuador	b)	IACtHR CaT HRC
Principle of non-refoulement	ECHR, Article 3 – implicit (See ECtHR case law) ACHR, Art. 22.8 – implicit (See IACtHR case law) CAT, Article 3 ICCPR, Article 1 Customary law Jus cogens	Ecuador	b)	Commission & IACtHR CaT HRC
Right to privacy	UDHR, Article 12 ECHR, Article 8 ACHR, Article 11 ICCPR, Article 17	United States	a) & b) & c)	IACHR
		United Kingdom	a) & b) & c)	ECtHR
		Ecuador	a) & b) & c)	Commission & IACtHR HRC
		Sweden	a) & b) & c)	ECtHR HRC
Right to fair trial	UDHR, Article 10 ECHR, Article 6 ACHR, Article 8 ICCPR, Article 14	United Kingdom	c)	ECtHR
Right to freedom of expression	UDHR, Article 19 ECHR Article 10 ACHR Article 13 ICCPR Article 1	Ecuador	b)	Commission & IACtHR HRC

\*a) From the issuance of the international arrest warrant until the entry to the Embassy; b) Time spent at the Ecuadorian Embassy; c) After leaving the Embassy

Source: compiled by the authors

## **Must Assange choose or is he allowed to forum-shop?**

The main question this unit intends to answer: should Assange choose one forum or is he allowed to start more than one procedure for the enforcement of his human rights. Both regional human rights treaties analysed aim to avoid the duplication of human rights enforcement procedures by declaring applications inadmissible if the case in question is already the subject of another international procedure. The ACHR renders application inadmissible to the Commission if “the petition or communication is substantially the same as one previously studied [...] by another international organization”.<sup>65</sup> The ECHR claims that: “[T]he Court shall not deal with any application submitted under Article 34 that [...] (b) is substantially the same as a matter that has already been examined by the Court or has already been submitted to another procedure of international investigation or settlement and contains no relevant new information.”<sup>66</sup>

The CAT also excludes communications from examination if the “same matter has [...] been, and is [...] being, examined under another procedure of international investigation or settlement”.<sup>67</sup> The ICCPR does not contain such provision, but its Optional Protocol does, using *almost* the exact same expression as the CAT.<sup>68</sup> However, there is a great difference: the HRC may examine petitions on matters which have already been discussed and closed by another procedure. Many parties to the Optional Protocol made reservations extending this provision to make it exactly the same as of the CAT,<sup>69</sup> but not Ecuador.

All four treaties name two assessment criteria: first, the similarity of the matter; and the examination of that matter by another international procedure. Because in the Assange case we identified four potential fora, as a first step, we are verifying if all of those four fit potentially into the second assessment criteria or not, without trying to define any of the expressions used. Then, we try to identify the factors, which are taken into consideration when the similarity of matters is evaluated by the fora in question.

### ***“Another procedure of international investigation or settlement” – “another international organization”***

The wording of the ACHR seems very wide in terms of international procedures adopted as equivalent with the procedure of the Commission. Without in-depth

---

65 ACHR Article 47 para. d. There is no such provision for the IACtHR, since individuals have no direct access to it and the Commission (and states) are able to filter the cases out, where other international procedures are ongoing.

66 ECHR Article 35 para. 2.

67 CAT Article 22 para. 4 point a.

68 Optional Protocol to the ICCPR Article 5 para. 2, point a (emphasis added).

69 HELFER 1999: 286.

analysis, it seems safe to state that the procedures of the ECtHR (and its umbrella organisation, the Council of Europe), the CaT and the HRC (and their umbrella organisation, the UN) fit under the category. The acceptance of the former as “another international organization” can also be supported by the fact that both the Commission and the IACtHR refer to the judgements of the ECtHR (and vice versa).<sup>70</sup>

As for the ECtHR we can count on the guide explaining its practice, according to which there are four criteria for an international body to consider its procedure satisfying Article 35, paragraph 2, point (b): the investigation shall be limited to certain rights included in an instrument, the body shall be able to determine the responsibility of a state for the violation of these rights, the body shall be authorised to “afford legal redress capable of putting an end to the alleged violation”, and finally, offer procedural safeguards.<sup>71</sup> Doubtlessly, these conditions are fulfilled by the complaint procedures of both the CaT and the HRC.<sup>72</sup> As for the CAT, and the Optional Protocol of the ICCPR, the wording is exactly the same as of the ECHR, thus we have no reason to assume that the conditions would be different. This is also supported by the case-law of the HRC.<sup>73</sup>

### “(Substantially) same matter”

Obviously, a decision whether a matter is a subject of another international procedure already or not is made by the international forum in question; also this decision can only be made in an actual case, not as a general principle. The guide about admissibility of the ECtHR can provide some information: “The assessment of similarity of the cases would usually involve the comparison of the parties in the respective proceedings, the relevant legal provisions relied on by them, the scope of their claims and the types of the redress sought.”<sup>74</sup>

The ECtHR takes this admissibility criterion seriously and interprets it strictly in its case law. The HRC “applies a restrictive (narrow) interpretation to the expression of the ‘same matter’. In order for a procedure to constitute ‘the same matter’, the claim must be based on ‘the same party’, ‘the same object’, and ‘similar grounds’.”<sup>75</sup> Meanwhile

70 SANDHOLTZ 2021: 1. However, we cannot provide direct evidence that the Inter-American system would consider the decisions of the CaT and the HRC “international res judicata”. Though there is indirect evidence: besides the ECtHR, the other functioning regional human rights court categorically refused to examine a matter, which was already under scrutiny by the HRC: in *Dexter Eddie Johnson v. Republic of Ghana* the African Court on Human and Peoples’ Rights deemed an application inadmissible because a complaint was launched beforehand in the HRC. NKHATA 2020.

71 ECtHR 2023b para. 244.

72 However, there is general doubt about the ability of the treaty-based bodies to provide legal remedy effectively, since their decisions are not legally binding. According to Helfer they still fulfil the third requirement. HELFER 1999: 300.

73 NOWAK 2005: 876–877.

74 ECtHR 2023b para. 239.

75 SPECKER 2005: 16.

“the Inter-American Commission’s case law indicates that the Commission will entertain simultaneous and successive forum shopping petition unless the factual allegations and legal claims raised therein are identical”.<sup>76</sup>

## **Procedure and compensation**

It is a well known fact that the international enforcement of human rights is a complicated, costly and long process. Also well known that enforcement is not only a morally fuelled action, but may be motivated by the chance of (financial) compensation. Naturally, full analysis of either of the fora would surpass the scope of this paper, thus, in this unit we attempt to decide for Assange which fora may provide easier procedural access and more compensation by comparing the advantages and drawbacks of the procedures and rules of compensation.

### *European Court of Human Rights*

Though Assange could submit an application to the ECtHR as a victim of a potential violation by a Contracting Party to the ECHR, the admissibility check of this forum is a meticulous and long process and more often than not results in rejection. Despite several changes throughout the existence of the ECtHR, the process from the application until the delivery of the judgement is still very long. On the bright side however, the ECtHR’s judgement is legally binding on the Contracting Parties and generally is executed.<sup>77</sup> According to Article 41 of the ECHR, to reach fair satisfaction, the ECtHR may adjudicate fair compensation to the victim of a violation. The amount of compensation cannot be predicted,<sup>78</sup> and there is no general statistics provided on the website of the ECtHR.<sup>79</sup> To sum up, we can predict a painfully long process for Assange in the ECtHR, but if the violation is established, he may get (financial) compensation.

---

76 HELFER 1999: 322.

77 Though the execution is often not prompt and carried out without fault. See: STIANSEN-VOETEN 2020; FLEIG-GOLDSTEIN 2017.

78 Though there are attempts to do so. See: ALETRAS et al. 2016.

79 But for the sake of an example, we can easily check how much money the UK had to pay as a compensation for violation of Article 3 of the ECHR. HUDOC database. (Filters: Violation of Article 3, individual complaint, UK as respondent) According to the database, 18 judgements found violation of Article 3. In all of these cases, looking at the pecuniary and non-pecuniary damage, the UK paid EUR 485,707 in total. As for the costs and expenses, the total amount was EUR 424,805. (The current exchange rate was used from GBP to EUR, thus the sum is appropriate only to show the extent of the amount of money paid, not the exact sum.)

*Inter-American Commission and Court of Human Rights*

The Inter-American system's procedure does not start at an institution able to make legally binding decisions, but at the Commission, which, after the decision on admissibility, may decide to bring the case to the IACtHR. The individual petitioner is excluded from this decision, though their opinion is to be considered by the Commission.<sup>80</sup> After a 2009 reform, the victims do have more substantial role in the proceedings before the IACtHR than the Commission, but the way to the Court may not be smooth.<sup>81</sup> Just as of the ECtHR, the procedure is long, it takes usually about two years for a judgement to be delivered, three and half together with the reparations phase.<sup>82</sup> As for execution: despite the improvement over the years, full compliance with the IACtHR's decisions is still not general.<sup>83</sup> Therefore, while the Inter-American system has sophisticated process for deciding on reparations,<sup>84</sup> the non-compliance of states makes getting compensation very difficult.<sup>85</sup>

*Committee against Torture and Human Rights Committee*

Though there are similar sets of admissibility criteria for the access to the committees as to the courts, the process of getting to a decision seems easier (but not necessarily quicker).<sup>86</sup> The main relevant feature of the two treaty-based bodies has already been mentioned: their decision has no binding force. Thus, any kind of compensation depends on the states, the international community can only provide peer-pressure.

**Conclusion – practical guide***Prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and the right to freedom of movement*

As shown in the second chapter, we assumed, based on the circumstances, that both the UK and Ecuador violated the prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment of punishment in different times of the course of events.

Presumably, the responsibility of the UK may cover two phases. When Assange was held in the Embassy, the UK had not exercised its due diligence to prevent

---

80 SHAVER 2010: 639.

81 SHAVER 2010: 639.

82 SHAVER 2010: 656.

83 GOLDMAN 2009: 856.

84 CASSEL 2006: 93–95.

85 DONOSO 2009: 29.

86 NOWAK 2005: 92.

ill-treatment of Assange and when agents of the receiving state were allowed to enter the premises of the Ecuadorian mission, they actively ill-treated Assange.

During the time Assange was held in the Embassy, we assume the responsibility of Ecuador. The IACtHR has pronounced in previous cases that the violation can be established even if the identity of the individual perpetrator is unknown. “What is decisive is whether a violation of the rights recognised by the IACtHR has occurred with the support or the acquiescence of the government, or whether the State has allowed the act to take place without taking measures to prevent it or to punish those responsible.”<sup>87</sup> And in certain circumstances, the element of suffering caused by the State might not be necessary to be proven; “subjecting a person to official, repressive bodies that practice torture and assassination with impunity is itself a breach of the duty to prevent violations of the rights to life and physical integrity of the person, even if that particular person is not tortured or assassinated, or if those facts cannot be proven in a concrete case.”<sup>88</sup>

*Suggestion:* we would recommend the launch of three procedures (2 + 1). First, an application to the ECtHR against the UK for the violations committed during periods b) and c). The second could be launched against Ecuador before the Commission for the violation committed during period b). With these two procedures one party may be the same (Assange as the applicant), but the other party would be different, the factual background would be different (or at least not identical, considering the different time frames and the change in jurisdiction). The legal ground would be very similar though, thus there is still a chance that either of the fora would reject the application. When the two procedures end, either with adjudication or with rejection, the third procedure may be launched against Ecuador in the HRC.

### *Principle of non-refoulement*

In Assange’s case we assume that only Ecuador violated the principle of non-refoulement. Article 22 paragraph 8 of the ACHR essentially expresses that no person should be deported to a country where his or her life and personal freedom is in danger, which is a present and ongoing concern in this particular case. In the same manner, the IACtHR has highlighted that the principle of non-refoulement is both broader in the Inter-American system, and it’s complimentary to the protection according to international refugee law and international human rights, and is reinforced by the recognition of the right to seek and receive asylum, as enshrined in the regional human rights instruments.<sup>89</sup>

---

87 IACtHR 1989: para. 183.

88 IACtHR 1989: para. 175.

89 IACtHR 2013: paras. 151–153.



*Suggestion:* we would recommend to submit an individual communication to the Commission against Ecuador. Whether or not that procedure is successful, a communication to the HRC may follow.

### ***Right to privacy***

The right to privacy is a special case amongst the human rights presumably violated in the Assange case, because all perpetrators had the same behaviour, same tactics and those were used for the same time periods. Therefore, if multiple procedures were to be launched, all would be based on the same factual background and the same legal claim (only the parties may be somewhat different). Therefore, in this case, it is wiser to select one forum.

*Suggestion:* We would suggest, considering the procedural aspects and the chance for compensation, the ECtHR.

### ***Right to fair trial***

*Suggestion:* from the table and the explanation of factual circumstances, it seems obvious that Assange could only launch one procedure against the UK in the ECtHR.

### ***Right to freedom of expression***

*Suggestion:* As Ecuador was accused of restricting Assange's access to the outside world, it seems safe to state that he may want to consider the submission of an individual petition to the Inter-American system. When that procedure is concluded, he can still have access to the HRC.

It seems that Assange's time for international enforcement is running out. Besides the obligation to exhaust all local remedies, there are other issues to consider. We hoped to provide some background for that consideration.

## **References**

ALETRAS, Nikolaos – TSARAPATSANIS, Dimitrios – PREOȚIUC-PIETRO, Daniel – LAMPOS, Vasileios (2016): Predicting Judicial Decisions of the European Court of Human Rights: A Natural Language Processing Perspective. *PeerJ Computer Science*, 2. Online: <https://doi.org/10.7717/peerj-cs.93>

American Convention on Human Rights 1969, OAS 36.

- Amnesty International (2024): *UK: Obstacles to Access for Julian Assange Hearings Undermine Open Justice*. 3 May 2024. Online: [www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2024/05/EUR45802024ENGLISH.pdf](http://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2024/05/EUR45802024ENGLISH.pdf)
- BBC News (2012): Julian Assange Loses Extradition Appeal at Supreme Court. *BBC News*, 30 May 2012. Online: [www.bbc.com/news/uk-18260914](http://www.bbc.com/news/uk-18260914)
- BBC News (2019): Julian Assange Dragged from Ecuadorean Embassy. *BBC News*, 11 April 2019. Online: [www.bbc.com/news/av/uk-47892641](http://www.bbc.com/news/av/uk-47892641)
- BBC News (2024): Julian Assange: A Timeline of Wikileaks Founder's Case'. *BBC News*, 26 June 2024. Online: [www.bbc.com/news/world-europe-11949341](http://www.bbc.com/news/world-europe-11949341)
- BLÖNDAL, Erna Kristín – ARNARDÓTTIR, Oddný Mjöll (2019): Non-Refoulement in Strasbourg: Making Sense of the Assessment of Individual Circumstances. *Oslo Law Review*, 5(3), 147–174. Online: <https://doi.org/10.18261/issn.2387-3299-2018-03-02>
- CASSEL, Douglass (2006): The Expanding Scope and Impact of Reparations Awarded by the Inter-American Court of Human Rights. In BOSSUYT, M. – LEMMENS, P. – DE FEYTER, K. – PARMENTIER, S. (eds.): *Out of the Ashes: Reparations for Gross Violations of Human Rights*. [s. l.]: Intersentia, 91–107. Online: [www.corteidh.or.cr/tablas/r28153.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28153.pdf)
- Committee Against Torture (2008): General Comment No 2: Implementation of article 2 by States parties. CAT/C/GC/2. 24 January 2008.
- Committee against Torture (2018): General Comment No 4 on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22.
- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984, 1465 UNTS 85.
- Convention relating to the Status of Refugees 1951, 189 UNTS 137.
- Council of Europe [s. a.]: *Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 005*. Online: [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p\\_auth=iBbyJRc4](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=iBbyJRc4)
- DEN HEIJER, Maarten (2013): Diplomatic Asylum and the Assange Case. *Leiden Journal of International Law*, 26(2), 399–425. Online: <https://doi.org/10.1017/S0922156513000095>
- DOHERTY, Ben (2023): Julian Assange 'Dangerously Close' to US Extradition after Losing Latest Legal Appeal. *The Guardian*, 9 June 2023. Online: [www.theguardian.com/media/2023/jun/09/julian-assange-dangerously-close-to-us-extradition-after-losing-latest-legal-appeal](http://www.theguardian.com/media/2023/jun/09/julian-assange-dangerously-close-to-us-extradition-after-losing-latest-legal-appeal)
- DONOSO, Gina (2009): Inter-American Court of Human Rights' Reparation Judgments. Strengths and Challenges for a Comprehensive Approach. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 49, 29–68.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2012): Declaración del Gobierno de la República del Ecuador sobre la solicitud de asilo de Julian Assange. Comunidad No. 042.
- [Ecuadorian Ministry of Foreign Affairs, Trade and Integration (2012): Statement by the Government of the Republic of Ecuador on Julian Assange's asylum request] Online: [www.ministeriodegobierno.gob.ec/declaracion-del-gobierno-de-la-republica-del-ecuador-sobre-la-solicitud-de-asilo-de-julian-assange/](http://www.ministeriodegobierno.gob.ec/declaracion-del-gobierno-de-la-republica-del-ecuador-sobre-la-solicitud-de-asilo-de-julian-assange/)
- European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 1950, ETS 5.

- European Court of Human Rights (ECtHR) (2023a): Guide on Article 1 of the European Convention on Human Rights, Obligation to respect human rights – Concepts of “jurisdiction” and imputability. 31 August 2023.
- European Court of Human Rights (ECtHR) (2023b): Practical Guide on Admissibility Criteria. 31 August 2023.
- FLEIG-GOLDSTEIN, Rachel M. (2017): The Russian Constitutional Court versus the European Court of Human Rights: How the Strasbourg Court Should Respond to Russia’s Refusal to Executive ECtHR Judgments. *Columbia Journal of Transnational Law*, 56(1), 172–218.
- France24 (2018): Ecuador Throws Out Assange Lawsuit. *France24*, 30 October 2018. Online: [www.france24.com/en/20181030-ecuador-throws-out-assange-lawsuit](http://www.france24.com/en/20181030-ecuador-throws-out-assange-lawsuit)
- GOLDMAN, Robert K. (2009): History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, 31, 856–887. Online: <https://doi.org/10.1353/hrq.0.0108>
- HAYDEN, Jones (2024): Mexico Cuts Diplomatic Ties with Ecuador After Raid on Embassy in Quito. *Politico*, 6 April 2024. Online: [www.politico.eu/article/mexico-cuts-diplomatic-ties-with-ecuador-after-raid-on-embassy-in-quito/](http://www.politico.eu/article/mexico-cuts-diplomatic-ties-with-ecuador-after-raid-on-embassy-in-quito/)
- HELPER, Laurence R. (1999): Forum Shopping for Human Rights. *University of Pennsylvania Law Review*, 148(2), 285–400. Online: <https://doi.org/10.2307/3312795>
- Human Rights Committee (1988): General Comment No 16: Article 17 (Right to Privacy) The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation.
- Human Rights Committee (1999): General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement).
- Human Rights Committee (2007): General Comment No 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial.
- International Covenant on Civil and Political Rights 1966, 999 UNTS 171.
- Inter-American Commission on Human Rights [s. a.]: Signatories and Ratifications of the B-32: American Convention on Human Rights. Online: [www.cidh.oas.org/basicos/english/Basic4.Amer.Conv.Ratif.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/english/Basic4.Amer.Conv.Ratif.htm)
- Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture, 1985, OAS 67.
- Inter-American Court of Human Rights (1985): OC-5/85, Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (arts. 13 and 29 American Convention on Human Rights), *IACtHR Series*, A 5.
- Inter-American Court of Human Rights (1989): Case of Velásquez-Rodríguez v Honduras. *IACtHR Series*, A 4.
- Inter-American Court of Human Rights (2001): Case of Olmedo-Bustos et al. v Chile (“The Last Temptation of Christ”). *IACtHR Series*, C 73.
- Inter-American Court of Human Rights (2003): Case of Urrutia v Guatemala. *IACtHR Series*, C 103.
- Inter-American Court of Human Rights (2004): Case of Tibi v Ecuador. *IACtHR Series*, C 114.
- Inter-American Court of Human Rights (2006): Case of the Ituango Massacres vs Colombia. *IACtHR Series*, C No. 148.
- Inter-American Court of Human Rights (2013): Case of Pacheco Tineo v Bolivia. *IACtHR Series*, C 272.

- Inter-American Court of Human Rights (2014): OC-21/14, Rights and guarantees of children in the context of migration and/or in need of international protection. *IACtHR Series*, A 21.
- Inter-American Court of Human Rights (2016): Request for Advisory Opinion presented by the Government of the Republic of Ecuador to the Inter-American Court of Human Rights of August 18, 2016. Online: [www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud\\_18\\_08\\_16\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud_18_08_16_esp.pdf)
- Inter-American Court of Human Rights (2018): OC-25/18, The institution of asylum, and its recognition as a human right under the Inter-American System of Protection (interpretation and scope of Articles 5, 22(7) and 22(8) in relation to Article 1(1) of the American Convention on Human Rights). *IACtHR Series*, A 25.
- International Law Commission (ILC) (1958): *ILC Yearbook Vol II*. New York: United Nations.
- JANIG, Philip (2016): Julian's Golden Cage: Julian Assange, the UN Working Group on Arbitrary Detention and the Quest for Scholarly Diligence. *Austrian Review of International and European Law*, 18, 155–178. Online: <https://doi.org/10.1163/15736512-90000006b>
- MIHR, Christian (2020): Violation of Human Rights: Julian Assange on Trial. *Investigate Europe*, 7 October 2020. Online: [www.investigate-europe.eu/posts/julian-assange-on-trial-en](http://www.investigate-europe.eu/posts/julian-assange-on-trial-en)
- NKHATA, Mwiza Jo (2020): Res judicata and the Admissibility of Applications before the African Court on Human and Peoples' Rights: A Fresh Look at Dexter Eddie Johnson v. Republic of Ghana. *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, 19(3), 470–496. Online: <https://doi.org/10.1163/15718034-12341432>
- NOWAK, Manfred (2005): *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*. 2nd ed. Kehl am Rhein: N.P. Engel.
- Office of the UN High Commissioner for Human Rights (2007): Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.
- Office of the UN High Commissioner for Human Rights (2019): *UN Expert Says "Collective Persecution" of Julian Assange Must End Now*. Online: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24665&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24665&LangID=E)
- Office of the High Commissioner of Human Rights [s. a. a]: *Committee Against Torture – Overview of the Working Methods*. Online: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/WorkingMethods.aspx#11](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/WorkingMethods.aspx#11)
- Office of the High Commissioner of Human Rights [s. a. b]: Status of Ratification Interactive Dashboard, Underlying Data. Online: [www.indicators.ohchr.org](http://www.indicators.ohchr.org)
- Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights 1996, 999 UNTS 171.
- RISTIĆ, Jelena (2017): The Right to Asylum and the Principle of Non-Refoulement Under the European Convention on Human Rights. *European Scientific Journal*, 13(28), 108–120. Online: <https://doi.org/10.19044/esj.2017.v13n28p108>
- SANDHOLTZ, Wayne (2021): Human Rights Courts and Global Constitutionalism: Coordination Through Judicial Dialogue. *Global Constitutionalism*, 10(3), 439–464. Online: <https://doi.org/10.1017/S2045381720000064>

- SAVAGE, Charlie – GOLDMAN, Adam – SULLIVAN, Eileen (2019): Julian Assange Arrested in London as U.S. Unseals Hacking Conspiracy Indictment. *The New York Times*, 11 April 2019. Online: [www.nytimes.com/2019/04/11/world/europe/julian-assange-wikileaks-ecuador-embassy.html#:~:text=WASHINGTON%20%E2%80%94%20The%20WikiLeaks%20founder%20Julian,in%20Britain%20to%20avoid%20capture](http://www.nytimes.com/2019/04/11/world/europe/julian-assange-wikileaks-ecuador-embassy.html#:~:text=WASHINGTON%20%E2%80%94%20The%20WikiLeaks%20founder%20Julian,in%20Britain%20to%20avoid%20capture)
- SHAVER, Lea (2010): The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection? *Washington University Global Studies Law Review*, 9(4), 639–676.
- SPECKER, L. G. P. (2005): Remediating the Normative Impacts of Forum Shopping in International Human Rights Tribunals. *The New Zealand Postgraduate Law E-Journal*, 2.
- STIANSEN, Øyvind – VOETEN, Erik (2020): Backlash and Judicial Restraint: Evidence from the European Court of Human Rights. *International Studies Quarterly*, 64(4), 770–784. Online: <https://doi.org/10.1093/isq/sqaa047>
- UN General Assembly. 1948. Resolution 217A (III). Universal Declaration of Human Rights A/Res, A/810.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (1997): *UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*. Online: [www.refworld.org/docid/438c6d972.html](http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html)
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2001): *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement (Opinion)*. Online: [www.refworld.org/docid/3b3702b15.html](http://www.refworld.org/docid/3b3702b15.html)
- UN Human Rights Council (2007): Res 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council. A/HRC/RES/5/1.
- VÄRK, René (2012): Diplomatic Asylum: Theory, Practice and the Case of Julian Assange. *Sisekaitseakadeemia Toimetised*, 11, 240–257.
- Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961, 500 UNTS 95.

# How Human Exploitation May Be Fought in Public Procurement-Affected Industries?

## *The Case for the Federal Acquisition Regulation and the False Claims Act*

MÁRTON GELLÉN<sup>1</sup>

*Human exploitation is a global phenomenon despite being globally fought against. The exact number of people in modern enslavement remains unknown but the tendency is obvious. Counterintuitively, even Covid–19 policies seem to have contributed to the level of exploitation through supply shortages and increased demand for commodities and low-added-value goods. The article discusses the inevitable necessity that governments step up against all forms of human exploitation domestically so as in global supply chains. The article intends to stir up attention against the position that the U.S. Federal Acquisition Regulation, the UK Modern Slavery act, let alone the EU’s Public Procurement Directive could not be improved significantly. The article scrutinises these legislative items through the lens of their efficacy. The article finds that all three regulatory regimes have their specific imperfections: the U.S. law does not pay significant attention to the notion of reparation, the UK law outsources the problem to the corporates, while the EU Directive does not even reflect on the triviality that supply chains are globally interlinked, let alone paying attention to the time dimension and legal limitations of criminal proceedings. Furthermore, all three regimes apply the notion of commercial-off-the-shelf (COTS) products the public procurement of which are not under the anti-TIP regulations despite the apparent realities.*

**Keywords:** human rights, public procurement, human trafficking

1 Associate Professor, Ludovika University of Public Service, Department of Governance and Public Policy, e-mail: [gellen.marton@uni-nke.hu](mailto:gellen.marton@uni-nke.hu)

## Introduction: The matter of cleaning public procurements from all forms of human exploitation

Using public procurements as means of social ends has been widely analysed. The seminal article of McCrudden<sup>2</sup> is to be mentioned, in which the author points out to the use of public procurements to pursue human rights, social inclusion such as non-discrimination and affirmative action for underprivileged groups. The author asks the intriguing question whether certain policies pursued may be in contradiction with each other or with the general aims of a sound public procurement regime such as efficacy.

Cleaning public procurements from human exploitation is imperative. The European Commission has announced that it would introduce policies to ban goods produced with forced labour from the EU market.<sup>3</sup> According to the Commission, 27.6 million people are in forced labour in many industries and on all continents. Contrary to this figure, according to the Global Slavery Index, currently there are 50 million people in modern day slavery.<sup>4</sup> It appears that there are certain ambiguities concerning the statistics. The difference can be traced back to the legal definitions of a series of partly overlapping notions such as modern slavery, forced labour, human exploitation, human trafficking, trading in persons, etc. According to Nolan and Bott, modern slavery is not defined by international law with appropriate precision and its clear definition remains to be determined, furthermore, they argue that modern slavery is rather an advocacy term instead of an exact legal term.<sup>5</sup> This view foreshadows the numerous ambiguities global supply chain and public procurement managers have to encounter in order to keep full compliance with anti-exploitation regulations.

### Clarifying the notion of Trading in Persons (TIP) considered in this article

In the following, instead of narrow notions of forced labour, servitude, modern slavery and other specific forms of human exploitation, the broad terminology is used as it had been crystallised and promulgated by the State Department in its annual TIP Reports<sup>6</sup> that refer to the Trafficking Victims Protection Act (TVPA) of 2000 as follows:

- “sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion, or in which the person induced to perform such an act has not attained 18 years of age;” or

<sup>2</sup> McCrudden 2004.

<sup>3</sup> See: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_5415](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5415)

<sup>4</sup> Walk Free 2021.

<sup>5</sup> Nolan–Bott 2018.

<sup>6</sup> Department of State USA 2022.

- “the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery.”<sup>7</sup>

Moreover, there is an important remark to the two culpable conducts highlighted by the TIP report: “a victim need not be physically transported from one location to another for the crime to fall within this definition.”<sup>8</sup>

Public procurement regulations in relation to TIP need to be understood with regards to a wide range of various regulations which add up to a complex realm of norms not entirely without contradictions. It might add to the ambiguities that there are over 12 global and 300 bilateral treaties against various forms of TIP, including forced labour.<sup>9</sup> One could add the number of various domestic regulations which might be in the thousands. Indeed, domestic laws and regulations on banning all kinds and forms of TIP are present in all countries and all jurisdictions and have a considerable past from the 19<sup>th</sup> century onwards, including the 13<sup>th</sup> Amendment of the United States’ Constitution of 1865. The most important international treaties affecting public procurements and TIP – apart from the United Nation’s Universal Declaration of Human Rights are the following:

- The International Labor Organization’s eight Fundamental Conventions on forced labour, child labour, discrimination and freedom of association, as well as the right to organise (No. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 and 182)
- The United Nation Convention on the Rights of the Child, Article 32
- The United Nation Convention against Corruption
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children adopted by the UN General Assembly, 55/25 15 November 2000 (Palermo Protocol)

In the following, it is briefly stated that neither of the corresponding UK, USA or EU norms are satisfactory to effectively fight against TIP in public procurement-related supply chains. U.S. False Claims Act however (introduced later on in this article in detail) lies outside of the narrowly interpreted laws on public procurement, still, FCA holds a considerable potential to serve as a pattern for further regulatory changes to the benefit of anti-TIP policies. Built on this hypothesis, the rest of the article is dedicated to examining the following research question:

*How does the False Claims Act relate to other, specifically anti-TIP public procurement regulations and policies?*

---

<sup>7</sup> Department of State USA 2022: 5.

<sup>8</sup> Department of State USA 2022: 5.

<sup>9</sup> COCKAYNE 2015: 17.



## Human trafficking in supply chains: Do regulatory regimes appear to be without bite?

The most relevant chunk of literature on human trafficking and other forms of modern-day slavery has already been collected and analysed fathoming the question if these phenomena are inherently embedded in global supply chains.<sup>10</sup> The findings of the author hint that short-term economic interests tend to collide with observing the principles of human rights which – as a logical response – has led to increased legislation. The cited empirical evidence in the referred article on the effectiveness of new pieces of legislation leave sceptical-leaning afterthoughts about the practical workability of self-cleaning of global supply chains, especially in areas like textile, food, agriculture and mining industries. In the current section public procurement-driven supply chains are taken into consideration in terms of cleaning supply chains from TIP as for the buyers in public procurements have a major advantage over private buyers: *they enjoy regulatory and market powers alike*.

In the European continental legal thinking, deduction is a decisive means of understanding. This is based on the belief that norms are never interpreted in themselves but as part of legal structures, understood in a way that higher-level norms define the major values and lower-level norms define the details. In the absence of an appropriate legal category for an event in the details, the higher-level norms need to be applied in an arbitrary fashion until legal practice crystallises a specific solution. European legislators tend not to leave new occurrences to be settled by the judiciary but rather by new, more specific (progressive) legislation. Similarly, the hierarchy of norms as a basic principle is paramount in the relation between national laws and the law of the European Union,<sup>11</sup> the latter enjoying higher hierarchical position in all policy areas included in the Treaties of the EU. The EU itself, however, is not the ultimate source of law regarding TIP for the EU acknowledges UN-based international law in this field. Having put this forward, the main characteristics of the exclusion ground regulations (Article 57 of 2014/24 Directive of the EU Parliament and the Council, hereinafter used as ‘Directive’) are the following.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> GELLÉN 2024.

<sup>11</sup> Recently, the German Federal Constitutional Court has challenged this position in a landmark ruling: [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505\\_2bvr085915.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html)

<sup>12</sup> Article 2 Section 1 of the TIP Directive of the EU No. 2011/36: “The recruitment, transportation, transfer, harbouring or reception of persons, including the exchange or transfer of control over those persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation.” Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council.

### ***Exclusion (debarment) grounds in relation to TIP in the Federal Acquisition Regulation (FAR)***

FAR 52.222-50 contains detailed regulations on preventing certain forms of human exploitation within supply chains attached to public procurements. This approach is in line with the United Nation's Guiding Principles on Business and Human Rights 13 (b).<sup>13</sup> In addition, the Congress has recently passed S.3470 – End Human Trafficking in Government Contracts Act of 2022,<sup>14</sup> which strengthens the efforts on compliance by making human trafficking a ground for debarment.

FAR provides a brief catalogue of conducts that qualify for TIP, enhanced by a list of definitions. The legal text uses the formulation of the TIP Protocol of the UN<sup>15</sup> and that of the Modern Slavery Act of the UK<sup>16</sup> as well as the Article 4 of the European Convention on Human Rights. Prohibited conducts regarding TIP are described in the following:

Forced labour, slavery, servitude, prostitution, other forms of sexual exploitation and removal of organs (corresponding Article 3 of UN TIP Protocol<sup>17</sup>) conducted by “any individual, including a director, an officer, an employee, or an independent contractor, authorized to act on behalf of the organization” as agent (FAR 52.222-50), regarding commercially available goods excluding bulk cargo such as agricultural and petroleum goods. FAR apparently avoids the pitfalls of the Directive by effectively including partners and subcontractors and steps over the narrow circle of literally convicted criminals to focus on the purpose of this policy, namely: keeping TIP away from public procurements.

FAR's provisions of TIP are in line with the National Defense Authorization Act (NDAA) which also regulates termination of contract, suspension of payments until correction of conducts, and debarment.

FAR deserves appreciation compared to the Modern Slavery Act of the UK (resembled by Australia too) and to the European Directive on Public Procurements. The Directive is confined to idleness due to its tenacity to closed criminal proceedings which makes it virtually impracticable while the Modern Slavery Act puts all burden on the corporate policies and compliance managers while applying a rather high threshold (GBP 36 million per year) which deprives legal remedies from a large chunk of TIP victims. Reality is closing in rapidly on all of these regimes. The threat of reputational damage – which is the basic idea behind Modern Slavery Act – does not appear to affect corporate behaviour. As a conclusion I propose the decisive reform of all three.

---

13 For more information see United Nations 2011.

14 Public Law 117-116, see: [www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3470](http://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3470)

15 General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000.

16 See: [www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted)

17 See: [www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons](http://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons)

Indeed, FAR 52.222-50 is an advanced legal means to tackle TIP from those supply chains that are depending on government buyers. Certainly, more could be achieved. As global figures on TIP appear to worsen at a concerning speed, government policies and institutions are under pressure to increase their efforts to counter and reverse the ongoing global tendency. FAR has its unrivalled advantage in the global fight against TIP by being a federal law of the US, being enforced by sound judicial proceedings, and extraterritorial jurisdiction in terms of contractors and subcontractors throughout the entire supply chain. FAR has its current shortcomings though and further development is inevitable in the following fields.

Publicly accessible data on any field experience on FAR 52.222-50 are scarce. Primary data are not available, secondary data cited in this article show as if the U.S. were immune to TIP challenges domestically. However, extraterritorial jurisdiction – based on the notion that contractors and subcontractors are legally recognised as beneficiaries of government funds – enables FAR to have a globally leading role in fighting against TIP in public procurements. Not because FAR were flawless or had no room for improvement but because the UK's and the EU's public procurement regimes respectively have much more significant shortcomings hampering the practicability of their policy aims.

### *The UK's Modern Slavery Act*

The UK's Modern Slavery Act of 2015 contains specific regulations on British participation in global supply chains (Part 6, Art. 54). According to this piece of legislation, all corporations having higher than GBP 36 million annual turnover<sup>18</sup> are obliged to prepare a human trafficking statement. This is a general obligation regardless of whether the given company participates in public procurement proceedings. Article 54 excludes most public bodies, however, public services – especially social care – are affected by TIP in the UK.<sup>19</sup> In the case study presented by the authors, outsourced social care service providers extensively used migrant workers as caregivers in Nottinghamshire who were kept in unsuitable housing conditions and were forced to shop in the company store, furthermore, the workers were even physically threatened, and their wages were withheld while physical and sexual abuse were present. The astonishing findings are in connection with the GBP 36 million threshold and to the non-applicability of Modern Slavery Act to public bodies. It appears that the British legislators have not considered the possibility of such abusive practices in public services when penning the Modern Slavery Act.

18 See UK Home Office Corporate Report: [www.gov.uk/government/publications/uk-government-modern-slavery-statement-progress-report/uk-government-modern-slavery-statement-progress-report-accessible-version](http://www.gov.uk/government/publications/uk-government-modern-slavery-statement-progress-report/uk-government-modern-slavery-statement-progress-report-accessible-version)

19 EMBERSON–TRAUTRIMS 2019.

### ***Brief remarks on the OSCE Model Guidelines***

The *OSCE Model Guidelines on Government Measures to Prevent Trafficking for Labour Exploitation in Supply Chains* – published in February, 2018 – provide a comprehensive overview of available public procurement policy solutions to all OSCE participant states and partners.<sup>20</sup>

The Model Guidelines' Law embraces the principle of due diligence in a way that contracting authorities shall award contracts only to bidders who provide for a satisfactory compliance plan consisting of the following elements (*awarding criteria*):

- recognition of risks
- details of due diligence to contain these risks
- define activities on suspected TIP
- remedies and managing grievances
- preventive public policies
- training and awareness programs
- recruitment plans: prohibiting recruitment fees
- transparency in wages
- housing plan if necessary
- procedures of preventing subcontractors of any tier to engage in TIP

### **Secondary analysis of existing empirical research**

#### ***Quantitative analyses***

Generally speaking, quantitative analysis regarding if public procurement has proven an effective policy tool with regards to TIP in the United States is not without difficulties due to the lack of available and accessible databases. The following quantitative empirical findings are presented in this paper.

1. The Attorney General's Annual Report to Congress in FY 2020 and 2019
2. Analysis of the spending of the Department of Defense in FY 2020, 2019 and 2018
3. The statistics of the Department of Justice on False Claims Act cases in 2015–2021

The inquiry into the Attorney General's Annual Reports to Congress appears necessary if one intends to extract reliable data on TIP in public procurements. The number of cases in relation to FAR 52.222-50 are lower than one would expect. The Attorney General's Annual Report to Congress on U.S. Government Activities to Combat

---

<sup>20</sup> See the full text here: [www.osce.org/files/f/documents/1/9/371771.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/1/9/371771.pdf)

Trafficking in Persons (FY 2020)<sup>21</sup> contains the annual statistics for public procurement-related cases investigated by the Department of Defense in two categories:

- CFR 52.222-50 Trafficking-related activities: 48 cases and 312 victims
- 48 CFR 52.222-50 Trafficking-Related Activities; 48 CFR 252.225-7040:<sup>22</sup> 8 cases and 683 victims

Regarding the internal composition of these cases, the Report states that a decisive chunk of cases were related to exploitative labour practices including misleading recruitment and violations under Defense Base Act and Longshore and Harbor Workers' Compensation Act of 1927.

Other extensive remarks of the Report in relation to FAR 52.222-50 are in connection with preventive trainings, workshops and information bulletins for employees and contractors, other hard data on the effectiveness of this regulation are not accessible. The report on fiscal year 2019<sup>23</sup> similarly lacks hard data on cases regarding the application of 52.222-50, however, the Report refers to the efforts of the Department of State in bringing about the OSCE Model Guidelines on Government Measures to Prevent Trafficking for Labour Exploitation in Supply Chains<sup>24</sup> which puts emphasis on due diligence on the bidders' side and risk assessment on the side of the contracting authorities.

Crouch, Morris and Peaslee carried out an analysis on the Department of Defence spendings in 2021.<sup>25</sup> Their method was based on filtering data according to the country of spending and the affected industry. The authors held that considerable risks can be identified according to geographical patterns and product categories, so they categorised the public procurement data according to the classification of the TIP Reports of the Department of State using Special Case, Tier 2 watchlist and Tier 3 categories.<sup>26</sup> The product categories taken into consideration were personal protective equipment, construction and food and food products.

The results of the spending analysis show that throughout the fiscal years 2018–2020, 11,141 contracts were awarded and 18,144 contract actions were taken by the Department of Defense (DoD) worth USD 13.1 billion which roughly accounted for one fifth of the total DoD foreign spending. In addition, the DoD spent USD 6.66 billion for personal protective equipment during the fiscal years of 2019 and 2020 which – according to the authors – signifies that a large chunk of DoD spendings were at risk of having been affected by TIP. It is important to note that items of personal protective equipment are commercial-off-the-shelf (COTS) goods and therefore do not fall under the prohibition of FAR 52.222-50 – similarly to the Italian tomato products

21 Department of Justice 2020.

22 Contractor Personnel Supporting US Armed Forces Deployed Outside the United States.

23 Department of Justice 2020.

24 Find the Model Guidelines here: [www.osce.org/files/f/documents/1/9/371771.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/1/9/371771.pdf)

25 CROUCH et al. 2021.

26 CROUCH et al. 2021.

that were mentioned in the cited literature.<sup>27</sup> DoD spent a total of USD 6.66 billion for personal protective equipment (PPE) in FY2019 and FY2020. In this important product category, FAR 52.222 was not applicable despite obvious risks of TIP.

*The efforts of the Department of Defense to eliminate TIP risks from its supply chains*

The search engine of the website of the Inspector General of the Department of Defense does not offer statistics for FAR 52.222-50 cases.<sup>28</sup> However, the young researchers of the Naval Postgraduate School (NPS) have conducted an important empirical research as a part of the Acquisition Research Program Sponsored Report Series.<sup>29</sup>

The most important critical remarks of the authors of the NPS study are the following:

- lack of standardisation in DoD acquisition process (p. 2)
- high level of TIP in COTS (over-the-counter on off-the-shelf items, p. 2) – which in its effect contradicts the zero tolerance to TIP policy of the DoD
- federal procurement data system next generation DoD database has restricted access
- reference to FAR 52.222-50 was missing in DoD solicitations and contracts
- the proportion of COTS items in the DoD budget is too high to leave without compliance plans
- counter-TIP acquisition representatives and relevant training is needed periodically

In contrast to the refrained content of the official communications of the DoD, the daily press also appeared to be more interested in presenting statistical data to the public. For instance, NBC has reported recently that during the 2017–2021 period, the DoD found only one trafficking case that was referred to the Justice Department while debarring seven contracting and subcontracting companies. Administrative actions have been taken in 176 labour fraud cases with more rigorous oversight.<sup>30</sup>

The field of defence contracting is apparently scarce in documented legal cases of TIP<sup>31</sup> in the defence sector.

---

27 HOWARD–FORIN 2019.

28 See: [dodig.mil](https://search.dodig.mil) which leads to the following url when searching for FAR 52.222 and <https://search.usa.gov/search?query=FAR%2052.222&affiliate=dodig&utf8=%26%23x2713%3B>

29 CROUCH et al. 2021.

30 BOIGON et al. 2022.

31 See CROUCH et al. 2021: 23–24.

In 2019 the Inspector General of the DoD published a report on DoD's efforts to combat TIP in Kuwait<sup>32</sup> and the follow-up in 2022. The Inspector General's scrutiny was initiated by a criminal investigation which had found that the given contractor violated FAR counter-TIP regulations in the following instances:

- irrationally high employment fees at interest
- wages below the legally mandatory minimum
- failing to pay monthly salary
- salaries were used to pay off employment fees which substantiated debt bondage
- constant overwork without compensation, no days off, no sick leave
- substandard housing

Apart from the results of the criminal investigation, including FAR-conform clauses in DoD contracts were recommended by the Inspector General with corresponding monitoring and surveillance mechanisms to strengthen the enforcement of zero-tolerance counter-TIP policies in defence procurements.

In June, 2019, a follow-up evaluation was published which admitted that 8 of the 22 recommendations were not fully implemented especially regarding the application of counter-TIP clauses and monitoring requirements. Therefore, enhanced contractor compliance monitoring, including past performance evaluation was agreed by the Commander of the U.S. Air Forces Central.

The fact that the Kuwait case could not be settled after the misconducts had been investigated raises the question how come such an issue could not be settled instantly.<sup>33</sup>

### **Enforcement means and the False Claims Act: Is it the silver bullet?**

It appears from the literature presented so far that TIP as a global ethical and social problem (or rather: conglomerate of problems) is accelerating. An even grimmer picture appears in the light of the fact that 1 in every 150 were victims in 2022 – according to the findings of the World Economic Forum.<sup>34</sup> This in itself may call the policymakers' attention to amend existing policies including public procurement regulations. In fact, clean public procurement systems do have the potential to be the beacons of transparency and fairness for global supply chains.

The enforcement means under FAR 52.222-50 are the following:

- removing the employee who violated anti-TIP regulations
- the contractor may terminate a subcontract and can be called to do so
- suspending contract payments
- losing award fee

32 See: [www.dodig.mil/reports.html/Article/1874544/evaluation-of-dod-efforts-to-combat-trafficking-in-persons-in-kuwait-dodig-2019/](http://www.dodig.mil/reports.html/Article/1874544/evaluation-of-dod-efforts-to-combat-trafficking-in-persons-in-kuwait-dodig-2019/)

33 McQUE 2022.

34 HALL 2022.

- termination of the contract
- suspension or debarment

Additionally, to FAR, there is a web of anti-TIP laws affecting the practical enforceability of the available legal means. According to Grimmer these are overlapping and ineffective:<sup>35</sup>

- Trafficking Victims Protection Act (TVPA)
- Military Extraterritorial Jurisdiction Act (MEJA), regulating the operations of contractors on military missions abroad
- FAR 12.2703, prohibiting TIP during the performance of government contracts
- Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA)
- National Defense Authorization Act (NDAA) Sections 1701–1708: requirement of compliance plans, oversight of subcontractors by preventing, monitoring, detecting TIP and terminating subcontracts

Grimmer's<sup>36</sup> proposition on why these legal means remain ineffective are the following:

1. Rare prosecutions, a general inaction from federal prosecution
2. FAR does not remedy damages to the actual victims
3. FAR is too lax for terminated employees can be rehired

Policy means against modern slavery embrace preventive, monitoring and remediating tools, still, TIP is on the rise both in the number of victims affected and in the strength of economic forces capitalising on it despite all the efforts. One cannot help but think that means of anti-TIP policies are needed of further enhancement. Prosecuting TIP cases might be difficult to prove, time and resource consuming to investigate, thus not attractive to prosecutors. This remark is substantiated by the Final Report of the Commission of Wartime Contracting, which refers to 332 reported cases in Iraq and Afghanistan in which only 150 individuals and companies faced actual charges.<sup>37</sup>

Using False Claims Act<sup>38</sup> (FCA) to fight against TIP in public procurements profoundly changes the economies of anti-TIP policies by creating a substantive interest of treble compensation to the damages caused to the government – in addition to the fines (between the adjusted value of USD 5,000 and 10,000). The possibility of seeking economic advantage through litigation under the FCA drastically changes the normal incentive of a company manager who is responsible for harnessing TIP only upon having obtained knowledge of it, which naturally bends human interest towards turning a blind eye to suspicious developments. Still, FCA as legal means against TIP in public procurement appears not to meet its potentials which is counterintuitive to

---

35 GRIMMER 2013.

36 GRIMMER 2013.

37 Commission on Wartime Contracting in Iran and Afghanistan 2011: 92.

38 U.S. Code § 3729. False claims.



the substantial monetary rewards it offers to potential relators and so to their legal representatives.

The question remains open: Why FCA does not meet its potential as an effective legal means in fighting against TIP in public procurements? Grimmer hinted her proposition – having cited a legal professional – that it was not because of the shortcomings of the FCA that there were so few cases using FCA with the purpose to promote and defend TIP victim's interests in public procurement cases.<sup>39</sup> The reason why cases were so scarce was that there were not enough agents, protagonists, information sources and whistleblowers on the ground, and the prime contractors were categorically counter-interested in commencing any inquiries let alone investigations in such cases. At least this was the conclusion Grimmer and the Commission on Wartime Contracting had come to. It is to be added that it is always complicated and costly to conduct inter-jurisdictional operations and naturally, the country of origin of the third country nationals (TCNs) and the place where the actual exploitation takes place and the U.S. Government are at least three different jurisdictions that require smooth and trustworthy lines of communication which is obviously rare.

The FCA significantly widens the scope of (in European legal dogmatic language: the legal hypothesis of) the potential corporate misconducts as follows:

- Having a FAR-conform anti-TIP policy and not enforcing it. Such demeanour occurs when a whistleblower (relator) can substantiate the contractor (subcontractor) was engaged in TIP.
- The whistleblower (relator) can substantiate that TIP was knowingly tolerated (deliberately or negligently or in reckless disregard) by the contractor or subcontractor.
- The whistleblower (relator) can substantiate that the authorities of the given jurisdiction were not informed by the contractor or subcontractor.

If any of the enlisted circumstances is verified, the corresponding company policies and company reports as well as the invoices submitted to the contracting authority shall be considered as false claims under FCA. Such claims can be represented by the relator himself or he can permit the Federal Government to step in.

Recent, publicly available court cases of using FAR 222-50 against TIP are rather scarce but the following examples characterise the main line of legal problems that occur at the grassroots level.

*United States ex. rel Larry Hawkins et al. v. Mantech International Corporation at District Court, District of Columbia.* Plaintiffs claimed four violations of FCA and that TVPRA (Trafficking Victims Protection Reauthorization Act) was violated in their case by the defendant.

The court emphasised that the plaintiff was obliged to substantiate its claims to a level of plausibility that superseded probability. This might be an acceptable

<sup>39</sup> GRIMMER 2013: 140.

explanation to the observation made in this article that so few FCA-TIP cases are available. In TIP cases, the victims' privation of movement, communication or gathering information is a characteristic trait which constitutes the plaintiffs' factual qualities. It appears that in FCA cases these circumstances may hinder the victims' ability for legal remedy. In the cited case, the case did not survive dismissal at the District level. The Supreme Court held that both materiality and scienter criteria ought to have been fulfilled for a claim not to be dismissed under FCA. In the given case, the Supreme Court emphasised that non-compliance with TVPRA is by definition not a minor or insignificant element regarding the merits of a case. Plaintiffs alleged that "when defendants had confiscated their passports, had not obtained proper work visas for them" furthermore, "threatened to impose exorbitant fees if they had terminated their employment contracts early", therefore, plaintiffs claimed that the "defendants had obtained their labor by force in violation of the TVPRA"<sup>40</sup>

*United States of America Ex Rel. Elgasim Mohamed Fadlalla et al. plaintiff relators v. Dyncorp International LLC. et al. defendants.*

The case is an example on the importance of the legal notion of "original source" which legal standing – if insufficiently substantiated – is ground of dismissal (public disclosure bar). The U.S. Supreme Court held in this case too that the notion of false claim should be interpreted broadly, signifying any claim that is related to financial loss to the Government (Contracting authority). Additionally, a claim shall be deemed false even if certain relevant circumstances are omitted from it, furthermore, there is no toleration for half-truths or bent truths. Relevance is based on the notion of materiality which refers to the content of the claim being specific enough to influence the decision of the Government or to the abstract possibility that the claim would have influenced the Government had the given part not been omitted from it. Plaintiffs' claim survived challenges on the base of FAR 52.222 (b) which in this case proved to be a powerful leverage of legal remedy. On this count, evidence that keeping the possession of the passports of the relators and bringing them into the place of work on tourist visas appeared to be similar to the other cited cases being a grave misconduct penalised by Section 1592 of the TVPRA and by FAR 52.222 – 50 alike:

"(b) Policy. The United States Government has adopted a policy prohibiting trafficking in persons including the trafficking-related activities of this clause. Contractors, contractor employees, and their agents shall not [...]

(4) Destroy, conceal, confiscate, or otherwise deny access by an employee to the employee's identity or immigration documents, such as passports or drivers' licenses, regardless of issuing authority"

---

40 USA ex. rel. Larry Hawkins et. al. v. Mantech International Corporation. Count IV: Plaintiffs state a claim under the Trafficking Victims Protection Reauthorization Act., Signed: January 28, 2020.

The Court held that U.S. extraterritorial jurisdiction applies to any contractors working for the U.S. Government – which added an important further element to the practical applicability of FAR 52.222 in the global fight against TIP.

*United States ex rel. RICKEY HOWARD, Plaintiff, v. CADDELL CONSTRUCTION COMPANY, INC. an Alabama Corporation; W.G. YATES & SONS CONSTRUCTION COMPANY a Mississippi Corporation; and JULIAN MARIE BRESLOW; and DAVID J. VALDINI & ASSOCIATES, P.A., a Florida Professional Association, Defendants.* (published: March 30, 2021)

In this case the court occupied a more restrictive position compared to the previous cases in two pivotal points: materiality and scienter. In terms of materiality, the Court held that FAR is “not an all-purpose antifraud statute.” “Nor is it sufficient for a finding of materiality that the Government would have the option to decline to pay if it knew of the defendant’s noncompliance.” In terms of scienter, the Court cited Harrison II. 352 F.3d at 918 that there is a possibility of “collective knowledge” to build up as a scienter under FCA.

As indicated by the cited cases, plaintiffs – in TIP cases they are in an undoubtedly disadvantaged situation – need further leverage in terms of financial, institutional and informational support. It is obvious that more Department of Justice (DoJ) and DoD personnel are needed on this field. The public financing of the additional staff might be enhanced using the analogy of forfeiture rules. Furthermore, cleaning supply chains from TIPs may contribute to economic growth – according to Executive Order No. 14017.

## Conclusions

Regarding the research question of the article, the following findings can be formulated, based on the legal research put forth above.

*How does the False Claims Act relate to other, specifically anti-TIP public procurement regulations and policies?*

FCA holds tremendous potential by flipping the economic model of TIP conducts by benefiting the victims. It appears however, that FCA is not yet the silver bullet for FAR-TIP claims despite its obvious potentials. By the time being, potential plaintiffs are not in the practical position to enforce their rights for they are not likely to substantiate materiality and scienter requirements against a large organisation, furthermore, they are unlikely to have access to competent FCA lawyers. The unwillingness of whistleblowers may be in connection with their pure cost-benefit calculations which have to compare short-term gains discounted by a relatively high probability ratio with a certain long-term loss in terms of losing the given job and starting a new life.

Reparation rules need to be further developed. FAR is lacking means to provide full or partial reparation to TIP victims. This is a conceptual shortcoming of FAR which has to be amended.

Furthermore, COTS rules need to be revised because low added value industries such as agriculture, mining and clothing are gravely affected by global TIP, furthermore, COTS products represent a high proportion of public procurement expenditures. Still, the U.S. federal legal system (containing both FAR and FCA) appears to decisively outperform both the UK and the EU in fighting TIPs in public procurement-related supply chains, the latter two appearing outdated, unrealistic and negligent of human suffering caused by TIP.

## References

- BOIGON, Molly – LEHREN, Andrew W. – STRICKLER, Laura – KUBE, Courtney – SCHECTER, Anna – ALSHAMMARI, Yousef H. (2022): 'Working in Fear': Some Private Contractors are Accused of Abusive Labor Practices on U.S. Military Bases. *NBC News*, 27 October 2022. Online: <https://www.nbcnews.com/news/world/private-contractors-are-accused-abusive-labor-practices-us-military-ba-rcna52110>
- CHEN, Lujie – ZHAO, Xiande – TANG, Ou – PRICE, Lydia – ZHANG, Shanshan – ZHU, Wenwen (2017): Supply Chain Collaboration for Sustainability: A Literature Review and Future Research Agenda. *International Journal of Production Economics*, 194, 73–87. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2017.04.005>
- COCKAYNE, James (2015): *Unshackling Development: Why We Need a Global Partnership to End Modern Slavery*. United Nations University. Online: <https://ensz-newyork.mfa.gov.hu/assets/22/39/73/73a9677a106278223802c3fa3b6ffd309ef5d4df.pdf>
- Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan (2011): *Transforming Wartime Contracting. Controlling Costs, Reducing Risks*. Final Report to Congress. Online: [www.wartimecontracting.gov/docs/CWC\\_FinalReport-lowres.pdf](http://www.wartimecontracting.gov/docs/CWC_FinalReport-lowres.pdf)
- CROUCH IV, Willis C. – MORRIS, Austin L. – PEASLEE, Kevin P. (2021): *The Price of Slavery: An Analysis of Human Trafficking Policy and Spending in Department of Defense Procurement*. Monterey, CA: Naval Postgraduate School. Online: <https://dair.nps.edu/bitstream/123456789/4525/1/NPS-AM-22-016.pdf>
- Department of Justice (2020): *The Attorney General's Annual Report to Congress on U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons*. Fiscal Year 2020. Online: [www.justice.gov/d9/pages/attachments/2022/03/24/fy20\\_ag\\_ht\\_report.pdf](http://www.justice.gov/d9/pages/attachments/2022/03/24/fy20_ag_ht_report.pdf)
- Department of State USA (2022): *Trafficking in Persons Report*. Online: [www.state.gov/wp-content/uploads/2022/08/22-00757-TIP-REPORT\\_072822-inaccessible.pdf](http://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/08/22-00757-TIP-REPORT_072822-inaccessible.pdf)
- EMBERSON, Caroline – TRAUTRIMS, Alexander (2019): Chapter 11: Public Procurement and Modern Slavery Risks in the English Adult Social Care Sector. In MARTIN-ORTEGA, Olga – O'BRIEN, Claire Methven (eds.): *Public Procurement and Human Rights*. Cheltenham: Edward Elgar, 180–191. Online: <https://doi.org/10.4337/9781788116312.00021>
- GELLÉN, Márton (2024): Can Public Procurements Contribute to Fighting Trading in Persons? *Public Organization Review: A Global Journal*. Online: <https://doi.org/10.1007/s11115-024-00779-9>

- GRIMMER, Caitlin (2013): Procuring Protection: Using the False Claims Act to Combat Human Trafficking by Government Contractors. *Public Contract Law Journal*, 43(1), 127–144.
- HALL, Stephen (2022): Modern Slavery is Increasing – 1 in Every 150 People are Victims. *World Economic Forum*, 16 September 2022. Online: [www.weforum.org/stories/2022/09/global-modern-slavery-trafficking/](http://www.weforum.org/stories/2022/09/global-modern-slavery-trafficking/)
- HOWARD, Neil – FORIN, Roberto (2019): Migrant Workers, ‘Modern Slavery’ and the Politics of Representation in Italian Tomato Production. *Economy and Society*, 48(4), 579–601. Online: <https://doi.org/10.1080/03085147.2019.1672426>
- MCCRUDDEN, Christopher (2004): Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes. *Natural Resources Forum* 28, 257–267. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x>
- MCQUE, Katie (2022): Abuses in U.S. Bases in the Persian Gulf Ensnare Legions of Migrant Workers. *The Washington Post*, 27 October 2022. Online: [www.washingtonpost.com/world/2022/10/27/defense-contractors-persian-gulf-trafficking](http://www.washingtonpost.com/world/2022/10/27/defense-contractors-persian-gulf-trafficking)
- NOLAN, Justine – BOTT, Gregory (2018): Global Supply Chains and Human Rights: Spotlight on Forced Labour and Modern Slavery Practices. *Australian Journal of Human Rights*, 24(1), 44–69. Online: <https://doi.org/10.1080/1323238X.2018.1441610>
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000. Online: [www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons](http://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons)
- United Nations (2011): *Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*. New York and Geneva.
- U.S. Customs and Border Protection (2020): *CBP Revokes Withhold Release Order on Disposable Rubber Gloves*. 24 March 2020. Online: [www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-revokes-withhold-release-order-disposable-rubber-gloves](http://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-revokes-withhold-release-order-disposable-rubber-gloves)
- Walk Free (2019): New Data Reveals Widespread Failure by Governments in Tackling Modern Slavery. *Walk Free*, 17 July 2019. Online: [www.globalslaveryindex.org/news/new-data-reveals-widespread-failure-by-governments-in-tackling-modern-slavery/](http://www.globalslaveryindex.org/news/new-data-reveals-widespread-failure-by-governments-in-tackling-modern-slavery/)
- ZHENG, Xiao-Xue – LI, Deng-Feng – LIU, Zhi – JIA, Fu – LEV, Benjamin (2021): Willingness-to-Cede Behaviour in Sustainable Supply Chain Coordination. *International Journal of Production Economics*, 240. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2021.108207>

# Freedom of Speech and Sedition in Post-Colonial Democracies: Lessons from Kenya, Ghana and South Africa for India

AADI RAJESH<sup>1</sup>

*Freedom of speech is a fundamental right in India, but colonial-era sedition laws and anti-terror laws, which challenge the core ethos of an independent democratic nation such as India have become a major challenge for the Indian society and question the existence, value and possible misuse of such laws. Since 2014, cases under the sedition law have increased by 28%, challenging the guarantees of human rights in India. With activists and legal experts questioning the value and misuse potential of such laws in India, the country should look up to the examples set by various post-colonial African states such as Kenya, Ghana and South Africa, which have favoured robust democratic standards and constitutional freedoms over colonial and apartheid-era sedition laws.*

**Keywords:** post-colonial democracies, freedom of speech, the Sedition Law and UAPA, India, human rights

## Introduction

India is the largest democracy in the world and has long considered itself as the “Mother of Democracy”.<sup>2</sup> The documented history of human rights in India can be traced back to the 3<sup>rd</sup> century BCE, during the reign of Emperor Ashoka of the Mauryan Empire. The documents, known as the Edicts of Ashoka are inscriptions across the Indian subcontinent. These documents discuss ideas of universal welfare, non-violence, religious tolerance, justice and accountability and public welfare initiatives.<sup>3</sup>

In the modern era, born out of a struggle for independence, the fathers and mothers of the new nation were deeply idealistic in their view on human rights, as during the time of British colonialism in India, human rights in India were

1 Student, Ludovika University of Public Service, e-mail: [nayyaraadi@gmail.com](mailto:nayyaraadi@gmail.com)

2 BAJPAEE 2024.

3 BHARGAVA 2015.

restricted and the colonial government mainly prioritised its interests over the rights and welfare of the Indian citizens.<sup>4</sup> The first, recorded demand for Human Rights for the Indian citizens under the British rule came in the Constitution of India Bill of 1895. Although Indian leaders advocated for the bill in the colonial era, it was never passed then, but it did influence the 1950 Constitution of independent India.<sup>5</sup>

The newly empowered leaders of a free India saw human rights as the cornerstone of building a democratic and just society. India's first Prime Minister, Jawaharlal Nehru firmly believed in human rights as an essential element in a free, independent India. Beyond the newly independent India, Prime Minister Nehru also advocated for the rights of Africans in various domestic and international forums, and linked the African struggle for independence as a human rights issue, especially the institutional racism under apartheid in South Africa.<sup>6</sup>

Prime Minister Nehru's ideas were shared by B.R. Ambedkar, the architect of the Indian constitution. Ambedkar focused on eliminating all forms of discrimination in society, especially caste-based discrimination, which had plagued Indian society for centuries. He viewed the constitution to be a social contract and a legal safeguard, which could ensure justice for marginalised groups and individuals.<sup>7</sup>

## Human rights in India

The Indian constitution is a comprehensive human rights document and emphasises dignity, liberty, equality and justice. India is a signatory to various international human rights agreements such as the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).<sup>8</sup>

Some of the major rights guaranteed in the Indian constitution include the Right to Equality (Articles 14–18), where the individual is equal before the law, irrespective of his/her religion, colour, race, sex, caste or place of birth. Right to Freedom (Articles 19–22), where the individual or group of individuals have the right to freedom of speech, expression, assembly, association, movement, residency or occupation. These rights also include protection against arbitrary arrest, right to life and personal liberty and right to free and compulsory education for children between the age 6–14. Right Against Exploitation (Articles 23–24), where the individual is protected against child labour, forced labour or human trafficking, Right to Freedom

4 MADAN 2017.

5 Constitution of India.

6 SRIVASTAVA 1996.

7 See: [www.constitutionofindia.net/members/b-r-ambedkar/#:~:text=On%2025%20November%201949%2C%20a,as%20the%20principles%20of%20life](http://www.constitutionofindia.net/members/b-r-ambedkar/#:~:text=On%2025%20November%201949%2C%20a,as%20the%20principles%20of%20life)

8 See: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=IND&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=IND&Lang=EN)

of Religion (Articles 25–28), Cultural and Educational Rights (Articles 29–30) and Right to Constitutional Remedies (Article 32), where the individual holds the right to approach the courts in case of rights violations.<sup>9</sup>

Furthermore, India has enacted various legislative frameworks such as the Child Labour (Prohibition and Regulation) Act, 1986,<sup>10</sup> the Scheduled Castes and Scheduled Tribes (Prevention of Atrocities) Act, 1989,<sup>11</sup> the Protection of Human Rights Act, 1993 which establishes the National Human Rights Commission (NHRC)<sup>12</sup> and the Domestic Violence Act, 2005<sup>13</sup> to operationalise the constitution protections.

Despite these guaranteed rights and the legal framework protecting these fundamental rights, Indian society is plagued with improper implementation of these laws and often fails to protect the human rights of its citizens. Reports of extrajudicial killings by the state or its agents, torture and inhuman behaviour by the police, harsh and life-threatening prison conditions, interference in privacy by the state and various unjustified arrests of political opponents, activities and journalists etc. have brought to light the dismal state of human rights in India.<sup>14</sup>

Furthermore, the Indian state has created legislation and guidelines to restrict the rights guaranteed in the Indian constitution, and among those laws the two main laws are the Section 124A of the Indian Penal Code (IPC) and the Unlawful Activities (Prevention) Act (UAPA), both of which are broadly used in cases of sedition.

## The Sedition Law and UAPA

According to Section 124A of the IPC, sedition is defined as an act involving words (spoken or written), signs, visible representations, or any other means that bring or attempt to bring hatred, contempt or dissatisfaction towards the Government of India. According to the law, sedition under Section 124A is a non-bailable offense and the individual could be punished with life imprisonment.<sup>15</sup>

The sedition act was created by the British colonial government in 1870 to suppress the Indian freedom struggle. Some major individuals who were punished under this act include Bal Gangadhar Tilak (1908)<sup>16</sup> who was among the prominent freedom fighters against British colonialism and was charged by the British colonial authorities for criticising their policies, and Mahatma Gandhi (1922), the father of the Indian nation who was charged for his writings published in his newspaper, *Young India*.<sup>17</sup>

9 See: <https://legislative.gov.in/constitution-of-india/>

10 Government of India 1986.

11 Parliament of India 1989.

12 The Protection of Human Rights Act, 1993.

13 The Protection of Women from Domestic Violence Rules, 2006.

14 United States Department of State 2023.

15 BASU–SEN 2023.

16 MUKHERJEE 2017.

17 Indian Culture [s. a.].



Although the law was created by the British authorities, the independent Indian government in the post-independence era continued using this act to curb opposition and suppress freedom of speech and limit constitutional rights. Various student activists such as Kanhaiya Kumar, a student at the Jawaharlal Nehru University, charged for allegedly raising anti-national slogans during a protest in 2016 and environment activist Disha Ravi charged in 2021 for her involvement in the farmers' protest<sup>18</sup> faced the burden of sedition laws while expressing their freedom of speech in India.

Since 2014, under the new government, cases under the sedition law have increased by 28%, challenging the guarantees of human rights in India. Over 500 cases of sedition have been filed in India since 2014 involving more than 7,000 individuals. While courts eventually dismiss most of the cases under sedition laws, the stringent punishment and challenges with bail and the threat of arbitrary arrests and detention brings to light the abuse of sedition laws in India.<sup>19</sup>

Furthermore, a 2021 report by the National Crime Records Bureau (NCRB) revealed that while sedition cases have risen, actual convictions remain low, indicating the possible misuse and overuse of the sedition law.<sup>20</sup>

Although, since 2022, under the directives of the Supreme Court, Section 124A of the IPC, i.e., the sedition law is officially suspended in India for fear of misuse and abuse by the government, the law is yet to be repealed and remains a point of contention between freedom of speech activists and the Government of India.<sup>21</sup>

Beyond Section 124A of the IPC, the sedition Law, the Unlawful Activities (Prevention) Act (UAPA) is another such law enacted in 1967 in post-independence India to prevent unlawful activities and associations that threaten the sovereignty, territorial integrity and security of India. Although, the law was created to counter organisations and individuals involved in activities that harm the public good, such as terrorist activities, etc., critics argue that the law has been used to target political opponents, curb dissidents and target journalists, activists and social workers.<sup>22</sup>

Under the UAPA, bail provisions are extremely stringent due to the presumption of guilt, and the accused can be detained for over 180 days without a charge sheet filed. Furthermore, the broad definition of terms such as “unlawful activity” and “terrorism” opens room for wide misuse of the laws.<sup>23</sup>

Writers such as Arundhati Roy who was charged in 2010 for her comments on Kashmir and various other journalists, academics, writers and political opponents have brought to light the abuse of sedition laws by the Indian state.<sup>24</sup>

18 India News 2022.

19 LAKHDHIR 2022.

20 HARI 2022.

21 BASU–SEN 2023.

22 BASU–SEN 2023.

23 BASU–SEN 2023.

24 RAJGURU 2024.

The UAPA, however, is different from sedition laws as it focuses on terrorism and national security-related challenges, critics argue that the UAPA has been used similarly to sedition laws in India to curb dissent and suppress democratic freedoms.

The Supreme Court of India has also contested the law and raised concerns about the misuse, stringent provisions and potential impact on civil liberties. Although the Supreme Court agrees that national security is paramount, the court emphasises the need to protect constitutional rights such as freedom of speech and personal liberty.<sup>25</sup>

In 2023, the Indian government brought in a new set of criminal code, known as the *Bhartiya Nyaya Sanhita* (BNS). The new code came into effect on 1 July 2024 and abolished the Sedition Law, Section 124A of the erstwhile Indian Penal Code but created new sedition laws, namely Section 150 and Section 152 under the new BNS. Critics argue that the new laws are similar to the old sedition laws and have the potential for abuse and misuse by the state. In the BNS, the UAPA is not repealed, and another anti-terrorism law is added, Section 113 of the BNS, which has also drawn criticism from the legal fraternity and civil society organisations.<sup>26</sup>

### **Comparison with some post-colonial African states**

Across the developing world, various countries have their own history and experiences with sedition laws and constitutional safeguards, and comparing India with other post-colonial democracies, such as Kenya, Ghana and South Africa, present an ideal point of comparison.

Similar to India, the British colonial governments implemented the sedition laws in Kenya. As a British colony between 1920–1963, the colonial government enacted sedition laws, under which anything that might challenge the legitimacy of the colonial rule and anything that might incite hatred, discontent or contempt towards the colonial government were considered seditious.<sup>27</sup>

The act was used against the individuals in the Mau-Mau Uprising (1952–1960) and various other instances.<sup>28</sup> Post-independence in 1963, the sedition laws were retained by the Jomo Kenyatta government and actively used under the authoritarian rule of Daniel arap Moi (1978–2002). Following criticism and pressures from civil society and human rights activists, in 1997 Kenya repealed the sedition laws and in 2017, the Supreme Court of Kenya declared criminal defamation to be unconstitutional.<sup>29</sup>

Beyond Kenya, Ghana, which was also a British colony, had similar colonial era sedition laws as India. Under the Criminal Code of Ordinance of 1892, sedition was defined in the Section 183. Section 183 explicitly defined sedition as any act inciting

---

25 NEOG 2023.

26 CHANDRA 2024.

27 Kenya Law 2023.

28 MUNENE 2002: 135–136.

29 SMITH et al. 2022.

dissatisfaction against the colonial government and the publication of seditious material such as pamphlets, books, news articles or giving seditious speeches.<sup>30</sup> The punishment under the sedition act was strict similar to India to prevent and deter anti-colonial sentiments and activities.

The first Prime Minister of Ghana, Kwame Nkrumah and several members of his newly formed CPP (Convention People's Party) were charged with sedition in 1950 by the colonial government due to their activities and protests against the colonial rule.<sup>31</sup>

After its independence in 1957, under Prime Minister Kwame Nkrumah, Ghana retained the sedition laws, and criticism arose of their misuse in free Ghana to suppress opposition of the government. In 2001, under the administration of John Agyekum Kufuor, through a reform of the Criminal Code, Section 183 was officially repealed, ending the legacy of colonial era sedition laws in Ghana.<sup>32</sup>

South Africa is another post-colonial African state, which is a complex multi-cultural society similar to India with a long history of challenges with human rights during the colonial administration and the post-apartheid era.

In the colonial and apartheid eras, laws such as the Suppression of Communism Act and Terrorism Act<sup>33</sup> were used to suppress political dissent and silence activities, similar to the sedition laws in colonial India. Many South African activists and politicians especially from the African National Congress (ANC) were charged with sedition laws in Africa, including Nelson Mandela, and 155 other activists were arrested and charged with treason in 1956.<sup>34</sup>

In the post-1994 transition to democracy, South Africa actively worked to dismantle repressive legislations and focused on uplifting the human rights standards for the region and the world. In the words of Nelson Mandela: "To deny people their human rights is to challenge their very humanity."<sup>35</sup> South Africa aimed to be a champion of human rights and one of the most progressive and inclusive nations in the world, and in 1996, the country adopted a new constitution, which safeguarded the citizens' rights and liberty with strong protections of freedom of speech.

The 1996 South African constitution guarantees freedom of speech and robust protections for political and social expressions under its Bill of Rights and is acknowledged as one of the most progressive and transformative constitution in the world.<sup>36</sup>

Although, similar to India, South Africa still has its apartheid-era sedition laws, these are used much less frequently compared to India.<sup>37</sup> South Africa does have anti-terrorism laws such as the Protection of Constitutional Democracy Against Terrorist

30 LARYEA – KWANSAH-AIDOO 2005.

31 D'ACQUISTO 2024.

32 LARYEA – KWANSAH-AIDOO 2005.

33 South African History Online 2012.

34 Nelson Mandela's Testimony at the Treason Trial, 1956–60.

35 United Nations [s. a.].

36 25th Anniversary of the Constitution 2021.

37 Helen Suzman Foundation [s. a.].

and Related Activities Act (POCDATARA) (2004),<sup>38</sup> which, similar to India, poses a challenge in potential misuse.

It can be argued that compared to India, South Africa has a more robust constitutional court framework, which works to preserve the rights of individuals. While the Indian constitution was an elitist project and was drafted over 70 years ago, the South African constitution was a participatory process, adopted much later, in 1996, at the peak of the modern international human rights movement.<sup>39</sup>

Furthermore, according to various international human rights indexes such as the Freedom House, report in 2024, India scored 66/100 in overall freedom score, with 33/40 in political rights and 33/60 in civil liberties and is rated a partial free democracy.<sup>40</sup> In comparison, South Africa scored 79/100 in overall freedom score, with 33/40 in political rights and 46/60 in civil liberties, and is rated a free democracy.<sup>41</sup>

## Conclusion

To conclude, although India has retained its democracy since its independence and continued as one of the few democracies in the global East and the global South, it faces challenges in maintaining the fundamental rights to speech for its citizens and promoting a free liberal society due to its sedition laws.

In this aspect, the examples of Kenya and Ghana, by completely repealing its sedition laws, and South Africa, with the provision of strong legal structures to protect citizens' right to freedom of speech, serve as an example of empowering a complex multicultural society.

As pointed out by the High Court of Delhi during the hearing of a sedition case in 2022, "the 5000 years old civilization of India has never been averse to ideas from various quarters", and "In my considered opinion, Citizens are conscience keepers of government in any democratic Nation. They cannot be put behind the bars simply because they choose to disagree with the State policies. The offence of sedition cannot be invoked to minister to the wounded vanity of the governments."<sup>42</sup>

India, with its democratic and pluralistic credentials, has the opportunity to stand as an example for the developing world and in light of challenges faced by the developed world as well, India could take the lead by raising standards of human rights and societal freedoms.

---

38 Republic of South Africa 2005.

39 SRIPATI 2006.

40 Freedom House, [s. a.a].

41 Freedom House, [s. a.b].

42 PTI 2021.

## References

- 1967 Terrorism Act, No. 83 of 1967 (2012). *South African History Online*, 25 May 2012. Online. Online: [www.sahistory.org.za/article/1967-terrorism-act-no-83-1967](http://www.sahistory.org.za/article/1967-terrorism-act-no-83-1967)
- BAJPAEE, Chietigj (2024): *How India's democracy shapes its global role and relations with the West*. Chatham House. Online: <https://doi.org/10.55317/9781784136000>
- BASU, Subhajit – SEN, Shameek (2023): Silenced Voices: Unravelling India's Dissent Crisis Through Historical and Contemporary Analysis of Free Speech and Suppression. *Information Communications Technology Law*, 33(1), 42–65. Online: <https://doi.org/10.1080/13600834.2023.2249780>
- BHARGAVA, Rajeev (2015): The Roots of Indian Pluralism. *Philosophy & Social Criticism*, 41(4–5), 367–381. Online: <https://doi.org/10.1177/0191453715577740>
- CHANDRA, Rajshree (2024): Colonial Reality of India's Criminal Laws Remains Despite the New Hindi Names. *The Wire*, 21 June 2024. Online: <https://thewire.in/law/colonial-reality-of-indias-criminal-laws-remains-despite-the-new-hindi-names>
- Constitution of India [s. a.]: The Constitution of India Bill (Unknown, 1895). Online: [www.constitutionofindia.net/historical-constitution/the-constitution-of-india-bill-unknown-1895](http://www.constitutionofindia.net/historical-constitution/the-constitution-of-india-bill-unknown-1895)
- D'ACQUISTO, Stella (2024): Kwame Nkrumah: Wrestling with Nonviolence. *The Nonviolence Project*, 16 March 2024. Online: <https://thenonviolenceproject.wisc.edu/2024/03/16/kwame-nkrumah-wrestling-with-nonviolence>
- Freedom House [s. a.a]: *India*. Online: <https://freedomhouse.org/country/india/freedom-world/2024>
- Freedom House [s. a.b]: *South Africa*. Online: <https://freedomhouse.org/country/south-africa/freedom-world/2024>
- Government of India (1986): The Child Labour (Prohibition and Regulation) Act, 1986. Online: [https://labour.gov.in/sites/default/files/act\\_2.pdf](https://labour.gov.in/sites/default/files/act_2.pdf)
- HARL, Abhishek (2022): Explainer: How the Sedition Law Has Been Used in the Modi Era. (n.d.). *The Wire*, 11 May 2022. Online: <https://thewire.in/government/explainer-how-the-sedition-law-has-been-used-in-the-modi-era>
- Helen Suzman Foundation [s. a.]: *Treason in Southern Africa*. Online: <https://hsf.org.za/publications/hsf-briefs/treason-in-southern-africa>
- India News (2022): From Kanhaiya Kumar to Activist Disha Ravi: A Look at Past Sedition Cases. *NDTV*, 11 May 2022. Online: [www.ndtv.com/india-news/from-kanhaiya-kumar-to-activist-disha-ravi-a-look-at-past-sedition-cases-2965686](http://www.ndtv.com/india-news/from-kanhaiya-kumar-to-activist-disha-ravi-a-look-at-past-sedition-cases-2965686)
- Indian Culture [s. a.]: *Mahatma Gandhi's Statement at the Sedition Trial (1922)*. Online: <https://indianculture.gov.in/node/2823552>
- Kenya Law (2023): Petition E016 of 2023. Online: <https://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/284070>
- LAKHDHIR, Linda (2022): Sedition Law: Why India Should Break from Britain's Abusive Legacy. *Human Rights Watch*, 18 July 2022. Online: [www.hrw.org/news/2022/07/18/sedition-law-why-india-should-break-britains-abusive-legacy](http://www.hrw.org/news/2022/07/18/sedition-law-why-india-should-break-britains-abusive-legacy)
- LARYEA, Emmanuel – KWANSAH-AIDOO, Kwamena (2005): Going, Going, Gone! *Ghana Studies*, 8(1), 127–168. Online: <https://doi.org/10.3368/g8.1.127>
- MADAN, Nidhi (2017): History & Development of Human Rights in Indian. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 22(6), 1–6. Online: <https://doi.org/10.9790/0837-2206090106>

- MUKHERJEE, Mithi (2017): Sedition, Law, and the British Empire in India: The Trial of Tilak (1908). *Law Culture and the Humanities*, 16(3), 454–476. Online: <https://doi.org/10.1177/1743872116685034>
- MUNENE, Anthony W. (2002): The Bill of Rights and Constitutional Order: A Kenyan Perspective. *African Human Rights Law Journal*, 2(1), 135–159. Online: [www.ahrlj.up.ac.za/images/ahrlj/2002/ahrlj\\_vol2\\_no1\\_2002\\_anthony\\_wambugu\\_munene.pdf](http://www.ahrlj.up.ac.za/images/ahrlj/2002/ahrlj_vol2_no1_2002_anthony_wambugu_munene.pdf)
- Nelson Mandela's Testimony at the Treason Trial, 1956–60. Online: <https://disa.ukzn.ac.za/sites/default/files/DC%20Metadata%20Files/Gandhi-Luthuli%20Documentation%20Centre/DOC%201982-36/DOC%201982-36.pdf>
- NEOG, Tarali (2023): Balancing Act: Navigating National Security and Civil Liberties in Anti-Terrorism Legislation under the Indian Constitution. *NLUA Law Review*, 7, 239–275. Online: <https://nluassam.ac.in/docs/Journals/NLUALR/Volume-7/Article%2010.pdf>
- Parliament of India (1989): The Scheduled Castes and Scheduled Tribes (Prevention of Atrocities) Act, 1989. Online: <https://socialjustice.gov.in/writereaddata/UploadFile/The%20Scheduled%20Castes%20and%20Scheduled%20Tribes.pdf>
- PTI (2021): Toolkit Row: Climate Activist Disha Ravi Released from Tihar Jail After Court Terms Evidence as Scanty and Sketchy. *The New Indian Express*, 23 February 2021. Online: [www.newindianexpress.com/nation/2021/Feb/23/toolkit-row-climate-activist-disha-ravi-released-from-tihar-jail-aftercourtterms-evidence-as-scanty-and-sketchy-2267998.html](http://www.newindianexpress.com/nation/2021/Feb/23/toolkit-row-climate-activist-disha-ravi-released-from-tihar-jail-aftercourtterms-evidence-as-scanty-and-sketchy-2267998.html)
- RAJGURU, Sreejayaa (2024): The Strangling Grip of UAPA: Silencing Arundhati Roy and the Voices of Dissent. *The Wire*, 17 June 2024. Online: [https://thewire.in/law/the-strangling-grip-of-uapa-silencing-arundhati-roy-and-the-voices-of-dissent/?mid\\_related\\_new](https://thewire.in/law/the-strangling-grip-of-uapa-silencing-arundhati-roy-and-the-voices-of-dissent/?mid_related_new)
- Republic of South Africa (2005): Protection of Constitutional Democracy Against Terrorist and Related Activities Act. Online: [www.fic.gov.za/wp-content/uploads/2023/10/Protection-of-Constitutional-Democracy-Against-Terrorist-and-Related-Activities-Act-.pdf](http://www.fic.gov.za/wp-content/uploads/2023/10/Protection-of-Constitutional-Democracy-Against-Terrorist-and-Related-Activities-Act-.pdf)
- SMITH, Adam M. – YIM, Charlene – KAHLOON, Marryum (2022): *The Crime of Sedition: At the Crossroads of Reform and Resurgence*. Sedition Report. Online: <https://hri.law.columbia.edu/sites/default/files/publications/sedition-report-april-2022.pdf>
- SRIPATI, Vijayashri (2006): *Constitutionalism in India and South Africa: A Comparative Study from a Human Rights Perspective*. Edmonton: University of Alberta. SRIVASTAVA, P. (1996): Jawahar Lal Nehru's Perception of Africa. *India Quarterly*, 52(3), 21–30. Online: <https://doi.org/10.1177/097492849605200302>
- The Department of Justice and Constitutional Development (2021): *25<sup>th</sup> Anniversary of the Constitution*. Online: [www.justice.gov.za/constitution/docs/25thAnniversary.html](http://www.justice.gov.za/constitution/docs/25thAnniversary.html)
- The Protection of Human Rights Act, 1993. Online: [www.mha.gov.in/sites/default/files/Protection%20of%20HR%20Act1993\\_0.pdf](http://www.mha.gov.in/sites/default/files/Protection%20of%20HR%20Act1993_0.pdf)
- The Protection of Women from Domestic Violence Rules, 2006. Online: [https://socialwelfare.tripura.gov.in/sites/default/files/Protection%20of%20Women%20from%20Domestic%20Violence%20Act%2C%202005\\_1%20%281%29.pdf](https://socialwelfare.tripura.gov.in/sites/default/files/Protection%20of%20Women%20from%20Domestic%20Violence%20Act%2C%202005_1%20%281%29.pdf)
- United Nations [s. a.]: *Building on the Legacy of Nelson Mandela*. Online: [www.un.org/en/exhibits/page/building-legacy-nelson-mandela](http://www.un.org/en/exhibits/page/building-legacy-nelson-mandela)
- United States Department of State (2023): *2023 Country Reports on Human Rights Practices: India*. Online: [www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/india](http://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/india)

# Tartalom

## TANULMÁNYOK

**LENTNER CSABA – FÜRÉSZ TÜNDE:**

*A kisgyermekes szülők munkaerőpiaci  
részvételének elősegítése Magyarországon* 5

**TÓTH TIBOR:** *Gondozás és demográfiai*

*átalakulás: az Európai Gondozási  
Stratégia régi és új irányai* 27

**UDVARHELYI MÁRTON MIKLÓS:** *A választás*

*eredménye elleni jogorvoslatok  
a 2024. évi önkormányzati választások  
tükrében* 43

**HERÉDI GERGŐ:** *Az önkényuralmi*

*jelképek és a véleménynyilvánítás  
szabadságának kapcsolata az aktuális  
Z dilemma fényében* 55

**MELINDA SZAPPANYOS – ABIGAIL QUEVEDO:**

*Cold Case? Unpunished Human Rights  
Abuses?* 69

**MÁRTON GELLÉN:** *How Human Exploitation*

*May Be Fought in Public Procurement-  
Affected Industries?* 93

**AADI RAJESH:** *Freedom of Speech and*

*Sedition in Post-Colonial Democracies:  
Lessons from Kenya, Ghana and South  
Africa for India* 109