



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

XIII. évfolyam (2025)
3. szám

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

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

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök

Badó Attila	Kis Norbert	Patyi András
Balogh Zsolt	Kiss György	Polt Péter
Bándi Gyula	Koltay András	Schanda Balázs
Bódi Stefánia	Kondorosi Ferenc	Smuk Péter
Csath Magdolna	Korhecz Tamás	Ujházy László
Darák Péter	Kukorelli István	Varga Réka
Maciej Dybowski	Herbert Küpper	Varga Zs. András
Halász Iván	Silvio Marcus-Helmons	Vizi Balázs
Halmi Péter	Molnár Miklós†	Weller Mónika
Hörcherné Marosi Ildikó	Pap András László	Leo Zwaak

SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő

Auer Ádám

Balogh-Békesi Nóra

Horváth Anett

Téglási András

Olvasószerkesztők: Farkas-Nagy Judit, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

Borítókép: depositphotos.com



Tartalom

TANULMÁNYOK

HÉRICS ATTILA ISTVÁN: Vallási szimbólumok és a szekularizmus konfliktusai Európában	5
ZSÓFIA NAGY: The Development of Case Law on Parental Rights and Surrogacy at the European Court of Human Rights	23
TÖRÖK CSABA: A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtásának alapjogi aspektusai	43
WÉBER DALMA: Gyermek kényszerű áttelepítése az orosz–ukrán konfliktusban	53
JAFAR SAKKOUR: International Economic Sanctions and Their Implications	77
DABA MOTI DUGUMA: The Impact of Management Competencies on Civil Service Performance	87

Vallási szimbólumok és a szekularizmus konfliktusai Európában

*A Strasbourg–Luxembourg-tengely elemzése*¹

HÉRICS ATTILA ISTVÁN²

A forum externum védelme, a mérlegelési mozgástér (margin of appreciation), valamint a munkahelyi semlegességi politikák arányossági felülvizsgálata e tanulmány összehasonlításának fő kulcspontjai az EJEB és az EUB vallási szimbólumokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatáról. Szemben a luxembourgi joggyakorlattal (Achbita, Bougnaoui, WABE/Müller), amely az egyenlő bánásmód és a belső piac logikájában gyökerező, formálisabb arányossági tesztet alkalmaz, a strasbourgi irány (Kokkinakis, Dahlab, Leyla Şahin, Lautsi, Eweida, S.A.S., Hamidović, Mikyas) kontextusérzékeny, és nagyobb teret enged a nemzeti alkotmányos identitásnak. A tanulmány mellett érvel, hogy egy egységesebb, hatásalapú – a megfigyelhető egyéni sérelemre összpontosító – elemzés az eltérő rendszerszintű célok ellenére is egységesíthetné a megközelítéseket.

Kulcsszavak: vallásszabadság, vallási szimbólumok, szekularizmus, margin of appreciation, arányosság, munkahelyi semlegesség, egyenlő bánásmód

Religious Symbols and the Conflicts of Secularism in Europe

An Analysis of the Strasbourg–Luxembourg Axis

The protection of the forum externum, the margin of appreciation, and the proportionality review of workplace neutrality policies are the main topics of this article's comparison of the case law on religious symbols from the ECtHR and the CJEU. In contrast to the Luxembourg jurisprudence (Achbita, Bougnaoui, WABE/Müller), which employs a more formal proportionality test rooted in equal treatment and internal market logic, the Strasbourg line (Kokkinakis, Dahlab, Leyla Şahin, Lautsi, Eweida, S.A.S., Hamidović, Mikyas) is context-sensitive and grants greater deference to national constitutional identity. The paper makes the case that a more

¹ A cikk a Mathias Corvinus Collegium támogatásával készült.

² Joghallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar; junior kutató, Mathias Corvinus Collegium Közjogi Műhely, e-mail: herics.attila@icloud.com

cohesive effects-based analysis focused on observable individual harm could unify the approaches despite disparate systemic goals.

Keywords: freedom of religion, religious symbols, secularism, margin of appreciation, proportionality, workplace neutrality, equal treatment

Bevezető gondolatok – történeti visszatekintés

„Egy emberi jogi bíróság nem engedheti meg magának, hogy történelmi Alzheimer-kórban szenvedjen. Nincs joga arra, hogy figyelmen kívül hagyja egy nemzet történelmének kulturális folyamatosságát az idők során, és azt sem, ami egy nép arculatát formálta és meghatározta. [...] Egy európai bíróságnak nem lehet az a feladata, hogy évszázadok európai hagyományával szakítson”

– vallotta Giovanni Bonello, az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB, Bíróság) máltai származású bírása.³

Az EJEB ítélkezési gyakorlatában a vallásszabadsággal kapcsolatos kérdések viszonylag későn merültek fel, annak ellenére, hogy ekkorra a Bíróság már hosszabb ideje működött. Az első jelentős ítélet, amely a vallásszabadsággal foglalkozott, a *Kokkinakis kontra Görögország* ügyben született. Kokkinakis úr ellen, aki a Jehova Tanúi vallási közösség tagja volt, a görög hatóságok eljárást indítottak, mert megsértette az országos proszelitizmust tiltó jogszabályokat. Az EJEB megállapította, hogy bár a vallásszabadság magában foglalja a vallási meggyőződés kifejezésének és terjesztésének jogát is, az állam beavatkozása az indítványozó jogainak gyakorlásába nem volt igazolható, ezért az Emberi Jogok Európai Egyezménye 9. cikkének megsértését jelentette.⁴ Az ítélet egyértelművé tette, hogy a békés hittérítés és annak gyakorlása a vallásszabadság védelme alá tartozik, és az ilyen tevékenységek indokolatlan korlátozása ellentétes az Egyezménnyel.⁵

A vallásszabadság a legrégebbi alapjogok közé tartozik, amely nélkülözhetetlen az emberi méltóság és a személyes – individuális identitás szabad megéléséhez.⁶ Emellett szoros kapcsolatban áll más alapjogokkal is, mint például a lelkiismereti szabadsággal, amely különösen fontos szerepet játszott a modern alkotmányos demokráciák létrejöttében és megszilárdulásában.⁷

³ EJEB [Nagykamara], *Lautsi és mások kontra Olaszország*, 30814/06. sz. kérelem, ítélet, 2011. március 18. – Giovanni Bonelli párhuzamos véleménye, 1.1 pont.

⁴ EJEB, *Kokkinakis kontra Görögország*, no. 14307/88, ítélet, 1993. május 25, 31–36. és 48–50. §. *Kokkinakis kontra Görögország*, 9. §.

⁵ SCHANDA 2014.

⁷ Érdekes elhatárolási kérdés annak vizsgálata, hogy mely esetek tartoznak a lelkiismereti, melyek pedig a vallásszabadság kérdésébe – ám ennek jelentősége legtöbbször marginális.

A vallásszabadság mint alapjog nemcsak a lelkiismereti szabadságot, a meggyőződés megválasztásának szabadságát (*forum internum*), hanem a vallási meggyőződés kifejezésének szabadságát (*forum externum*) is magában foglalja.⁸ Ez a dolgozat is a *forum externummal* kapcsolatos problémák feltárására vállalkozik, hiszen gondolatrendőrség még egy államban sem működik bolygónkon, ennek ellenére a *forum internum* korlátozása és megsértése nagyon is elképzelhető, és gyakran meg is történik, még az öreg kontinensen is. Az utóbbi kérdéskör azonban már szabályozható és szabályozott is, ami indokolja a vizsgálódást. A vallási jelképek – különösen a kereszt – kérdése, illetve a fejkendők és egyéb viseletek megítélése, az elmúlt évtizedekben a vallásszabadság külső határainak vizsgálatában jelentőssé vált a köz- és magánszférában egyaránt.

Az elmúlt évtizedekben jelentősen megnőtt – elsősorban – a nyugat-európai társadalmak etnikai és vallási heterogenitása a migrációs és globalizációs folyamatok hatására.⁹ A vallási önmeghatározás és önkifejezés mára különösen érzékeny jogi, politikai és kulturális viták tárgyává vált. Ezzel párhuzamosan az EJEB és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) egyaránt kénytelen szembesülni a vallásszabadság és más alkotmányos értékek közötti, mind nehezebben feloldható feszültségek jelenlétével. E kontextusban a közrend fogalma – különösen a francia jogfejlődésben – részben eltolódott a materiális rendfenntartástól az úgynevezett immateriális közrend irányába, amely a társadalmi együttélés alapvető szabályait, a nemzeti identitás és az emberi méltóság védelmét tekinti elsődleges célnak. A vallásszabadság így napjainkban már nem pusztán „csendes” magánügy, hanem a társadalmi kohézió és kulturális önazonosság egyik központi kérdése.¹⁰

Ez a tanulmány azt vizsgálja, hogy az EJEB és az EUB milyen eltérő jogi kritériumok alapján értékeli a vallási szimbólumok korlátozását. E bíróságok ítélezési gyakorlata nem csupán jogértelmezési megfontolásokat tükröz, hanem az európai jogrendek mélyebb kulturális és társadalmi különbségeit is. Kiindulópontunk az, hogy a vallásszabadság értelmezése szorosan összefonódik a nemzeti alkotmányok történeti, kulturális és intézményi kontextusaival. Az EJEB általában nagyobb tiszteletben tartja a tagállamok mozgásterét (*margin of appreciation*),¹¹ lehetőséget hagyva számukra a nemzeti hagyományok és érzékeny területek figyelembevételére, míg az EUB inkább egy formálisabb orientációjú megközelítést alakított ki, amely az arányosság (*proportionality*), az egyenlő bánásmód (*equal treatment*), valamint a belső piac működésének elveire épül.¹²

A vallásszabadság és az állami semlegesség közötti feszültségek értékelésében az EJEB meghatározó megközelítése a 2011-es *Lautsi kontra Olaszország* ügyben, a 2013-as *Eweida és mások kontra Egyesült Királyság* ügyben, valamint a 2014-es *S.A.S. kontra*

⁸ SCHANDA 2014.

⁹ GUVÉLI–PLATT 2023: 9.

¹⁰ Lásd részletesebben: PEYROUX-SISSOKO 2017. Az immateriális közrend a francia közjogi gondolkodásban olyan korlátozási alapként jelenik meg, amely a nem anyagi természetű társadalmi normák – mint például az együttélés szabályai vagy az emberi méltóság – védelmére hivatott, még fizikai rendzavarás veszélye nélkül is.

¹¹ Council of Europe [é. n.].

¹² CASSANO 2019.

Franciaország ügyben formálódott ki. Ezzel szemben az EUB e kérdéskörhöz kapcsolódó ítélkezési gyakorlata később, a 2017-es *Achbita-* és *Bougnaoui*-ügyekkel kezdett kirajzolódni, majd a 2021-es *WABE-* és *Müller*-ügyekben vált kifarrottá. Ezen esetek elemzéséből jól kiviláglik, hogy a két bíróság hogyan mérlegeli a vallásszabadságot az egyéni jogok és az ütköző társadalmi, intézményi vagy munkáltatói érdekek között – eltérő jogi hagyományokra, normákra és értelmezési módszerekre építve.

Még a bevezetésben szeretnék szólni a szekularizmus fogalmi kereteiről. A definíció nem egységesen meghatározott, a szakirodalom és a jogösszehasonlító elemzések alapján inkább egy olyan rugalmas kategóriaként kezelhető, amelyet az államok saját történelmi, társadalmi és kulturális körülményeik szerint formálnak. Dalibor Đukić találó megkülönböztetése szerint különbség van a szekularitás és a szekularizmus között: előbbi az állam és az egyház elválasztásának olyan felfogása, amely biztosítja a semlegességet, és lehetővé teszi, hogy különböző vallások és világnézetek békében megférjenek egymás mellett; utóbbinak viszont ideológiai töltete van, és a vallás közszférából való kiszorítására, sőt, annak hermetikus elzárására törekszik. Ebből következően a szekuláris állam alkotmányos elve nem jelentheti a vallási szimbólumok vagy vallási meggyőződés közszférában való megjelenésének tilalmát. Éppen ellenkezőleg, a vallási kifejezés jelenléte a közéletben hozzájárulhat a társadalmi párbeszéd erősítéséhez, feltéve, hogy az állam nem azonosítja magát egyetlen vallással sem, és biztosítja a vallási közösségek egyenlőségét.¹³

A vallásszabadság normatív-alapjogi keretei Európában

A vallásszabadság nyilvános jellege fontos szerepet tölt be az európai alapjogvédelmi rendszerben, amelyet az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta) is rögzít. Noha a szövegek lényegében hasonlóak, eltérő időpontokban jöttek létre, és a gyakorlatban az EJEB és az EUB eltérő értelmezési megközelítéseket alkalmaznak a felmerülő vitás kérdések rendezésére.¹⁴

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye

Az EJEE 9. cikke így rendelkezik:

„9. Cikk Gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság

1. Mindenkinnek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát,

¹³ ĐUKIĆ 2021.

¹⁴ CASSANO 2019: 9–10.

valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.

2. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.”¹⁵

Ez a normaszervezeti megoldás élesen elválasztja egymástól a belső meggyőződést, amely teljes védelem alatt áll, és a vallás külső nyilvánítását, amely bizonyos körülmények között korlátozható. A gyakorlatban a vallási szimbólumok – amelyek kétségtelenül a *forum externum* körébe tartoznak – viselésének korlátozásait szigorúan vizsgálni kell annak érdekében, hogy a beavatkozás ne legyen önkényes vagy túlzott mértékű. Az EJEB e korlátozások jogszerűségét háromlépcsős teszt alapján értékeli: (a) a korlátozásnak törvényen kell alapulnia; (b) legitim célt kell szolgálnia; (c) szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban, ideértve az arányossági vizsgálatot is.¹⁶

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Az Alapjogi Charta 10. cikke hasonlóképpen védi a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadságot, beleértve a vallás egyéni és nyilvános kifejezését.

„10. Cikk A gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadság

(1) Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben, istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatását.

(2) A katonai szolgálat lelkiismereti okból történő megtagadásához való jogot az e jog gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint el kell ismerni.”¹⁷

Az EUB azonban jellemzően csak olyan esetekben foglalkozik a vallásszabadsággal, amelyek az uniós jog hatálya alá tartoznak, például a munkaügyi jogviták során alkalmazott antidiszkriminációs kérdések esetében.¹⁸ Ennek megfelelően az EUB gyakran helyezi a kérdést az egyenlő bánásmód tágabb kontextusába, és arányossági elemzést

¹⁵ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (Róma, 1950. november 4.), kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

¹⁶ DOBÓ 2023.

¹⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 10. cikk.

¹⁸ FERRI 2022.

alkalmaz annak érdekében, hogy a vállalati semlegességi politika és az egyéni vallásosság kifejeződése közötti egyensúlyt megteremtse.¹⁹

Ennek következtében, bár mindkét dokumentum célja a vallásszabadság védelme, alkalmazásuk a jogi hagyományok és normák különbözőségét tükrözi. Az EJEb joggyakorlata a pluralizmusra és az állami szuverenitásra épül, és érzékeny nemzeti hagyományok és identitáskérdések esetén tágabb mérlegelési jogkört (*margin of appreciation*) biztosít a tagállamoknak. Ezzel szemben az EUB a jogbiztonság, az egységesség és a belső piac megfelelő működésének elvét helyezi előtérbe, és ennek érdekében szigorúbb arányossági mércét alkalmaz az uniós tagállamok közötti egységesség biztosítása érdekében.²⁰

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlata

Az EJEb a fenti tárgykörben gazdag és árnyalt joggyakorlatot alakított ki, ami azonban nem mentes az ellentmondásoktól.

Az egyik első ilyen eset 2001-ből a *Dahlab kontra Svájc* ügy volt, amelyben az EJEb úgy ítélte meg, hogy nem sérti az Egyezményt, ha egy általános iskolai tanárnő számára megtiltják a fejkendő viselését.²¹ A strasbourgi bíróság különös hangsúllyal emelte ki a kisgyermekes különleges fogékonyságát arra, hogy a vallási szimbólumok látványának proszELITIZÁLÓ hatása van az állami iskola környezetében rájuk. A bíróság azonban arra a következtetésre jutott, hogy a proszELITIZÁLÓ hatást csupán feltételezték, mivel annak tényleges bekövetkezésére nem került elő bizonyíték. Hasonlóképpen, bár figyelembe vették az állam „jogos érdekét a közoktatás vallási semlegességének fenntartásában”, a tanár lelkiismereti szabadságát ezzel az érdekekkel szemben helyezték el, mindezt anélkül, hogy kimutatták volna, hogy a tanár ténylegesen kísérletet tett volna a tanulók meggyőződésének hittérítéssel való befolyásolására, és hogy a kendő viselése valójában milyen hatással volt a gyermekekre – ennek vizsgálatát ugyanis az EJEb mellőzte.²² Az EJEb érvelése tehát egyértelműen pusztán feltételezett kockázatokon alapult, amelyeket semmilyen ténybeli megállapítás nem támasztott alá, miközben jóváhagyott egy súlyos alapjogi korlátozást.

Ehhez kapcsolódóan érdemes megemlíteni a *Leyla Şahin kontra Törökország* ügyet²³ (2005), amelyben az egyetemeken alkalmazott fejkendőviselési tilalom került az EJEb elé. A Nagykamara helybenhagyta a tilalmat, kiemelve Törökország alkotmányos szekularizmusát, mint a török államiság meghatározó értékét.²⁴ A Bíróság elismerte, hogy a szekularizmus védelme önmagában legitim célt képezhet a vallás gyakorlásának

¹⁹ European Centre for Law and Justice 2023.

²⁰ Council of Europe [é. n.].

²¹ EJEb, *Dahlab kontra Svájc*, 42393/98. sz. ügy, elfogadhatatlansági döntés, 2001. február 15., EJEb 2001-II.

²² KOLTAY 2015.

²³ EJEb [Nagykamara], *Leyla Şahin kontra Törökország* 44774/98. sz. ügy, ECHR 2005-XI.

²⁴ *Leyla Şahin kontra Törökország*, 114–115. §.

korlátozására. Indokolásában az EJEB hangsúlyt fektetett a török történelmi és kulturális sajátosságok feltárására és bemutatására, és széles mérlegelési jogkört biztosított az állam számára az egyéni jogok és a közérdekek közötti kényes egyensúly megteremtése során.²⁵

A két ügy tehát jól jelzi, hogy az EJEB mennyire önkényesen tud viszonyulni a *margin of appreciation* doktrínájához, ahogy Koltay írja: „Nincs válasz arra a kérdésre, hogy miért lehetséges a véleményszabadsághoz képest jóval szélesebb körben korlátozni a vallásszabadságot, elvont, távoli, konkrétan nem igazolt veszélyekre hivatkozva.”²⁶

A *Lautsi kontra Olaszország* ügyben (2009, 2011)²⁷ a Bíróság először úgy vélte, hogy az állami iskolák tantermeiben elhelyezett feszületek sértik az Egyezmény 9. cikkét. Az ügy azonban a Nagykamara elé került, amely határozatában megváltoztatta az elsőfokú döntést, és nem állapított meg jogsértést, elismerve, hogy a feszületek elhelyezése inkább Olaszország kulturális identitását fejezi ki, semmint hittérítést valósítana meg. A Nagykamara hangsúlyozta az európai társadalmak pluralista természetét, és megerősítette, hogy az államoknak mérlegelési jogkörük van nemzeti történelmi és kulturális szimbólumok közintézményekben való megjelenítésének szabályozására. Érdekesség, hogy Olaszország önmagát szekuláris államként határozza meg, azonban a bíróság végül elfogadta a keresztet a kulturális identitás kifejezőeszközeként. Ebben az esetben úgy gondolom, hogy sokkal kevésbé tűnik levezethetőnek, hogy milyen kapcsolat áll fenn az olasz állam alkotmányos identitása és a kereszténység kulturális, társadalmi identitás meghatározó ereje között. Míg az állam szekuláris berendezkedése Franciaország és Törökország esetében levezethető az alkotmány rendelkezéseiből – mint a *margin of appreciation*-t meghatározó tényezők –, addig az olasz alkotmányból véleményem szerint sokkal nehezebb kiolvasni a kereszténység releváns identitásformáló szerepét.²⁸ A másik érdekes kérdés, hogy ebben az esetben is miért nem abból a szemszögből érvelt inkább a strasbourgi bíróság, hogy a kereszt a falon tulajdonképpen nem képes arra, hogy sértse Lautsi asszony gyermekének negatív vallásszabadsághoz való jogát. Ezt az érvelési megközelítést az EJEB a *Dahlab- és Sahin*-ügyekben is mellőzte. Puppincz kiemeli, hogy a Nagykamara a *Dahlab*-ügyet precedensként használta a *Lautsi*-ügy megítélésénél, azonban Puppincz rámutat, hogy az ügyek lényegileg eltérnek: az egyik fókuszában az állami alkalmazott személyes vallásgyakorlása áll, míg a másik ügy lényege az állami tradíció részeként megjelenő vallási szimbólumban ragadható meg. Úgy vélem, a *Lautsi kontra Olaszország* ügyben sokkal nagyobb szerepe lehetett annak, hogy Európa-szerte jelentős társadalmi felháborodás és elégedetlenség tört ki a keresztény értelmiség köreiben, sok állam (például Görögország, Oroszország, San Marino), köztük még a Vatikán is kifejezte véleményét a strasbourgi bíróság első döntése kapcsán.²⁹ Ebben az esetben is nem abból a szemszögből ragadnám meg a problémát, hogy az EJEB döntését vajon a társadalmi nyomásnak engedve hozta-e meg, illetve ha

²⁵ Leyla Şahin kontra Törökország.

²⁶ KOLTAY 2015: 19.

²⁷ Lautsi kontra Olaszország.

²⁸ Vö. Az Olasz Köztársaság Szenátusa [é. n.].

²⁹ PUPPINCK 2012: 887.

igen, e döntése jogilag megalapozható és helyes volt-e. Sokkal inkább az a kérdés, hogy az EJEB – ahogy már korábban is említettem – miért nem az adott szimbólum (korábbi esetekben fejkendő vagy kereszt) hatásának vizsgálatát végezte el. Amennyiben így jártak volna el, mellőzhatték volna annak a kényes elemzését, hogy milyen értékekre hivatkozhat az állam a *margin of appreciation* körében, kimentésként.

A *Lautsi kontra Olaszország* ügyben hozott érvelés szemlélteti a Bíróság érvrendszerének változását. Első fokon a Bíróság megállapította, hogy az állami iskolákban elhelyezett feszületek összeegyeztethetetlenek az EJEE 9. cikkével. A Nagykamara azonban megváltoztatta ezt a döntést, kimondva, hogy a feszület „a kulturális örökség azon szimbóluma, amely az ország lakosságának többsége keresztény identitásának kifejeződése, nem pedig vallási jel”.³⁰ Bár Olaszország világi államként határozza meg önmagát, a Nagykamara számára a feszület továbbra is kulturális kifejezőeszköz maradt, míg máshol (Franciaországban, Törökországban) a szekularizmusra való hivatkozásnak egyértelmű alkotmányos alapja van.³¹

Ahogy Puppink megjegyzi, a Nagykamara különbséget tett a *Lautsi*- és a *Dahlab*-ügy között: az előbbi esetben az állami hagyomány jelenthet korlátozást, míg a *Dahlab*-ügyben egy köztisztviselő önkifejezéséről van szó. Továbbá rámutat, hogy a szekularizmus nem semleges, hanem egy filozófiai meggyőződés, ezért az Egyezmény értelmében egy a többi világnézet közül. A Bíróság a tényleges beavatkozás hiányára való hivatkozásával elkerülte a kényes kérdéseket az állami identitás és a mérlegelési jogkör kapcsán.³²

Az *Eweida és mások kontra Egyesült Királyság* ügyben (2013)³³ az EJEB több munkajogi vonatkozású panaszt vizsgált a vallási szimbólumok viselésével kapcsolatban. A Bíróság Ms. Eweida javára döntött, aki keresztet kívánt viselni munkaadója, a British Airways számára történő munkavégzés során. A Bíróság úgy találta, hogy a munkáltató semlegességi politikája nem nyújtott kellő védelmet a vallási önkifejezéshez való jog számára. Ugyanakkor a kapcsolódó *Chaplin*-ügyben – amelyben egy ápolónő keresztviselését a betegek egészsége és biztonsága érdekében tiltották meg – elfogadta a korlátozást, kiemelve a helyzetfüggő arányossági vizsgálat fontosságát.³⁴

A *S.A.S. kontra Franciaország* ügy (2014)³⁵ újabb árnyalatot hozott a strasbourgi Bíróság megközelítésébe. Az indítványozó muszlim nő a közterületeken teljes arcot eltakaró fátylak viselésének franciaországi tilalma ellen emelt kifogást. A Bíróság elismerte, hogy a tilalom súlyos beavatkozást jelent a vallásszabadságba, de végül mégis helyben hagyta a szabályozást, elfogadva a francia kormány azon érvelését, hogy a tilalom a „társadalmi együttélés” (*living together*) feltételeinek biztosítását szolgálja. E döntés a Bíróság paradigmájának elmozdulását jelezte, amikor az interperszonális kapcsolatok

³⁰ *Lautsi kontra Olaszország*.

³¹ SZAJBÉLY 2018.

³² PUPPINCK 2012: 906–908.

³³ EJEB [Nagykamara], *Eweida és mások kontra Egyesült Királyság*, 48420/10, 59842/10, 51671/10 és 36516/10. sz. kérelmek, ítélet, 2013. május 27.

³⁴ *Eweida és mások kontra Egyesült Királyság*, 99–100. §.

³⁵ EJEB [Nagykamara], *S.A.S. kontra Franciaország*, 43835/11. sz. ügy, ítélet, 2014. július 1.

szokásainak és a közrend fenntartásának védelmét is legitim indokként ismerte el a vallási megnyilvánulások korlátozására. Az ítélet ugyanakkor jelentős vitákat váltott ki, több erőteljes különvélemény is bírálta a „társadalmi együttélés” indoklásának tág és önkényes jellegét.³⁶

E körben említésre érdemes egy időben kevésbé távoli strasbourgi eset, a *Hamidović kontra Bosznia-Hercegovina* ügy (2017)³⁷ is. Itt az indítványozó muszlim vallására hivatkozva megtagadta, hogy egy bírósági tárgyaláson eltávolítsa vallási fejfedőjét, ezért a bíróság tiszteletének megsértése miatt megbírságolták. Az EJE megállapította a 9. cikk sérelmét, mivel a nemzeti hatóságok nem igazolták kellőképpen, hogy a vallási öltözet eltávolításának követelménye miért lett volna elengedhetetlen a bírósági rend és méltóság fenntartása érdekében. Az ítélet azt jelezte, hogy még a formális tárgyalótermi környezetben is indokolt és megalapozott igazolás szükséges a vallási kifejezés korlátozásához. Azonban az felettébb kérdéses, hogy ebben az esetben a szekularizmus miért tudott más államok (például Franciaország, Svájc, Törökország) esetében megfelelő indok lenni a vallásszabadság *forum externumának* korlátozásához, míg Bosznia-Hercegovina esetében nem. Ám véleményem szerint a bíróság megközelítésének változása mindenképp üdvözlendő, hiszen ebben az esetben már elvégezte a hatásvizsgálatot a kendő esetében, és megállapította, hogy annak tilalma nem volt megalapozott és arányos Bosznia-Hercegovina bírósága részéről.³⁸

De Gaetano bíró párhuzamos indoklásában jól felépített kritikát fogalmazott meg mind a nemzeti hatóságok, mind a Bíróság érvelésével szemben, és bírálta ezt az álláspontot. Hangsúlyozta, hogy az ügy lényegében az Egyezmény 9. cikke szerinti vallási meggyőződés kinyilvánításának jogáról szól, nem pedig a bírósági etikett határainak vitájáról vagy a bíróság megsértéséről. Véleménye szerint az, hogy a kérelmező pusztán vallási meggyőződésének kifejezéseként fejfedőt viselt, aligha tekinthető szándékos sértésnek, tiszteletlenségnek vagy a bíróság méltóságát sértő rendbontásnak. Az álláspont abszurditását a következővel szemléltette: egy katolikus püspököt arra köteleznének, hogy levegye mellkeresztjét, vagy egy ortodox püspököt, illetve egy szikhet, hogy távolítsa el fejfedőjét? Azt mondta, hogy az ilyen előírások nyilvánvalóan sértenék vallásszabadságukat.³⁹

De Gaetano bíró túl is lépett a konkrét ügyön, és általános érvényű megfontolásokat fogalmazott meg. Felidézte a *Lautsi kontra Olaszország* ügyben a Nagykamara által hozott ítéletet. Bírálta továbbá, hogy a többségi vélemény a *Hamidović*-ítélet 35. pontjában kifejezetten hivatkozott a *Lautsi*-ügyre. A *Lautsi*-ügyben a Nagykamara nem állapította meg a 9. cikk sérelmét, mivel az olasz állami iskolákban elhelyezett feszületek nem mutattak semmiféle indoktrinációs jelleget vagy vallási befolyást, hanem inkább identitáskifejezésként jelentek meg. A *Lautsi*-ügyben a vita a „filozófiai meggyőződésekről” és a még homályosabb „állami identitásról” folyt, nem pedig olyan konkrét

³⁶ KOLTAY 2015: 26–28.

³⁷ EJE, *Hamidović kontra Bosznia és Hercegovina*, 57792/15. sz. ügy, ítélet, 2018. március 5.

³⁸ CRANMER 2017.

³⁹ CRANMER 2017.

vallási megnyilvánulásról, mint a fejfedő viselése tanúvallomás során – hangsúlyozta De Gaetano.⁴⁰

Továbbá azt is kifejtette, hogy álláspontja szerint a szekularizmus nem írhatja felül a vallásszabadságot, kivéve, ha azt az állam alkotmánya kifejezetten rögzíti, vagy ha hosszú történelmi gyakorlat támasztja alá, amint ez Franciaországban vagy Törökországban fennállhat. Ellenkező esetben a szekularizmus csupán egyike a világnézeti meggyőződéseknak az Egyezmény rendszerén belül. Figyelmeztetett, hogy a szekularizmust nem szabad olyan hatékony eszközzé tenni, amely vallási ügyekben kényszerítő erejűvé válik, átfogva minden társadalmi kapcsolatot, és amely által az állam elbitorolja az istentiszteleti helyeket a hívők elsődleges jogainak rovására. Ezzel De Gaetano bíró Bonello bíró híres *Lautsi*-ügybeli párhuzamos véleményét elevenítette fel, amely szerint, ha az egyének szabadon hihetnek, nem hihetnek vagy meggyőződést változtathatnak, akkor „a vallásszabadság – mind fényes, mind sötétebb oldalán – érintetlen marad a 9. cikk alatt”, de „ez a lista itt véget ér – [a jogok] katalógusa messze nem terjed ki az állami szekularizmus aktív előmozdítására”.⁴¹

Amit De Gaetano valójában sürget, az egy következetes megközelítés alkalmazása mind az állami támogatású vallási szimbólumok (mint a *Lautsi*-ügyben), mind pedig az egyéni vallási megnyilvánulások (mint a *Hamidović*-ügyben) esetén, figyelembe véve azok tényleges hatását az egyének jogaira. A Lautsi-ügyben a Nagykamara már megállapította, hogy a feszület passzív jelenléte nem jelent közvetlen beavatkozást a diákok jogaiba; ugyanez a logika még inkább alkalmazható lenne a jelen ügy körülményei között, ahol a kérelmező személyes vallási szimbólum viselését kívánta gyakorolni, anélkül, hogy ez proszelitizációt valósított volna meg.⁴²

Ezek a bemutatott esetek jól szemléltetik, hogy az EJEB mennyire kontextusfüggő módon, sőt gyakran akár ellentmondásosan alkalmazza az Egyezmény rendelkezéseit a vallási szimbólumokat érintő ügyekben. Noha a *margin of appreciation* doktrína lehetővé teszi a nemzeti sajátosságok figyelembevételét, úgy vélem, megállapítható, hogy a Bíróság érvelése gyakran nem támaszkodik egységes mérlegelési szempontokra. A *Dahlab- és a Şahin*-ügyek közül csupán az előbbiben mutathatók ki konkrét veszélyek a hittérítésre és károkozásra nézve, mégis általános és spekulatív kockázatok alapján is elfogadhatónak találták a vallásszabadság súlyos korlátozását. Ezzel szemben a *Hamidović*-ügyben a Bíróság mélyreható arányossági vizsgálatot végzett, és megállapította az Egyezmény 9. cikkének megsértését. E különbség arra utal, hogy az Egyezmény által védett vallásszabadság *forum externum* aspektusának védelme következtlenül érvényesül. Az a mérlegelési megközelítés, amelyen a Bíróság érvelése nyugszik – s amely inkább olyan tényezőkön alapul, mint a szekularizmus, a nemzeti identitás vagy a hagyományok, semmint bizonyított egyéni jogsérelem –, rámutat arra, hogy e joggyakorlat következetessége és jogbiztonsági értéke megkérdőjelezhető.

⁴⁰ *Lautsi kontra Olaszország*.

⁴¹ *Lautsi kontra Olaszország* (a szerző fordítása).

⁴² CRANMER 2017.

A vallásszabadság a munkahelyen az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában

Alapvető uniós jogforrások

A lisszaboni szerződés hatálybalépése óta az EUB közvetlenül alkalmazza az Alapjogi Chartát mint a jogilag kötelező erejű elsődleges jog részét. Ahogy Koen Lenaerts, az EUB elnöke fogalmazott: „a Charta »árnyéka« az uniós jognak”.⁴³ Az EJEE által létrehozott alapjogi kerettel ellentétben az EU jogrendszerében az Alapjogi Charta alapvető jogainak nincs önálló kötelező ereje. A Charta kizárólag az uniós jog által szabályozott összefüggésekben alkalmazható; a nemzeti intézkedések Charta szerinti, EUB általi felülvizsgálata tehát csak azokra az esetekre korlátozódik, amelyek az uniós jog tárgyi hatálya alá tartoznak.⁴⁴ Ahogy Sulyok Márton és Kiss Lilla rámutatnak, „a Charta önmagában nem szolgálhat a magyar alkotmányosság mércéjeként, ugyanakkor uniós relevanciával bíró esetekben a bíróság annak figyelembevételére nyitottnak mutatkozik”.⁴⁵ A sajátos, közvetlenül alkalmazandó (*self-executing*) jogi státuszából fakadóan, amennyiben befolyással rendelkezik az uniós jogban, a Charta az uniós jog által vetett „árnyékként” működik: alkalmazhatósága és terjedelme az uniós jog kiterjedésétől függ. Ennek eredményeként, ha egy nemzeti aktus kívül esik az uniós jog hatályán, akkor a Charta hatályán is kívül esik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ilyen helyzetekben az alapvető jogok védelem nélkül maradnának, mivel az érintett nemzeti alkotmányos garanciák, valamint az EJEE továbbra is alkalmazandók, és biztosítják az alapvető jogok védelmét.⁴⁶

Bár az Alapjogi Charta a „jogok és elvek hatálya és értelmezése” körében előírja az EUB számára, hogy a Chartát az EJEE-vel összhangban értelmezze,⁴⁷ az EUB az Alapjogi Chartát ettől függetlenül alkalmazza. Az EJEE-re és az EJB ítélezési gyakorlatára való hivatkozások ritkák, és amikor előfordulnak, többnyire egy alacsonyabb mércéként szolgálnak. Összességében az EUB megnövekedett szerepet játszik az alapjogok védelmében, különösen az uniós jogi összefüggésekben.⁴⁸

A vallásszabadság és a munkavállalás közötti egyensúly az EU antidiszkriminációs jogának egyik legérzékenyebb területe. Ahogy Európa egyre sokszínűbbé válik vallási szempontból a migráció és a társadalmi pluralizmus eltolódása révén, a munkahelyi szabályok és a munkavállalók *forum externuma* közötti feszültségek egyre gyakoribbá válnak.⁴⁹ Az EU-ban az ilyen konfliktusokat szabályozó jogi keretet a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról

⁴³ LENAERTS–GUTIÉRREZ-FONS 2014: 1567.

⁴⁴ SULYOK 2020.

⁴⁵ SULYOK–KISS 2021.

⁴⁶ LENAERTS 2018: 59.

⁴⁷ Alapjogi Charta, 52. cikk (3) bekezdés.

⁴⁸ BAKÓ 2015: 207–209, 218.

⁴⁹ LAULOM 2019.

szóló 2000/78/EK tanácsi irányelv (2000. november 27.) szabályozza.⁵⁰ Az irányelv tiltja a diszkriminációt számos ok alapján, beleértve a vallást vagy meggyőződést is a foglalkoztatás és a munkavégzés területén.⁵¹

Ebben a jogi keretben az EUB központi szerepet játszik az irányelv értelmezésében. Miközben az irányelv tiltja a közvetlen és közvetett vallási diszkriminációt, nem ismer el kifejezetten általános kötelezettséget az észszerű alkalmazkodásra. A fogyatékoság esetkөre kivételével, a méltányos alkalmazkodás nem jelenik meg önálló jogi kategóriaként.⁵² Ez a joghézag alapvető kérdést vet fel arról, hogy kell-e a munkáltatóknak módosítaniuk a munkahelyi szabályokat vagy gyakorlatokat – és ha igen, milyen mértékben – annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a munkavállalók vallásgyakorlását.

E pozitív jogi kötelezettség hiányában az EUB többnyire a vallási diszkriminációt a közvetett diszkrimináció szemüvegén keresztül értelmezi, az irányelv 2. cikk (2)(b) bekezdése alapján.⁵³ A gyakorlatban ez a struktúra lehetővé teszi a Bíróság számára annak megállapítását, hogy a munkáltató képes lett volna-e alkalmazkodni anélkül, hogy aránytalan nehézséget szenvedett volna el.

Az EUB gyakorlata

Az EUB ítélkezési gyakorlatában kiemelt jelentőségük van a munkahelyi vallási öltözködésre és vallási szimbólumok viselésére vonatkozó ügyeknek, különösen a 2000/78/EK irányelv értelmezése tekintetében.

Az *Achbita*-ügyben⁵⁴ (2017) a Bíróság egy Belgiumból érkezett előzetes döntéshozatali kérelem alapján hozott ítéletet, amely egy magánvállalkozás azon belső szabályzatára vonatkozott, amely megtiltotta a munkavállalók számára bármilyen politikai, filozófiai vagy vallási meggyőződést kifejező látható jelkép viselését az ügyfelekkel való kapcsolattartás során. A felperes, egy muszlim munkavállaló, megtagadta a fejkendő eltávolítását, emiatt elbocsátották. A Bíróság az ügyet közvetett hátrányos megkülönböztetésként értékelte, mivel a munkáltató szabályzata formálisan semleges volt, és valamennyi munkavállalóra egyformán alkalmazandó volt. Ugyanakkor a Bíróság elismerte, hogy egy ilyen szabály bizonyos vallási meggyőződésű személyekre aránytalan terhet róhat. A Bíróság döntő jelentőségű megállapítása szerint a munkáltató jogos célként hivatkozhat arra, hogy az ügyfelekkel való kapcsolattartás során vallási és ideológiai semlegességet

⁵⁰ A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

⁵¹ CZIGLE 2021: 31.

⁵² 2000/78/EK irányelv (2) és (5) bekezdés.

⁵³ E rendelkezés szerint közvetett diszkrimináció akkor áll fenn, ha valamely rendelkezés, kritérium vagy gyakorlat egy adott vallású vagy meggyőződésű személyt hátrányosabb helyzetbe hoz más személyekhez képest, hacsak e rendelkezés, kritérium vagy gyakorlat nem igazolható objektíven jogszerű céllal, és az ennek eléréséhez alkalmazott eszközök nem megfelelők és szükségesek. Lásd 2000/78/EK irányelv.

⁵⁴ EUB, C-157/15., *Samira Achbita kontra G4S Secure Solutions NV*. ECLI:EU:C:2017:203.

kíván sugározni. Annak megítélése, hogy a szabály arányos-e a cél elérésével, attól függ, hogy a szabály alkalmazása következetes és szisztematikus-e, valóban a semlegességi célkitűzést szolgálja-e, valamint hogy rendelkezésre álltak-e enyhébb alternatívák.⁵⁵

A *Bougnaoui*-ügyben (2017),⁵⁶ amely Franciaországból került a luxemburgi Bíróság elé, az EUB arra a kérdésre adott választ, hogy igazolható-e egy muszlim munkavállaló elbocsátása amiatt, hogy fejkendőt viselt az ügyfelekkel történő munkavégzés során, figyelembe véve azt, hogy ennek indokaként a munkáltató az ügyfelek negatív visszajelzéseit jelölte meg.⁵⁷ A Bíróság határozottan elutasította az ügyfelek preferenciáira való hivatkozást mint az alkalmazott vallási megnyilvánulásának korlátozását igazoló legitim indokot, ezzel szűkítve a munkáltatók számára rendelkezésre álló igazolási lehetőségeket. Noha közvetett hátrányos megkülönböztetés továbbra is vizsgálható, a Bíróság ismételten hangsúlyozta, hogy minden korlátozást objektíve igazolni kell jogszerű céllal, és az alkalmazott intézkedésnek arányosnak kell lennie.⁵⁸

Ez a joggyakorlat tovább szilárdult a *WABE*- és a *Müller*-ügyekben (2021),⁵⁹ amikor a Bíróság német ügyeket vizsgált, amelyekben magánfenntartású gyermekintézmények és gyógyszertárak által alkalmazott semlegességi követelmények kerültek terítékre. A Bíróság itt megismételte, hogy a semlegességi szabályok közvetett hátrányos megkülönböztetést eredményezhetnek, de ezek igazolásához nagyon szigorú arányossági tesztnek kell megfelelniük.⁶⁰ Az EUB hangsúlyozta, hogy az ilyen szabályokat valóban következetesen és szisztematikusán kell alkalmazni, és azokat szigorúan csak a munkáltató jogos érdekeinek – jelen esetben az oktatásban és az egészségügyben fennálló semlegesség biztosítása – eléréséhez szükséges mértékben szabad korlátozni. Továbbá a Bíróság megállapította, hogy a semlegességi szabályok nem vezethetnek bizonyos vallási közösségeket aránytalanul hátrányosan érintő következményekhez, és hogy a nemzeti bíróságok továbbra is központi szerepet játszanak a versengő jogok – különösen az Alapjogi Charta 10. cikke (vallásszabadság) és 16. cikke (a vállalkozás szabadsága) – közötti egyensúly megállapításában.⁶¹

Úgy vélem, megállapítható, hogy ezekben az ügyekben az EUB egy árnyalt kiegyensúlyozási módszert alakított ki. Egyrészt bizonyos körülmények között megengedhetők a munkáltatói semlegességi politikák, másrészt azonban minden esetben egyedi arányossági vizsgálatot kell végezni annak érdekében, hogy elkerüljék a vallásszabadság szükségtelen korlátozását a foglalkoztatás területén.

A 2000/78/EK irányelv alapján az EUB ítélkezési gyakorlata fokozatosan elmozdul a munkáltatói semlegességi politikák elfogadása felé, szigorú igazolási tesztek alkalmazása

⁵⁵ SZAJBÉLY 2018.

⁵⁶ EUB, C-188/15., *Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) kontra Micropole SA*, ECLI:EU:C:2017:204.

⁵⁷ C-188/15, *Asma Bougnaoui v. Micropole*, 2017, 32–33, 38–41. bekezdések.

⁵⁸ C-188/15, *Asma Bougnaoui v. Micropole*, 2017, 41. bekezdés.

⁵⁹ EUB, C-804/18 és C-341/19. sz. egyesített ügyek, *IX és MH Müller Handels GmbH v. WABE eV és MJ*, ECLI:EU:C:2021:594, 2021. július 15.

⁶⁰ EUB, C-804/18 és C-341/19, 68–69. pontok.

⁶¹ EUB, C-804/18 és C-341/19, 71–72. bekezdések.

mellett. Az *Achbita*-ügyben a Bíróság elfogadta a semlegességi szabályokat mint jogszerű célt, ugyanakkor megkövetelte azok folyamatos és arányos alkalmazását is. A *Bouagnaoui*-ügyben a Bíróság egyértelműen elutasította az ügyfél-preferenciákra való hivatkozást mint a vallási kifejezés korlátozását igazoló jogszerű indokot. E szűkítő értelmezést a jogszerű indokok vonatkozásában a *WABE*- és a *Müller*-ügyekben ismét megerősítette, amikor is a Bíróság egyértelművé tette, hogy a semlegességi politikák igazolását szigorú arányossági vizsgálatnak kell alávetni, és azok nem eredményezhetnek hátrányos megkülönböztetést bizonyos vallási kisebbségekkel szemben. Összegzésként elmondható, hogy az EUB olyan kiegyensúlyozó megközelítést alakított ki, amely mérsékelt támogatást nyújt a munkáltatói érdekek számára, ami a vallásszabadsággal kapcsolatos alapvető jogok nem megfelelő figyelembevételével járhat.

A bíróságok gyakorlatának összevetése – összegzés

Az EJEB és az EUB ítélezési gyakorlata külön fejlődött a vallási szimbólumok jogi megítélése tekintetében. Noha – szinte – azonos normatív alapokon nyugszanak (az EJEE, illetve az Alapjogi Charta, illetve az említett irányelv), a két bíróság eltérő jogi standardokat alakított ki a különféle intézményi tényezők, eljárási kötelezettségek és doktrinális megfontolások következtében.

Az EJEB az EJEE 9. cikke alapján jelenleg jellemzően a tagállamok mérlegelési mozgásterére támaszkodik, lehetővé téve a vallásszabadság és más tényezők – mint például a szekularizmus, a nemek közötti egyenlőség vagy a közrend – közötti helyzetfüggő egyensúly megteremtését. A Bíróság korábbi döntései – mint a *Dahlab kontra Svájc* (2001), *Leyla Şahin kontra Törökország* (2005) és *Lautsi kontra Olaszország* (2011) – az állami hatóságokkal szembeni általános óvatosságot igényelnek, különösen olyan esetekben, ahol a vallási kifejezés a közszolgáltatások területeit érinti, mint például az oktatás. „A vallás minden aspektusának tiszteletben tartása iránti vágy nem igazolhatja azt, hogy a hívőket megvédjék mások, akár azonos vallásúak hitének kifejezésétől sem.”⁶² Ugyanakkor újabb ítéletek, mint például a *Hamidović kontra Bosznia-Hercegovina* (2017), egyre inkább arra utalnak, hogy erősebb védelem illeti meg az egyének vallásgyakorlását, különösen akkor, ha a közhatalmi beavatkozást nem támasztják alá meggyőző érvek.

Ezzel egy időben az EUB az uniós másodlagos jogból, különösen a 2000/78/EK irányelvből származtatott logikát követi. A vallásszabadsággal kapcsolatos ítélezési gyakorlata a munkahelyi környezetben jóval később indult meg – az *Achbita*- és *Bouagnaoui*-ügyekkel (mindkettő 2017) –, és e gondolatmenet tovább fejlődött a *WABE*- és *Müller*-ügyekben (2021). Bár az EUB nem ismer el egy általános észszerű alkalmazkodási kötelezettséget (a fogyatékoság kivételével), a semlegességi politikákat a közvetett hátrányos megkülönböztetés formáiként értelmezi. Ennek következtében az EUB szigorú arányossági vizsgálatnak veti alá az ilyen munkáltatói gyakorlatokat, és csak akkor tekinti azokat

⁶² Vö. Velencei Bizottság 2008: 49. pont.

elfogadhatónak, ha jogos célt szolgálnak, következetesen alkalmazzák őket, és nem gyakorolnak aránytalan hátrányos hatást vallási kisebbségekre.

Az EJEB joggyakorlatának fejleményeként jelenik meg a *Mikyas és mások kontra Belgium* ügy⁶³ (2023), amelyben muszlim kérelmezők csoportja azért nem látogathatta meg hozzátartozóit a börtönben, mert nem voltak hajlandók levenni vallási fejedőjüket. Az EJEB úgy ítélte meg, hogy bár a belga állam részéről a biztonságra és azonosításra való hivatkozás érthető volt, azonban ezek a korlátozások nem voltak arányosak, amikor a kérelmezők EJEE 9. cikk szerinti vallásszabadságához mérték őket. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az állam nem vizsgálta megfelelően a kevésbé korlátozó alternatívákat, és rámutatott arra, hogy a vallási öltözet kategorikus elutasítása nem lehet arányos, ha az nem veszi figyelembe az egyéni körülményeket. Ez az ítélet megerősíti az EJEB egyre aktívabb részvételét a vallási megnyilvánulások korlátozásainak kontrolljában, még olyan érzékeny környezetben is, mint a büntetés-végrehajtási intézmények.

Összegzésként elmondható, hogy az EJEB kontextuálisan érzékeny megközelítést alkalmaz, és jelentős teret enged a nemzeti jogi hagyományoknak és alkotmányos identitásoknak, különösen a közrend és a szekularizmus védelme terén. Ezzel szemben az EUB egy formálisabb, jogbiztonságra és a belső piacon belüli egyenlő bánásmódra épülő megközelítést követ, kevésbé figyelembe véve a nemzeti sajátosságokat.

A két bíróság joggyakorlata jól mutatja, milyen nehéz összehangolni az egyéni vallásszabadságot a társadalom egésze iránti követelményekkel. A pluralizmus és a szekularizmus, a magánmeggyőződés és az intézményi semlegesség közötti feszültség továbbra is meghatározó választóvonal marad a kortárs európai alkotmányosságban.

Felhasznált irodalom

- BAKÓ Beáta (2015): Uniós alapjogok a tagállamokban. Az Alapjogi Charta alkalmazási és értelmezési problémái. *Iustum Aequum Salutare*, 11(1), 179–218. Online: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20151sz/12.pdf>
- CASSANO, Giulia (2019): The Freedom of Religion in the Workplace in the Latest Case Law of the Court of Justice of the European Union: The Cresco Investigation Case and Religious Holidays. *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2019. Online: <https://gspi.unipr.it/sites/gspi/files/allegatiparagrafo/12-09-2019/cassano.pdf>
- Council of Europe [é. n.]: *The Margin of Appreciation*. Online: https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/themis/echr/paper2_en.asp
- CRANMER, Frank (2017): Wearing Religious Symbols in Court: Hamidović. *Law & Religion UK*, 2017. december 11. Online: <https://lawandreligionuk.com/2017/12/11/wearing-religious-symbols-in-court-hamidovic/>

⁶³ EJEB, *Mikyas és mások kontra Belgium*, 50681/20. sz. ügy, ítélet, 2024. január 23.

- CZIGLE János Tamás (2021): *Az Európai Unió Bíróságának munkahelyi vallásszabadsággal kapcsolatos joggyakorlata*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. Online: <https://doi.org/10.15774/PPKE.JAK.2021.010>
- DOBÓ Sára Borbála (2023): Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata a lehallgatás megítélésében. *MCC Corvinák blog*, 2023. március 27. Online: <https://corvinak.hu/velemenyt/2023/03/27/emberi-jogok-europai-birosaganak-joggyakorlata-a-lehallgatás-megiteleseben>
- ĐUKIĆ, Dalibor (2021): *Vallási jelképek a közszférában és az állami szekularitás*. Előadás, Belgrádi Egyetem, 2021. április 22. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Online: <https://mf.gov.hu/esemenyek/vallasi-jelkepek-a-kozszeraban-es-az-allami-szekularitas/>
- European Centre for Law and Justice (2023): *Worrying Signs: Reflections on the CJEU's Secular Bias in Religious Liberty Jurisprudence*. 2023. július 18. Online: <https://eclj.org/religious-freedom/eu/worrying-signs-reflections-on-the-cjeus-secular-bias-in-religious-liberty-jurisprudence>
- FERRI, Marcella (2022): The Interplay between Religious Discrimination in the Workplace and Fundamental Rights: The Cherry-Pick Approach of the EU Court of Justice. *Eurojus*, (1), 291–311. Online: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Qui25.pdf>
- GUVELI, Ayse – PLATT, Lucinda (2023): Religiosity of Migrants and Natives in Western Europe 2002–2018: Convergence and Divergence. *European Journal of Population*, 39(9), 1–27. Online: <https://doi.org/10.1007/s10680-023-09660-9>
- KOLTAY András (2015): A vallási ruházat és jelképek viselésének korlátai – fejkendők és keresztek. *Acta Humana*, 3(3), 7–33. Online: <https://real.mtak.hu/98829/1/ActaHumanacikk.pdf>
- LAULOM, Sylvaine (2019): Religion at Work: European Perspectives. *Hungarian Labour Law E-Journal*, (1), 1–5. Online: https://hlj.hu/letolt/2019_1_a/01_Laulom_angol_hlj_2019_1.pdf
- LENAERTS, Koen (2018): The ECHR and the CJEU: Creating Synergies in the Field of Fundamental Rights Protection. In *Dialogue between Judges. Proceedings of the Seminar 26 January 2018*. Strasbourg: European Court of Human Rights, 57–64. Online: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/speech_20180126_lenaerts_eng
- LENAERTS, Koen – GUTIÉRREZ-FONS, José A. (2014): The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice. In PEERS, Steve – HERVEY, Tamara – KENNER, Jeff – WARD Angela (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Hart Publishing, 1559–1594. Online: https://doi.org/10.5771/9783845259055_1600
- PEYROUX-SISSOKO, Marie-Odile (2017): Immaterial Public Order: Legal Response to Social Crisis? *Hungarian Journal of Legal Studies*, 58(2), 224–232. Online: <https://doi.org/10.1556/2052.2017.58.2.7>
- PUPPINCK, Gregor (2012): The Case of Lautsi v Italy: A Synthesis. *Brigham Young University Law Review*, (3), 873–930. Online: <https://ssrn.com/abstract=2320576>
- SCHANDA Balázs (2014): A vallásszabadság, a lelkiismeret szabadsága. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest: Pázmány Press, 153–168.
- SULYOK Márton (2020): Európa akarta – 20 éves lett az Alapjogi Charta. *Corvinák*, 2020. október 14. Online: <https://corvinak.hu/vilag/2020/10/14/europa-akarta-20-eves-lett-a-charta>
- SULYOK, Márton – KISS, Lilla Nóra (2021): Difficulties in “Chartering” the Course – The EU Charter of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court. *Hungarian*

Yearbook of International Law and European Law, 315–339. Online: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.17006.69449>

SZAJBÉLY Katalin (2018): Vallási jelképek viselése a munkahelyeken – újabb irány az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 11(2), 1–8. Online: <https://szakcikkadatbazar.hu/doc/4185314>

Velencei Bizottság (2008): Report on the Relationship Between Freedom of Expression and Freedom of Religion: The Issue of Regulation and Prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred. CDL-AD(2008)026, 2008. október 23. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)026-e)

Jogforrások

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2016. június 7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>
Az Olasz Köztársaság Szenátusa [é. n.]: Az Olasz Köztársaság Alkotmánya (La Costituzione della Repubblica Italiana). Online: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>

Bíróági joggyakorlat

EJEB [Nagykamara], *Eweida és mások kontra Egyesült Királyság*, 48420/10, 59842/10, 51671/10 és 36516/10. sz. kérelmek, ítélet, 2013. május 27.
EJEB [Nagykamara], *Lautsi és mások kontra Olaszország*, 30814/06. sz. kérelem, ítélet, 2011. március 18.
EJEB [Nagykamara], *Leyla Şahin kontra Törökország*, 44774/98. sz. kérelem, ítélet, ECHR 2005-XI.
EJEB [Nagykamara], *S.A.S. kontra Franciaország*, 43835/11. sz. kérelem, ítélet, 2014. július 1.
EJEB, *Dahlab kontra Svájc*, 42393/98. sz. kérelem, elfogadhatatlansági döntés, 2001. február 15., EJEB 2001-II.
EJEB, *Hamidović kontra Bosznia és Hercegovina*, 57792/15. sz. kérelem, ítélet, 2018. március 5.
EJEB, *Kokkinakis kontra Görögország*, 14307/88. sz. kérelem, ítélet, 1993. május 25.
EJEB, *Mikyas és mások kontra Belgium*, 50681/20. sz. kérelem, ítélet, 2024. január 23.
EUB, *C-188/15, Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) kontra Micropole SA*, ECLI:EU:C:2017:204, 2017. március 14.
EUB, *C-804/18 és C-341/19, IX és MJ kontra WABE eV és MH Müller Handels GmbH*, ECLI:EU:C:2021:594, ítélet, 2021. július 15.

The Development of Case Law on Parental Rights and Surrogacy at the European Court of Human Rights

ZSÓFIA NAGY¹ 

The emergence of assisted reproductive techniques (ART) has sparked ethical and moral dilemmas concerning family, parenthood, and child rearing. Consequently, the most controversial technique, surrogacy, and the legal and human rights implications of cross-border surrogacy cases were brought before the European Court of Human Rights (Court). The right to become a parent is an inappropriate focal point in surrogacy debates, as it prioritises adult-centred reproductive claims over the best interests of the child. The Court's case law incorporated a "process-based approach" in the initial leading cases, although recent case law suggests a development of value-based assessment, which might not lie in line with the sovereignty of the member states to regulate sensitive aspects of family law and ART. The fact that obtaining parental rights motivates parents to engage in surrogacy, and the willingness of the Court to facilitate this in cases of surrogacy involving cross-border recognition of parental rights may spark tension between national laws on surrogacy based on national values.

Keywords: surrogacy, right to respect for private and family life, European Court of Human Rights, assisted reproductive techniques, the right to become a parent

Introduction

Demographic trends, shifts in the perception of what constitutes a fulfilled life, and the ongoing fight against infertility represent some of the defining challenges of the 21st century. In vitro fertilisation (IVF) and other advancements in reproductive medicine, first revolutionised in the 1970s, have since been refined and perfected to such an extent that assisted reproductive technologies (ART) are now widely accessible. However, these advancements have sparked ongoing ethical debates, particularly concerning the dismantling of traditional family structures, the potential exploitation and commodification of women and children, the

¹ PhD, Senior Researcher, Central European Academy.

fragmentation of motherhood, and the contractual nature of such arrangements. These unresolved issues continue to influence societal views on one of the most controversial forms of ART: surrogacy. Despite the ethical concerns, the demand for surrogacy has persisted and been met with corresponding supply. The use of economic terminology here is deliberate, as commercial surrogacy has become a prime example of how the right to parenthood can intersect with market dynamics.

This is precisely why surrogacy arrangements raise numerous human rights concerns, as value-based legislation determines which forms of ART are supported by law and under what circumstances, while others are discouraged due to public policy considerations. The interpretation of Article 8 of the European Convention on Human Rights (hereinafter: Convention), namely the right to respect for private and family life, in connection with reproductive issues, and whether the right to become a parent exists based on that, is an intriguing point to be raised. Practically, the diversity of legislation combined with the opportunity to travel abroad for medical services, opened a way for surrogacy tourism for parents living in a country where these arrangements are not addressed or prohibited by law. These possibilities altogether reconceptualised how society perceives family with a child, parenthood and infertility. Historically, infertile couple's only chance to become parents was adoption, which in comparison with surrogacy arrangements are a rather time-consuming, highly regulated, and rigid procedure. By contrast, surrogacy appears to be more flexible, accessible, expedient, shorter and a less supervised method, with the added biggest advantage: enabling the intended parents to have a genetically related child by the end of the arrangement. In essence, surrogacy has made the seemingly impossible possible. However, this innovation has also shifted the motivations for parenthood. What was once seen as a deeply personal longing or need has increasingly been framed as a right – or, more provocatively, as a subjective demand.

Given the intended parents' resort to cross-border surrogacy arrangements for family formation, the most relevant regional judicial authority to assess human rights related issues falls into the jurisdiction of the European Court of Human Rights (hereinafter: Court). In order to address human rights concerns, the work of the Court's jurisprudence on a specific area of surrogacy has become more sophisticated, although its development has somehow "stopped" in some respects. The Court has already established certain key factors which inherently influence the assessment of the case, thus one might say a decision-making tendency could be identified. The Court's navigation in the interpretation of human rights is of high importance, particularly in responding to evolving family structures and determining whether the right to become a parent, and the methods of doing so, fall under the scope of Article 8. A structured analysis on the relevant case law, and the Council of Europe's (CoE) thematic reports and recommendations provide valuable guidance on the ethical and legal dimensions of these issues.

Is there a right to become a parent? – Reproductive rights and the Convention

The individual freedom to make decisions about one's most private aspects of life, including autonomy in making free choices of a private and familial nature, and the capability to determine oneself, prevail in decisions concerning child rearing and becoming a parent. We might say that becoming a parent is (mostly) an individual choice, and no one should force or discourage someone from doing so. This freedom is, however, not necessarily limitless, as it shall be weighted to the rights and freedoms of others, public morality, public values, that is why reproductive rights, especially in modern ART treatments are subject to many bioethical and moral debates. Generally, even when ART are not involved, the right to become a parent is typically framed within the context of reproductive rights. However, before exploring this further in relation to the Convention, let us first examine some philosophical arguments regarding this so-called "right".

Some individuals may experience genuine fulfilment through child rearing and becoming a parent, which is closely linked to the quality of the parent-child relationship. However, what makes this relationship objectively fulfilling may depend on the interaction between the child's and the parent's interests. Political theorists and ethicists have been examining the moral ground of family structures, where eventually the dynamics between the interests of the parent and of the child, and the self-assertion of each of them determines the nature of the structural relationship. One of the leading concepts is formed around the dual interest theory developed in a liberal egalitarian framework.² This approach emphasises the unique significance of parenting and asserts that adults have a fundamental moral right to become parents. It argues that the high level of intimacy and authority inherent in the parent-child relationship fosters the self-realisation of adults. The experience of raising a child provides a distinct and irreplaceable dimension of personal fulfilment that is not directly comparable to other forms of relationships, even those that may hold significant value for both parties.³ The decision to become a parent reflects a fundamental value embedded in the concepts of family and child rearing. Once chosen, it is primarily driven by the individual's desire to align with this value, regardless of their competencies in raising a child. Although, if we would determine the answer through child-centred lenses, the parent's interest for personal fulfilment to parenthood and child rearing would not be respected.⁴

A critical approach to this theory argues that the parents' personal fulfilment to justify power over children, rather than focusing exclusively on the child's well-being, feeds the historical bias concentrated around the authoritative side of the relationship, and that children lack moral agent and are pawn of their own parents.⁵ Arguably, if we

² See MACLEOD 2010; BRIGHOUSE–SWIFT 2014.

³ BRIGHOUSE–SWIFT 2014: 88.

⁴ BRIGHOUSE–SWIFT 2014: 5, 86.

⁵ GHEAUS 2015: 202.

focus solely on the competence of the most capable parents to raise a child, which would be in their interest, that could even mean redistributing them from adequate biological parents to more competent caregivers. However, children have a fundamental biological and gestational connection to their parents, which cannot be overseen.⁶ The mere desire to have a child for self-fulfilment in the parental role cannot justify any means of becoming a parent, as it risks overlooking the child's best interests.

This desire and longing for having a child have evolved into a fundamental need, contributing to the expansion of the international surrogacy market, which reflects a growing emphasis on an adult-centred approach to child rearing. However, the right to become a parent can hardly be considered a fundamental right, as not all individuals are capable of child rearing due to health limitations, psychological readiness, or socio-economic constraints. Although adult-centrism is present at various stages of surrogacy arrangements, it is most prevalent during the initiation phase, where the focus is primarily on the intended parents' desires and rights. However, as these arrangements progress, the normative framework tends to shift towards prioritising biological ties and custody rights, ultimately aligning with the best interests of the child, if the case ends up before the Court (discussed in later chapters.) Thus, while surrogacy begins with an adult-centred approach, once the child is conceived, child-centrism gradually takes precedence.

The right to become a parent in the context of surrogacy arrangements is primarily framed through the principles of reproductive autonomy, self-determination, and human dignity. However, in concrete surrogacy cases, the focus often shifts to legal parental filiation, particularly concerning the recognition of the intended parents and the status of the child born through cross-border surrogacy arrangements. This is because the member states of the Council of Europe (CoE) would hardly accept an authoritative or decisive value-based assessment by the Court, as in challenging moral and ethical issues, the sovereignty of national legislation is prioritised.⁷

Based on the above-mentioned grounds, we may ask whether the Convention affirms reproductive rights. To address this question, it is important to first examine how the right to health and reproductive rights are defined and characterised. The Convention does not explicitly guarantee a right to healthcare or the right to be healthy. These rights are generally considered part of the fourth generation of human rights, which are closely associated with social rights. Such rights are more explicitly detailed in instruments like the European Social Charter, the European Code of Social Security, and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Nevertheless, health-related rights fall within the broader scope of the rights protected by the Convention and are frequently

⁶ See GHEAUS 2012; 2015.

⁷ It is important to highlight that there are different implications for children who are about to be conceived through surrogacy arrangements and those who are already born. The Court naturally focuses on the practical implications for children born through surrogacy, rather than engaging in ethical and moral debates about the legitimacy of surrogacy itself. Instead of assessing the morality of surrogacy arrangements, the Court's approach is centred on ensuring the protection of the rights and best interests of the child, particularly in matters of legal parentage, nationality, and identity. See MULLIGAN 2018: 451–453.

invoked before the Court. The Court has played a key role in interpreting “the right to health” through its case law. It has extended the concept of private life to encompass the right to safeguard one’s physical, moral, and psychological integrity, as well as the right to personal autonomy and choice – both of which are particularly significant in the context of health-related and reproductive issues.

Reproductive rights are deeply personal and fundamental to human experience, closely tied to bodily autonomy and integrity. These rights reflect the values associated with an individual’s or couple’s decision to have children or not, whether immediately or in the future, and the circumstances under which they choose to do so. The right not to procreate includes issues such as access to contraception and abortion, while the right to procreate may involve topics like assisted reproduction, surrogacy, uterus transplantation, and sterilisation. Furthermore, the conditions surrounding procreation and childbirth encompass considerations like prenatal diagnosis and the option to authorise home births.

The development of case law of the Court on surrogacy

Reproductive cases brought before the Court typically fall under Article 8 (right to respect for private and family life) and Article 14 (prohibition of discrimination). In the context of assisted reproduction, this primarily concerns the right to conceive a child through medically assisted procreation, particularly in relation to surrogacy arrangements and the legal parenthood of children born via surrogacy. While a considerable number of cases have addressed surrogacy-related issues, focusing predominantly on the legal parenthood and filiation between intended parents and surrogate-born children, the Court has yet to address the core question of whether national bans on surrogacy align with the Convention.⁸

Given the Court’s cautious approach to reproductive rights, the explicit control of family law by state authorities, the ethical and moral complexities of the issue, and the rapid pace of scientific advancements, the Court has often deferred decisions on reproductive matters to national jurisdictions. This approach suggests that the Court is unlikely to establish a comprehensive European legal standard on surrogacy arrangements.⁹ By allowing a broad margin of appreciation in sensitive matters requiring a nuanced balance between individual rights and public interests, the Court avoids creating a uniform interpretative framework for cross-border surrogacy cases.

Instead, the Court emphasises case-specific rulings, focusing on proportionality and subsidiarity tests to determine whether there has been a violation.¹⁰ It refrains from establishing generally applicable rules for future cases. Nonetheless, even within

⁸ GARAYOVÁ 2023 260.

⁹ KOFFEMAN 2015: 56.

¹⁰ TRIMMINGS 2019: 154.

this minimalist and procedural approach, certain decision-making patterns can be discerned from its jurisprudence. By closely analysing landmark judgments on cross-border surrogacy and their references in subsequent cases, insights into the Court's tendencies can still be drawn.

The majority of CoE member states prohibit and condemn surrogacy, particularly commercial surrogacy. Cases brought before the Court often involve conflicts arising from the refusal of national public authorities to recognise or accept foreign birth certificates that establish legal parenthood based on surrogacy arrangements contracted abroad. These disputes typically arise when intended parents return to their home country with a child born through surrogacy.

As previously noted, the absence of European consensus on surrogacy arrangements grants member states a wide margin of appreciation in this area. However, the Court has frequently emphasised the principle of the best interests of the child as a key consideration in surrogacy cases. This principle often serves as a decisive factor in the Court's rulings, alongside the presence or absence of a biological link between the child and the intended parents. These elements have become pivotal in shaping the outcomes of surrogacy-related judgments.

Landmark cases on cross-border surrogacy have established key aspects that the Court examines and uses as the basis for its decisions. These cases highlight specific values, interests, and objective circumstances within the facts of each case that significantly influence the outcomes of the judgments. Notably, the Court has often adopted a child-centred approach, with the principle of the best interests of the child taking precedence.

While this focus has been a recurring theme in the Court's reasoning, it has also drawn criticism from contracting states, particularly those that prohibit surrogacy arrangements within their jurisdictions. These states argue that prioritising the best interests of the child in such cases could inadvertently undermine their national policies and ethical stances against surrogacy.

To be more specific, the approach of the Court to the recognition of the parent-child relationship in cross-border surrogacy cases, has been markedly established on many occasions, especially in the following key cases: *Mennesson v. France*¹¹ and *Labassee v. France* cases,¹² *D v. Belgium*,¹³ *Paradiso and Campanelli v. Italy*,¹⁴ and the *Advisory Opinion on Recognition of the Intended Mother*; while not binding, these decisions have established significant principles that the Court considers in surrogacy cases. In the following sections, we will outline the most groundbreaking judgments that have shaped the reasoning applied in subsequent cases of a similar nature, along with an overview of more recent rulings on the subject.

¹¹ *Mennesson v. France*, App. no. 65192/11 (26 June 2014).

¹² *Labassee v. France*, App. no. 65941/11 (26 June 2014).

¹³ *D v. Belgium*, App. no. 29176/13 (11 September 2014).

¹⁴ *Paradiso and Campanelli v. Italy*, App. no. 25358/12 (Grand Chamber 24 January 2017).

The Court has been confronted with the human rights issues stemming from surrogacy arrangements in several cases, however the early case law has established key factors the Court looks at during its assessment.

Mennesson v. France and Labassee v. France

The first cases, which concerned surrogacy, especially the question of the recognition of the cross-border parental filiation between intended parents and the child, were the *Mennesson v. France* and the *Labassee v. France*. In both cases the French authorities refused the parental filiation to the child born through commercial surrogacy arrangement established abroad. These cases were tried by the Court together, because of the joint Application. The arguments expressed in these cases (foremost the *Mennesson* case, as that will be referenced mostly) has become sort of a “template” for further decision-making, if the factual circumstances of the case matches with those of the *Mennesson*.¹⁵ Furthermore, the case demonstrates how, one of the most decisive factors, the best interests of the child principle and the child’s right to identity, becomes the pivotal interests of assessment in the Court’s decision making in cross-border surrogacy cases.

The factual background of the cases involved that two French couples concluded an international surrogacy agreement in California and Minnesota, respectively. In both cases, due to the intended mothers’ age, donor eggs were fertilised by the husbands’ sperm in the IVF. According to the U.S. laws, the intended parents were listed as legal parents on the birth certificate. The children born had a genetic connection to one of the intended parents. However, the French authorities, citing public policy, refused to issue French birth certificates. As a result, the children were unable to acquire French nationality, and their inheritance rights were significantly affected, effectively barring them from filial inheritance. The applicants argued that the non-recognition of the legal relationship between them and the children violated their right to respect for private and family life.

The French authorities argued that the refusal to recognise the surrogate parent did not prevent the child from maintaining a relationship with the parents. However, under French law, only the woman who gave birth to the child could be registered as the mother. Furthermore, France has a prohibitive approach to surrogacy both according to civil and criminal law.¹⁶ The French Court of Cassation held that such registry based on the foreign birth certificate would be contrary to the principle of inalienability of

¹⁵ BRACKEN 2024: 142.

¹⁶ Surrogate motherhood is conservatively regulated in France in both civil and criminal law. The prohibition of surrogacy has been ruled by the judgement of the Cour de cassation in 1991, later on confirmed by the Bioethics Act of 1994 as well as being elaborated on in the Civil Code under Chapter II of the Respect of the Human Body, especially Article 16-7. Under criminal law the French Criminal Code stipulates criminally punishable behaviours, which occur during surrogacy arrangements, e.g. incitement to the abandonment or to the adoption, the infringements of the child’s civil status as well as offense of obtaining gametes for payment, artisanal insemination,

civil status.¹⁷ Additionally, the French Court of Cassation held that on the grounds of public policy, the entry of the U.S. birth certificates to the French register of births, marriages and deaths, would not be in line with French civil law, which renders surrogacy arrangements null and void.

The Court in its reasoning rejected the complaint formed on the ground of “family life”, as the four applicants could without interference enjoy a de facto “family life” together, as there was no immediate risk present those authorities could resort to separate them. In fact, the contested refusal in question amounted to an interference, nevertheless the Court found this interference was justified and proportionate, as they have not faced any practical challenges in everyday life.¹⁸

The Court in its ruling and reasoning focused on the link between legal parentage and genetics and the difference between altruistic and commercial surrogacy. In this case, significant emphasis was put on the perseverance of the child’s right to identity through the recognition of parenthood with the genetic parent.¹⁹

In other words, a persons’ identity encompasses the establishment of legal parent-child relationship and when this fails, an essential aspect of a persons’ identity is at stake.²⁰ Furthermore, the Court emphasised how the best interests of the child principle was not taken into account by the French authorities, however it should have been a navigating underlying basis in public decision-making concerning a child. The French authorities violated the child’s right to respect for private life, because their right to identity in French society was not ensured because of the refusal of their French nationality. By relying on the children’s rights-based approach the Court gave precedent to the biological connection in surrogacy cases, as well as suggesting that the best interests of the child should precede public policy concerns over surrogacy.²¹

In the *Mennesson v. France* case, the Court upheld the complaint concerning the violation of the child’s right to private life, which includes the right to identity – specifically the right to know their genetic origin. The Court ruled that respecting this right for children born through gestational surrogacy requires states to recognise the parent-child relationship between such children and their biological intended father. However, the judgment clarified that intended parents themselves cannot invoke the Convention to claim recognition of this relationship, even if they are genetically related to the children. Only the children have the right to assert this claim, particularly when their best interests are at stake. This raises a critical question about whether the Convention mandates the legal recognition of a familial bond with an intended parent who lacks a genetic connection to the children, especially in the context of the family’s home

disclosure of information allowing the identification of the recipient couple or the donor, or procuring human embryos against payment. See BAILLON-WIRTZ 2019: 103.

¹⁷ *Mennesson v. France*, App. no. 65192/11 (26 June 2014), para. 27.

¹⁸ *Mennesson v. France*, App. no. 65192/11 (26 June 2014), paras. 92–94.

¹⁹ TRIMMINGS 2019: 198.

²⁰ *Mennesson v. France*, App. no. 65192/11 (26 June 2014), para. 96.

²¹ TRIMMINGS 2019: 199, 200.

country.²² This issue has been elaborated on in the latter case law of the court, namely *Paradiso and Campanelli v. Italy* decision from 2017 and the Advisory Opinion on the Recognition of the Intended Mother from 2019.

Advisory Opinion on the Recognition of the Intended Mother

This question was addressed in the first-ever Advisory Opinion,²³ issued in 2019 as a follow-up to the *Mennesson* case. The most notable contribution of this opinion is that the Court effectively gave a “green light” to recognising the effects of surrogate motherhood in a cross-border context, building on the *Mennesson* precedent. Specifically, the Advisory Opinion dealt with a situation where a child was born abroad through a gestational surrogacy arrangement, conceived using the gametes of the intended father and a third-party donor, and where the legal parent-child relationship with the intended father had already been recognised under domestic law:

1. the child’s right to respect for private life within the meaning of Article 8 of the Convention requires that *domestic law provide a possibility of recognition of a legal parent-child relationship with the intended mother*, designated in the birth certificate legally established abroad as the “legal mother”

2. the child’s right to respect for private life does not require such recognition to take the form of entry in the register of births, marriages and deaths of the details of the birth certificate legally established abroad; *another means*, such as *adoption* of the child by the intended mother, may be used²⁴

Moreover, which is a pressing issue in cases of transnational surrogacy involving donor conception, the Advisory Opinion noted:

“[A]n effective mechanism should exist enabling that relationship to be recognized. Adoption may satisfy this requirement provided that the conditions which govern it are appropriate and the procedure enables a decision to be taken rapidly, so that the child is not kept for a lengthy period in a position of legal uncertainty as regards the relationship. It is self-evident that these conditions must include an assessment by the courts of the child’s best interests in the light of the circumstances of the case.”²⁵

²² TRIMMINGS 2019: 155.

²³ Advisory Opinion Concerning the Recognition in Domestic Law of a Legal Parent-Child Relationship Between a Child Born through a Gestational Surrogacy Arrangement Abroad and the Intended Mother, Request no. P16-2018-001 by the French Court of Cassation (ECtHR, 10 April 2019). The Opinion was confirmed in *C and E v. France* App. no. 1462/18 and 17348/18 (ECtHR, 12 December 2019) and *K.K. and others v. Denmark* App. no. 25212/21 (ECtHR, 6 December 2022).

²⁴ KORAĆ GRAOVAC 2021: 44.

²⁵ Advisory Opinion of the Grand Chamber to the Cour de Cassation, P16-2018-001 (10 April 2019), para. 54.

Although, the Advisory Opinion is not a generally binding instrument of the Court, it provided essential aspects of the reasons of the reduction of the margin of appreciation of the member states, when the best interests of the child are of concern in international commercial surrogacy arrangements. Furthermore, we shall highlight that in the Court's interpretation the best interests of the child principle tends to be interpreted fairly strictly, as it usually supports this principle's paramountcy.²⁶

The Court essentially concluded that Article 8 of the Convention requires domestic law to recognise the parent-child relationship established abroad between a child and a non-genetically related intended parent. This obligation is even stronger when the child was conceived using the ovum of the intended mother. However, the Court stressed that states have discretion in determining how such recognition is implemented, permitting alternatives such as adoption rather than mandating the automatic registration of a foreign birth certificate. The primary obligation of states is to ensure an effective procedural mechanism for recognising the legal relationship, respecting national variations while upholding the Convention as a "living instrument".²⁷

Paradiso and Campanelli v. Italy

The Italian case²⁸ was groundbreaking as it required the Court to address a previously unexplored question in surrogacy cases: the human rights implications when a child born via surrogacy has no biological connection to either of the intended parents. Notably, the Grand Chamber reached a different conclusion than the earlier decision.

In the first instance,²⁹ the Court found a violation of Article 8 of the Convention, citing the actions of the Italian authorities, who removed the child from the intended parents' care and eventually placed the child for adoption upon discovering the lack of a genetic link between them. The Court determined that these measures did not adequately respect the paramount consideration of the child's best interests. While the actions of the authorities were not deemed unreasonable, they were considered a drastic measure that should only be employed as an absolute last resort.³⁰ The Court also emphasised the impact of the child's removal, drawing attention to the sensitive situation the child faced regarding their identity, birth registration, and nationality.³¹

However, the Grand Chamber decision found that there was no violation of Article 8 of the Convention, highlighting the wide margin of appreciation and the justifiable public policy concerns.

²⁶ Mennesson v. France, App. no. 65192/11 (26 June 2014), para. 81.

²⁷ ERDŐSOVÁ 2020: 7.

²⁸ Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (Grand Chamber 24 January 2017).

²⁹ Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (27 January 2015).

³⁰ Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (27 January 2015), para. 80.

³¹ Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (27 January 2015), para. 85.

The case involves a child born via gestational surrogacy in Russia, where it was later discovered that neither of the intended parents, Mrs. Paradiso and Mr. Campanelli, was biologically related to the child due to an error by the clinic. After bringing the child to Italy and seeking legal recognition as the child's parents, the Italian authorities intervened, removing the child and placing him for adoption, citing the illegality of the surrogacy arrangement under Italian law.

Mrs. Paradiso and Mr. Campanelli subsequently filed an application with the Court, alleging that the removal of the child and his placement for adoption violated their right to respect for private and family life under Article 8 of the Convention. Notably, the child was not a party to the case, as the intended parents lacked legal standing to represent the child's interests due to the absence of biological ties and authorisation from a lawful representative.

In the initial decision, the Court recognised that a “de facto family life” existed between the applicants and the child, despite the brief time they had custody of the child.³² However, the Grand Chamber later overturned this reasoning, emphasising the lack of a biological link between the intended parents and the child, the short duration of their relationship, and the legal uncertainties surrounding their ties.

On the other hand, the Grand Chamber acknowledged the relevance of the applicants' “private life,” particularly concerning their reproductive rights, which include the right to decide to become parents and the means of doing so, such as through assisted reproduction.³³ The Court found that while the Italian authorities' actions interfered with the applicants' private life, this interference was lawful, as the Italian regulations on parentage and conflict-of-law rules clearly stipulated that the child would be treated as a foreign minor. The interference pursued a legitimate aim, as Italy's prohibition of heterologous artificial reproduction techniques was intended to prevent disorder in the recognition of parent-child relationships and protect children.³⁴ Moreover, the interference was deemed necessary in a democratic society. Given the wide margin of appreciation afforded to states in this area, the Court concluded that the separation of the child served the public interest by protecting women and children from potentially harmful and unlawful practices.³⁵

The above-mentioned case highlighted the decisive importance of a genetic link between one of the intended parents and the child in the Court's evaluation. The absence of such a genetic relationship undermined the applicants' standing to represent the child's rights, resulting in the right to respect for family life and the child's best interest's principle not being fully assessed. The Court's central legal question focused on the applicants' right to become parents through medically assisted reproduction³⁶ weighed

³² Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (27 January 2015), para. 69.

³³ Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (Grand Chamber 24 January 2017), para. 163.

³⁴ Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (Grand Chamber 24 January 2017), para. 177.

³⁵ Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (Grand Chamber 24 January 2017), paras. 195 and 203.

³⁶ Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (Grand Chamber 24 January 2017), para. 163.

against the Italian state's public interest in prohibiting surrogacy arrangements to protect the rights of women and children.³⁷ This decision affirmed the Court's intention to grant states broad discretion in regulating surrogacy, a controversial form of assisted reproductive technology, and to allow them the freedom to discourage citizens from engaging in such arrangements abroad.

Through this judgment, the Court adopted a minimalist approach, refraining from intervening in matters traditionally considered explicit national competencies, such as family law. It emphasised the sovereignty of member states in legislating on these sensitive issues, preserving their authority to regulate family-related matters according to their own legal and ethical frameworks.

Valdís Fjölnisdóttir and Others v. Iceland

In the more recent case³⁸ from Iceland underscored the role of genetics in the creation of alternative families. This guidance of the Court was further affirmed in this instance, where the steps taken by the public authorities of states where surrogacy is against the law, of formal non-recognition of the family relations between the child and the non-genetic intended parents, constituted a lawful and necessary interference with the applicants right to respect for private and family life.

The case involved a same-sex married couple from Iceland who entered into a gestational surrogacy arrangement in the United States and returned to Iceland with a surrogate-born child who had no biological connection to either parent. Since surrogacy is prohibited in Iceland and the birth mother is recognised as the legal mother, the authorities refused to acknowledge the parent-child relationship established in the U.S. between the child and the intended parents (both mothers). Consequently, the child was placed in foster care with the intended parents but was treated as an unaccompanied minor in Iceland. While the couple was allowed to care for the child as foster parents, they were denied parental responsibility and legal parentage.

During their joint application for adoption, the couple separated, disqualifying them from jointly adopting the child under Icelandic law. The applicants brought their case to the European Court of Human Rights, alleging violations of Article 8 (right to respect for family life) and Article 14 (prohibition of discrimination).

The Court found that, although there was an interference with their family life due to the refusal to recognise legal parentage, the interference was justified. Icelandic law, which bans surrogacy and designates the birth mother as the legal mother, provided a legitimate basis for this decision. The law aims to protect women from potential

³⁷ *Paradiso and Campanelli v. Italy*, App. no. 25358/12 (Grand Chamber 24 January 2017), para. 203.

³⁸ *Valdís Fjölnisdóttir and Others v. Iceland*, App. no. 71552/17 (18 May 2021).

exploitation in surrogacy arrangements and safeguard children's rights to know their biological parents.³⁹

The Court concluded that the actions of the Icelandic authorities and the existing legislation did not violate Article 8, as the law offered an adequate mechanism for the applicants to establish legal parenthood. A significant factor in the proportionality assessment was that the child was granted Icelandic nationality and the intended parents were given fostering rights with equal access. This arrangement was deemed fair compensation for their inability to jointly adopt the child following their separation.

Notably, in this case, the Court commended the thorough and cautious steps taken by the public authorities to prioritise the child's best interests while upholding their public policy concerns regarding commercial surrogacy arrangements. A fair balance was achieved between the competing interests: the child's right to family life was preserved through the establishment of a permanent foster care arrangement with both Ms. Fjölnisdóttir and Ms. Agnarsdóttir, and the child was granted Icelandic nationality. The Court also emphasised that the child would have the opportunity in the future to establish a legal parental relationship with at least one of the intended parents through adoption. While the Court placed significant weight on the presence of a genetic or biological link in determining parenthood, it also acknowledged adoption as a valid pathway for the genetically unrelated intended parent to establish a legal relationship with the child.

However, the Court left certain critical and pressing questions unresolved, highlighting the ongoing complexities in addressing the intersection of surrogacy, public policy, and the rights of children and intended parents.⁴⁰

K.K. and others v. Denmark

One of the more recent decisions⁴¹ concerning cross-border surrogacy, reflects the established best interests of the child approach but has drawn criticism for its assessment of national authorities' procedural steps in such cases.

The case involves K.K., a Danish citizen, and her two children, C1 and C2, born through a surrogacy arrangement in Ukraine in 2013. Under Ukrainian law, K.K. and her husband were automatically recognised as the children's parents. However, upon returning to Denmark, K.K. faced difficulties in formalising her maternal status. Despite being granted joint custody, her application for adoption was denied. In 2020, the Danish Supreme Court upheld this decision, emphasising the risks associated with commercial surrogacy and prioritising the children's best interests.

³⁹ Valdís Fjölnisdóttir and Others v. Iceland, App. no. 71552/17 (18 May 2021), para. 65.

⁴⁰ März 2021: 285.

⁴¹ K.K. and others v. Denmark, App. no. 25212/21 (6 December 2022).

K.K. argued that the refusal to formalise her legal relationship with the children violated her right to family life under Article 8 of the Convention. The Court, by a narrow majority, found that Danish authorities

“failed to strike a fair balance between, on the one hand, the specific children’s interest in obtaining a legal parent-child relationship with the intended mother, and, on the other, the rights of others, namely those who, in general and the abstract, risked being negatively affected by commercial surrogacy arrangement”.⁴²

The judgment faced significant criticism, which is expressed particularly from the joint dissenting opinion of Judges Kjølbrot, Koskelo, and Yüksel. They highlighted several issues, which rendered the majority’s decision inconsistent with the previously established thought process in earlier surrogacy cases, such as *Mennesson* and more significantly the Advisory Opinion from 2019. The dissenting opinion noted that the Court diverged from earlier determinations by the misinterpretation of the best interests of the child principle,⁴³ narrowing the margin of appreciation,⁴⁴ which amounted to incoherent legal reasoning. The dissent argued that the majority’s application of the principle deviated from international standards, such as the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) and the EU Charter of Fundamental Rights.⁴⁵ The stricter application in this case was seen as inconsistent and not well-founded. Moreover, the applied narrow margin of appreciation unnecessarily restricted Denmark’s discretion, which led to a misalignment with international documents like the Hague Convention on Adoption and the Optional Protocol to the CRC on the sale of children.⁴⁶ Thus, the incoherence in the legal reasoning showcased risks enabling practices that undermine children’s rights while overlooking the specific children’s need for legal security and stability.

Lessons learnt – or not?

The above-mentioned case law reflects the Court’s seemingly firm stance on cross-border surrogacy, as demonstrated in the *Mennesson* case and the Advisory Opinion. These precedents suggest a willingness by the Court to treat cross-border surrogacy cases differently from typical cases involving assisted reproductive techniques (ART). Unlike other ART-related cases, where the Court typically grants states a wide margin of appreciation due to the ethically and value-driven nature of these issues, cross-border surrogacy is approached with distinct considerations. For cases primarily focused on access to specific types of ART, the Court generally maintains a minimalist approach.

⁴² K.K. and others v. Denmark, App. no. 25212/21 (6 December 2022), para. 76.

⁴³ K.K. and others v. Denmark, App. no. 25212/21 (6 December 2022), paras. 96–97.

⁴⁴ K.K. and others v. Denmark, App. no. 25212/21 (6 December 2022), para. 88.

⁴⁵ K.K. and others v. Denmark, App. no. 25212/21 (6 December 2022), para. 94.

⁴⁶ TRIMMINGS 2023: 1.

It emphasises the principles of subsidiarity and proportionality, asserting that member states are best positioned to decide which forms of ART to permit or prohibit. This deference to national authority stems from the recognition that ART policies are deeply intertwined with values, ethical frameworks, and traditional legal principles that form part of a state's national identity, mostly in matters of family law.

The issue of cross-border surrogacy entails elaboration on reproductive autonomy, the right to health and – if it could be considered a right at all – the right to become a parent. The question of reproductive autonomy in surrogacy cases is *not* necessarily assessed, but only in cases where the genetic link between the child and at least one of the intended parents is *missing*. An example of this is the Paradiso and Campanelli case, where the initial question surrounded the removal of the child and his placement for adoption, which allegedly violated their right to respect for private and family life under Article 8 of the Convention. However, after confirming that the child and the intended parents were not genetically related, although the Chamber's decision accepted that there was a "de facto family life" between the child and the intended parents,⁴⁷ the Grand Chamber overruled this assessment, as based on the quality of the relationship it was concluded that there was no family life in the present case.⁴⁸ As a result, the child did not become a party to the proceedings because the intended parents lacked legal standing to represent the child's private and family life.

This was a crucial point in the Court's decision-making, as the circumstances in the Mennesson case (such as the genetic connection) were not met, which led to the withholding of the child's private rights concerns by performing the evaluation of whether the non-recognition of the parental filiation was not in line with the child's best interests and the child's right to identity.

The child's private life concerns were lacking in Paradiso and Campanelli, thus reshaping the case purely about ART, the indented parent's private life concerns about their reproductive autonomy, which constitutes a wide margin of appreciation,⁴⁹ unlike cross-border surrogacy cases, where the private life implications of the child, the best interests, and identity rights narrows the discretion of the states.

The utmost relevance of the genetic link is further elaborated on in the Advisory Opinion, as

⁴⁷ Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (27 January 2015), para. 69.

⁴⁸ Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (Grand Chamber 24 January 2017), para. 157.

⁴⁹ "As regards the Court's recognition that the States must in principle be afforded a wide margin of appreciation regarding matters which raise delicate moral and ethical questions on which there is no consensus at European level, the Court refers, in particular, to the nuanced approach adopted on the issue of heterologous assisted fertilisation in *S.H. and Others v. Austria* (cited above, paras. 95–118) and to the analysis of the margin of appreciation in the context of surrogacy arrangements and the legal recognition of the parent-child relationship between intended parents and the children thus legally conceived abroad in *Mennesson* (cited above, paras. 78–79)."

See Paradiso and Campanelli v. Italy, App. no. 25358/12 (Grand Chamber 24 January 2017), para. 184.

“the Court considers that the general and absolute impossibility of obtaining recognition of the relationship between a child born through a surrogacy arrangement entered into abroad and the intended mother is incompatible with the child’s best interests, which require at a minimum that each situation be examined in the light of the particular circumstances of the case”.⁵⁰

The Advisory Opinion together with the Mennesson principles suggest that the Court’s role in surrogacy cases should be a “process-based review”. This involves examining how the national authorities assessed the best interests of the child, whether they demonstrated a willingness to consider the specific circumstances of the case, and whether they provided a thorough justification for the refusal or acceptance of the foreign birth certificate.⁵¹

By these precedents the national authorities shall expect that shallow refusal based on public policy, without the best interests assessment, is insufficient, as the margin of appreciation is constantly narrowed when the child’s best interests and identity rights are affected.⁵² Moreover, if a state offers some kind of measures, such as adoption to promptly and effectively recognise the filiation with the other intended parent in the child’s best interest, the violation of the Convention could be avoided.⁵³ A noteworthy example of that is the *Valdís Fjölnisdóttir and Others v. Iceland* case, where the Court welcomed the state authorities steps towards on the one hand supporting the de facto family life between the intended parents and the child, on the other hand continuing to be cautious on the national ban on surrogacy. The foster care agreement, the custody rights as well as the likely acceptance of the joint adoption offered by the authorities in the Courts’ eyes satisfied the criterium of the member state to facilitate “another means” of the Advisory Opinion to recognise parenthood in the child’s best interest.⁵⁴ Moreover, as Icelandic citizenship was given to the child, the risk of statelessness just like other practical hindrances were further minimised, thus with the interference the Applicants could de facto still enjoy their family life.⁵⁵ Although, the concurring opinion of Judge Lemmens pointed out that the reluctance to address the private life dimensions and the identity rights of the child, which is usually inevitable, where at least one intended parent is biologically related to the child, this did not arise in this case

⁵⁰ Advisory Opinion of the Grand Chamber to the Cour de Cassation, P16-2018-001 (10 April 2019), para. 42.

⁵¹ “Process-based review is not limited to procedural issues in the traditional sense, as distinguished from issues of legal substance. In other words, it does not in any way limit the Strasbourg Court from continuing to fulfil its fundamental role of analysing substantive outcomes at the domestic level. However, the significance of process-based review lies in its shift of the Court’s primary methodological focus from its own independent assessment of the ‘Conventionality’ of the domestic measure towards an examination of whether the issue has been properly analysed by the domestic decision-maker in conformity with already embedded issues.” See SPANO 2018: 480.

⁵² *Mennesson v. France*, App. no. 65192/11 (26 June 2014), para. 77.

⁵³ Advisory Opinion of the Grand Chamber to the Cour de Cassation, P16-2018-001 (10 April 2019), 2.

⁵⁴ *Valdís Fjölnisdóttir and Others v. Iceland*, App. no. 71552/17 (18 May 2021), para. 71.

⁵⁵ *Valdís Fjölnisdóttir and Others v. Iceland*, App. no. 71552/17 (18 May 2021), paras. 72 and 75.

because the arguments of it focused more on the arguments on the interference of the family life. Regardless, one shall not forget that the consequences to private life of the child is the same, whether there is a biological link or not, and affects all children born from a cross-border surrogacy arrangement. That is why a broader assessment should be issued around the child's right to a legal relationship with the intended parents in the future.⁵⁶

Perhaps the overall emphasis on the genetic link and the questions risen when non-traditional families enter into a cross-border surrogacy arrangement creates a different approach in the Court's assessment.⁵⁷ Although, focusing more on the approach of the Court presented in the selected judgement above, the *K.K. and others v. Denmark* is conspicuous in a sense that the "process-based approach" was somehow rather overturned, although the national authorities carried out a best interest assessment, and did not provide an automatic and superficial refusal to the parental recognition. Here, the relationship with the genetic intended father was established, and the factual enjoyment of the right to family life was not interrupted, as both intended parents were given joint custody of the children. Now the infamous private right concerns arose where the Court established the narrowing margin if identity rights are at stake in the context of recognition of parenthood.⁵⁸ However, the Danish authorities provided seemingly enough legal tools to the intended mother to establish family life with the children, the children were given Danish nationality, those did not satisfy the Court. It established a *higher standard* for the best interests of the children and their private life which is not compatible with the Danish legislation and public policy, which necessitated the refusal of the adoption order of the intended mother.⁵⁹ Here the circumstances are similar to the *Mennesson* case but the Danish authorities did not overall refuse to facilitate somehow the legal parenthood, it would have been in the best interest of the children to acknowledge legal parenthood on the same level with both of the intended parents, although in the *Valdis* case the custody rights and the foster agreement was satisfactory.

This rather nitpicking approach of the Court on the evaluation of the "another means" for parenthood recognition, as well as stepping out of the "process-based review" opens up an inconvenient pathway to those member states who would like to uphold their public policy surrounding cross-border surrogacy, to expect that their sovereign legislation on banning or not supporting surrogacy arrangements would be scrutinised by the Court.⁶⁰

⁵⁶ *Valdís Fjölfnisdóttir and Others v. Iceland*, App. no. 71552/17 (18 May 2021), Concurring Opinion of Judge Lemmens, 4–5.

⁵⁷ See the criticism about the selective approach of the Court in relation to non-traditional families in BRACKEN 2024.

⁵⁸ *K.K. and others v. Denmark*, App. no. 25212/21 (6 December 2022), para. 80.

⁵⁹ *K.K. and others v. Denmark*, App. no. 25212/21 (6 December 2022), para. 57 and 75.

⁶⁰ ČULO MARGALETIĆ – PRELOŽNJAK – ŠIMOVIĆ 2019: 799.

Conclusion

The analysis of surrogacy in the context of the Convention reveals significant tensions between adult-centred reproductive claims and the best interests of the child. The notion of a right to become a parent is a problematic focal point in the debate on surrogacy, as it risks prioritising the desires of intended parents over the well-being and rights of children. This approach may inadvertently reduce children to mere objects of fulfilment for adults, rather than recognising their inherent individual rights and needs.

A key issue in surrogacy-related litigation is the value-based assessment conducted by the Court. While the Court has emphasised the best interests of the child, its evolving jurisprudence also challenges national sovereignty in countries where surrogacy is restricted or outright banned. The majority of CoE member states prohibit surrogacy, particularly commercial surrogacy based on ethical concerns surrounding the commodification of women and children. National bans are generally intended to uphold children's rights by preventing exploitative practices. However, the Court's intervention in surrogacy cases has created legal uncertainty, raising concerns that national policies against surrogacy may be undermined by rulings favouring the recognition of parental ties created through cross-border surrogacy arrangements.

As described above, the “process-based” approach has at times been overlooked, even when a member state has conducted a thorough best interest assessment and ultimately denied the recognition of the parental relationship. Perhaps, even if recognising legal filiation with both intended parents would be in the best interests of the child, such recognition could undermine national bans on surrogacy and fail to deter intended parents from engaging in future surrogacy arrangements. This is because, in practice, the Court's tendency to grant legal recognition may send a signal that, despite legal prohibitions, intended parents will ultimately have their parental status recognised. This raises concerns that the Court's rulings could indirectly encourage surrogacy practices, even in jurisdictions where they are legally restricted or prohibited.

Ultimately, the Court faces a delicate balancing act in surrogacy cases. On the one hand, it must ensure that children's rights are not compromised by restrictive national policies. On the other hand, excessive judicial intervention risks eroding national legislative authority over family law and indirectly legitimising surrogacy practices that many states seek to prohibit. Moving forward, a coherent and consistent approach is needed – one that prioritises children's best interests over adult-centred reproductive claims, while respecting the principle of subsidiarity and the diverse legal frameworks of CoE member states.

References

- BRACKEN, Lydia (2024): Accommodations of Private and Family Life and Non-Traditional Families: the Limits of Deference in Cases of Cross-Border Surrogacy before the European Court of Human Rights. *Medical Law Review*, 32(2), 141–157. Online: <https://doi.org/10.1093/medlaw/fwad038>
- BRIGHOUSE, Harry – SWIFT, Adam (2014): *Family Values. The Ethics of Parent-Child Relationships*. Princeton: Princeton University Press. Online: <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691126913.001.0001>
- ČULO MARGALETIĆ, Anica – PRELOŽNJAK, Barbara – ŠIMOVIĆ, Ivan (2019): Presumption of Motherhood on Crossroad of Surrogacy Arrangements in EU. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 3, 778–802. Online: <https://doi.org/10.25234/eclic/9031>
- ERDŐSOVÁ, Andrea (2020): Náhradné materstvo ako bioetický problém z pohľadu ochrany základných práv a slobôd. *Justičná revue*, 72(4), 471–480.
- GARAYOVÁ, Lilla (2023): La evolución de la maternidad subrogada transfronteriza en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Derecho Civil*, 10(5), 259–277.
- GHEAUS, Anca (2012): The Right to Parent One's Biological Baby. *The Journal of Political Philosophy*, 20(4), 432–455. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2011.00402.x>
- GHEAUS, Anca (2015): Is There a Right to Parent? *Law, Ethics and Philosophy*, (3), 193–204. Online: <https://philpapers.org/archive/GHEITA-2.pdf>
- KOFFEMAN, Nelleke (2015): *Morally Sensitive Issues and Cross-Border Movement in the EU*. Cambridge–Antwerp–Portland: Larcier Intersentia.
- KORAĆ GRAOVAC, Aleksandra (2021): Family Protection in Croatia. In BARZÓ, Tímea – LENKOVICS, Barnabás (eds.): *Family Protection from a Legal Perspective*. Budapest–Miskolc: Ferenc Mádl Institute of Comparative Law – Central European Academic Publishing, 37–76. Online: https://doi.org/10.54237/profnet.2021.tbblfl_2
- MACLEOD, Colin (2010): Parental Responsibilities in an Unjust World. In ARCHARD, David – BENATAR, David (eds.): *Procreation and Parenthood. The Ethics of Bearing and Rearing Children*. Oxford: Oxford University Press, 128–150. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199590704.003.0006>
- MÄRZ, Julian W. (2021): What Makes a Parent in Surrogacy Cases? Reflections on the *Fjölнисdóttir et al. v. Iceland* Decision of the European Court of Human Rights. *Social & Legal Studies*, 21(3), 272–285. Online: <https://doi.org/10.1177/09685332211043499>
- MULLIGAN, Andrea (2018): Identity Rights and Sensitive Ethical Questions: The European Convention on Human Rights and the Regulation of Surrogacy Arrangements. *Medical Law Review*, 26(3), 449–475. Online: <https://doi.org/10.1093/medlaw/fw066>
- SPANO, Robert (2018): The Future of the European Court of Human Rights – Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law. *Human Rights Law Review*, 18(3), 473–494. Online: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngy015>

- TRIMMINGS, Katarina (2019): Surrogacy Arrangements and the Best Interests of the Child: The Case Law of the European Court of Human Rights. In BERGAMINI, Elisabetta – RAGNI, Chiara (eds.): *Fundamental Rights and Best Interests of the Child in Transnational Families*. Cambridge: Intersentia, 187–208. Online: <https://doi.org/10.1017/9781780689395.012>
- TRIMMINGS, Katarina (2023): *ECtHR and Cross-Border Surrogacy Arrangements: K.K. and others v. Denmark Legal Memorandum*. Child Identity Protection. Online: <https://www.child-identity.org/images/files/CHIP-2023-Surrogacy-LegalMemorandum.pdf>
- BAILLON-WIRTZ, Nathalie (2019): Surrogate Motherhood in France: Ethical and Legal Issues. In MOSTOWIK, Piotr (ed.): *Fundamental Legal Problems of Surrogate Motherhood. Global Perspective*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 99–132.

Legal sources

- Advisory Opinion No. P16-2018-001 concerning the recognition in domestic law of a legal parent-child relationship between a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and the intended mother Grand Chamber, request no. P16-2018-001, French Court of Cassation, 10 April 2019
- D v. Belgium, Application no. 29176/13, Judgment 11 September 2014
- D. and Others v. Belgium, Application no. 29176/13, Judgement 8 July 2014
- K.K. and Others v. Denmark, Application no. 25212/21, Judgement 6 December 2022
- Labassee v. France, Application no. 65941/11, Judgment 26 June 2014
- Mennesson v. France, Application no. 65192/11, Judgment 26 June 2014
- Paradiso and Campanelli v. Italy Application no. 25358/12, Judgement 27 January 2015
- Paradiso and Campanelli v. Italy, Application no. 25358/12, Grand Chamber, Judgement 24 January 2017
- Valdís Fjölnisdóttir and Others v. Iceland, no. 71552/17, 18 May 2021

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtásának alapjogi aspektusai

TÖRÖK CSABA¹

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés a hatályos büntető törvénykönyvünk értelmében a legsúlyosabb kiszabható büntetés, azaz a hazai büntető-igazságszolgáltatás legszigorúbb szankciója. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazása, végrehajtása évtizedek óta élénk alkotmányossági és emberi jogi viták tárgya hazánkban, Európában és a világ számos pontján. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés létjogosultsága alapvetően nem vitatott, ugyanakkor világos, hogy alapjogi (emberi jogi) tárgyú vizsgálódás tükrében számtalan potenciális problémát, visszásságot rejt magában, noha a magyar szabályozás folyamatosan igyekszik eleget tenni a nemzetközi fórumok állásfoglalásainak és elvárásainak. A jelen tanulmány célja, hogy áttekintse a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés legfőbb alapjogi vetületeit a magyar jogi szabályozás és bírósági gyakorlat szempontjából.

Kulcsszavak: tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés, alapjogok, emberi jogok, büntető, igazságszolgáltatás, alkotmányosság

The Fundamental Rights Aspects of Life Imprisonment Without Parole

Under the current Criminal Code, life imprisonment without parole constitutes the most severe penalty that can be imposed, that is, the strictest sanction within the Hungarian criminal justice system. The application and enforcement of life imprisonment without parole have for decades been the subject of intense constitutional and human rights debates in Hungary, in Europe, and across the world. While the very legitimacy of life imprisonment without parole is not fundamentally disputed, it is clear that from the perspective of fundamental (human) rights such a sanction entails numerous potential problems and anomalies, even though the Hungarian regulation continuously seeks to comply with the positions and expectations

¹ Doktori hallgató, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék.

of the international fora. The aim of this study is to provide an overview of the principal fundamental rights dimensions of life imprisonment without parole in light of Hungarian legal regulation and judicial practice.

Keywords: life imprisonment without parole, fundamental rights, human rights, criminal justice, constitutionality

Bevezetés

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés (a továbbiakban: TЭСZ) a hatályos büntető törvénykönyvünk (a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, a továbbiakban: Btk.) értelmében a legsúlyosabb kiszabható büntetés, azaz a hazai büntető-igazságszolgáltatás legszigorúbb szankciója. A TЭСZ alkalmazása, végrehajtása évtizedek óta élénk alkotmányossági és emberi jogi viták tárgya nemcsak Magyarországon, hanem Európában és – olykor különböző aspektusokban – a világ más pontjain is.

A jelen tanulmány célja, hogy áttekintse a TЭСZ alapjogi vetületeit a magyar jogi szabályozás és bírósági gyakorlat szempontjából.

Fogalmi és jogi keretek

Magyarország büntetőjog-történetében számos, mára már nem létező, egykor alkalmazott büntetést találhatunk, amelyek közül említést kell tenni a halálbüntetésről. Magyarországon egészen 1990-ig kiszabható volt a halálbüntetés, amelyet az európai jogfejlődés korabeli tendenciáival (illetve tekintélyes jogtudósok véleményével, kriminológiai és statisztikai megállapításokkal)² összhangban végül az Alkotmánybíróság absztrakt utólagos normakontroll hatáskörében eljárva a 23/1990. (X. 31.) AB határozattal minősített alkotmányellenesnek, levezetve azt az élethez és az emberi méltósághoz való jogból. A korábbi magyar alkotmány (1949. évi XX. törvény) vonatkozó rendelkezése értelmében a „Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani”, illetve „senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni”. Habár e tilalom nem zárja ki az élettől és az emberi méltóságtól való

² Az általános nemzetközi tendencia egyértelműen a halálbüntetés minél szélesebb körű eltörlése irányába mutatott: már a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is abolicionista fejlődési folyamattal számolt. Kiemelendő továbbá, hogy a Római Egyezmény 1983. április 28-án elfogadott 6. kiegészítő jegyzőkönyve konkrétan kinyilvánítja a halálbüntetés eltörlését, akárcsak az Európai Parlament által 1989-ben elfogadott, az alapjogokról és alapvető szabadságokról szóló nyilatkozat is. A fejlett társadalmak lakossága körében végzett felmérések ugyancsak arról tettek tanúbizonyságot, hogy a többség a halálbüntetés megszüntetését támogatta.

nem önkényes³ megfosztás lehetőségét, azonban – ahogyan arra az Alkotmánybíróság az említett határozatában rámutatott – hazánkban „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”, és miután a jogszabályok halálbüntetésre vonatkozó rendelkezései lényeges tartalmában korlátozzák az élethez és az emberi méltósághoz való jogot (hovatovább „az életnek és az emberi méltóságnak, illetve az ezt biztosító jognak a teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedik meg”),⁴ így azok az alkotmány idézett rendelkezésébe ütköznek.⁵

A fentieket követően vált az életfogytig tartó szabadságvesztés (illetve a TÉSZ) a legszigorúbb kiszabható szankcióvá.⁶ Érdemes ugyanakkor elválasztani a TÉSZ-t az „egyszerű” életfogytig tartó szabadságvesztéstől. Utóbbi büntetést már korábbi büntetőtörvényünk (a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, továbbiakban: RBtk.) is ismerte:⁷ az életfogytig tartó szabadságvesztés a határozatlan idejű szabadságelvonás intézménye, ugyanakkor az elítélt személyt a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén – időbeli minimum letöltése után⁸ – feltételesen szabadságra kellett bocsátani. Az életfogytig tartó szabadságvesztés tehát nem tartott örökké. A TÉSZ ezzel szemben az az életfogytig tartó szabadságvesztés, amelynél a bíróság – meghatározott bűncselekményi körben és súlyosító körülmények mellett – a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét ítéletében kizárja, azaz a végrehajtás – elvileg – a terhelt élete végéig tart.

A TÉSZ első bevezetésére 1993-ban került sor, amikor is a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1993. évi XVII. törvény nyomán az RBtk. a következő rendelkezéssel lépett hatályba: „nem bocsátható feltételes szabadságra az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt, ha ismételten életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélik.”⁹ Igaz, a szabály innentől létezett, ennek ellenére csak formális intézmény maradt,¹⁰ és

³ Vö. 23/1990. (X. 31.) AB határozat, Dr. Sólyom László párhuzamos véleményével. Sólyom vizsgálta az önkényesség fogalmát is; az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az élettől való önkényes megfosztást tilalmazza, ugyanakkor Sólyom szerint az élettől való megfosztás csak önkényes lehet, ezért véleménye szerint a halálbüntetés nélkül alkotmányellenes, hogy az alkotmányos rendelkezések között lévő ellentmondás fennáll-e.

⁴ 23/1990. (X. 31.) AB határozat IV. utolsó bekezdése.

⁵ Az indokolás arra mutatott rá, hogy az akkori magyar alkotmány egymásnak ellentmondó rendelkezéseket tartalmazott; a kollízió feloldására az Alkotmánybíróság akként vállalkozott, hogy a későbbi rendelkezés primátusát helyezte a korábbival szembe. Ennek értelmében az élethez való jog mint alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja: a halálbüntetés nem csupán lényegi tartalom korlátozására alkalmas, egyenesen magát az életet szünteti meg, ezért alkotmányellenes.

⁶ Portugáliában 1867-ben, Norvégiában 1902-ben, Spanyolországban 1978-ban szüntették meg a halálbüntetést. A portugálok 1884-ben pedig az életfogytig tartó szabadságvesztést is megszüntették.

⁷ Az életfogytiglani szabadságvesztés korabeli fogalmát már a *Constitutio Criminalis Theresiana*, Mária Terézia 1768-as büntető törvénykönyve is ismerte, sőt, jóval korábban, már évszázadokkal ezelőtti hazai joganyagokban is találkozhatunk az „örökös fogság” fogalmával.

⁸ Az RBtk. 47. §-ának (4) bekezdése szerint „[a]z életfogytig tartó szabadságvesztésből az elítélt akkor bocsátható feltételes szabadságra, ha a szabadságvesztésből legalább húsz évet kitöltött, és alaposan feltehető, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető”.

⁹ RBtk. 47/A. § (4) bekezdés.

¹⁰ GELLÉR 2017: 93.

majd csak az 1998-ban elfogadott büntetőnovella (a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1998. évi LXXXVII. törvény) honosította meg a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést a magyar büntetőjogban, amellyel az intézmény 1999. március 1. napján alkalmazhatóvá vált.¹¹

A TÉSZ szabályozása a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2010. évi LVI. törvény által bevezetett, egyesült államokbeli és szlovákiai szabályozásból mintázott „három csapással” szigorodott. Az erőszakos többszörös visszaesés alapjául szolgáló bűncselekmény büntetési tételének felső határa kétszeresére emelkedett, és amennyiben ez meghaladta a 20 évet (vagy amennyiben a bűncselekmény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető), akkor a bírónak mérlegelési jog nélkül ki kellett szabnia az életfogytig tartó szabadságvesztést.¹² A Btk. további szigorot hozott: az erőszakos többszörös visszaeső esetén, amennyiben életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélik, ki kell zárni a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét.¹³

Említést kell tenni a „halmazati három csapás” intézményéről is. Az említett 2010-es büntetőtörvénykönyv-módosítás rendelkezése értelmében, amennyiben a bűnhalmazatban álló cselekmények között legalább három személy elleni erőszakos bűncselekmény is van, úgy a legsúlyosabb bűncselekmény büntetési tételének felső határa a kétszeresére emelkedik, és amennyiben az így felemelt felső határ meghaladja a 20 évet (vagy ha a halmazatban álló bűncselekmények bármelyike életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető), az életfogytig tartó szabadságvesztést a bírónak – a mérlegelés lehetősége nélkül – ki kell szabnia. Egy, az alapvető jogok biztosának 2013-as jelentése szerint „a halmazati három csapás szabályai sértik a jogbiztonság és a tisztességes eljárás alkotmányos elvét, mivel azonos feltételek, azonos tényállás, és azonos elkövető esetében is lehetőséget adnak arra (a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a Btk. dogmatikai szabályaival együtt értelmezve), hogy a vádlottra teljesen más tartalmú büntetést és ennek keretében más időtartamú szabadságvesztést szabjanak ki pusztán amiatt, mert cselekményeit eltérő időben derítették fel, vagy azokat a bíróság elkülönítette”.¹⁴ A „halmazati három csapás” intézményét végül az Alkotmánybíróság a 23/2014. (VII. 15.) AB határozatával semmisítette meg, mivel az az eltérő tárgyi súlyú személy elleni erőszakos bűncselekményeket egyféleképpen kezeli, s ezért a bíróságnak nincs lehetősége az egyes cselekményeket tényleges súlyuknak (a társadalomra veszélyességnek, a bűnösség fokának, illetve általában a súlyosító és enyhítő körülményeknek) megfelelően értékelni, megbontva ezzel a büntetőjog koherens egységét.¹⁵

Európában kiindulópontnak tekintendő az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 3. cikke (kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma), valamint az ahhoz kapcsolódó strasbourgi követelményrendszer (mint a reális szabadulási perspektíva, azaz „a reményhez való jog”, a kiszámítható, jogilag részleteiben szabályozott felülvizsgálati

¹¹ BELOVICS et al. 2012: 408.

¹² RBtk. 97/A. §.

¹³ Btk. 44. § (2) bekezdés a) pont.

¹⁴ AJB-5138/2013.

¹⁵ MÁROK 2015.

mechanizmus megléte, és a reszocializáció, reintegráció mint legitim büntetési cél tényleges érvényesítése). Hazánkban az Alaptörvény II. cikke (emberi méltóság sértettség), az EJE idézett cikkével ehelyütt összhangban álló III. cikke (ugyancsak a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma), IV. cikke (szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog), valamint a XXVIII. cikke (a tisztességes eljárás követelményei) kapcsolódik közvetlenül a TÉSZ alapjogi kereteihez. Nevesül az Alaptörvény IV. cikkének (2) bekezdése rögzíti, hogy TÉSZ csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki. A büntetés-végrehajtási jogi garanciák elsősorban a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényben (továbbiakban: Bv. tv.) (és a végrehajtási rendeletekben) találhatók.

Napjainkban az életfogytiglani szabadságvesztést az elkövetéskor huszadik életévet betöltött személyre lehet kiszabni; a Btk. e büntetést fegyház fokozatban rendeli végrehajtani, és a végrehajtás részletszabályait a Bv. tv. szabályozza. Az életfogytiglani szabadságvesztés esetén a bíróság ítéletében vagy meghatározza a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját (a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége legalább huszonöt, legfeljebb negyven év, és feltétele, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető), vagy kizárja a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét (TÉSZ).

A TÉSZ alkalmazásának, végrehajtásának gyakorlata számtalan visszásságra mutatott rá, ennél fogva vitákat eredményezett a múltban és eredményez a jelenben is, különösen a büntetés-végrehajtási vonatkozások, illetve a reményvesztettség állapotát eredményező jelleg és a reintegráció tükrében: a bűnösség súlyára és az elkövető személyére alapított *ultima ratio* jelleg ugyanis nem mentesít az alapjogi követelmények teljesítésének kötelezettsége alól.

A büntetés-végrehajtás és az alapjogok kapcsolata

A TÉSZ – akárcsak más büntetések – olyan hátrány, amely az ember által megbecsült értéknek – esetünkben a szabadságnak – az állami büntetőhatalom általi kényszerű elvonását jelenti. A büntetések célja pedig a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.¹⁶ Fontos kiemelni, hogy a büntetésnek minden esetben arányban kell állnia az elkövetett cselekménnyel, és mind a kiszabásuk módjának, mind a büntetések tartalmának és azok végrehajtásának meg kell felelnie az alkotmányos, illetve jogállami követelményeknek.

A büntetés-végrehajtás során – ahogyan azt a fentiekben bemutattuk – elsőként szükséges említeni az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, továbbá szorosan kapcsolódnak hozzá a Magyarország Alaptörvénye által nevesített, sérthetetlen és elidegeníthetetlen emberi jogok is. Mint ismeretes, alapjogok korlátozására kizárólag „más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében,

¹⁶ Btk. 37. §.

a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával¹⁷ kerülhet sor.

Általában a szabadságvesztés-büntetések, és így a TÉSZ alkalmazására is alkotmányos felhatalmazást jelenthet az idézett bekezdés. A büntetések (általánosságban, különösen, de nem kizárólagosan a szabadságelvonással járók) nem lehetnek embertelenek, ezért a Bv. tv. olyan alapelveket rögzít, amelyek garanciáit jelentik az alapjogok leginkább messzemenő érvényesülésének.

A normalizáció és a legkisebb beavatkozás elvével összhangban a végrehajtás során törekedni kell arra, hogy az elítélt életkörülményei közelítsenek a szabad élet általános körülményeihez,¹⁸ továbbá az elítéltet a büntetés céljának eléréséhez szükséges legkisebb mértékben lehet korlátozni (életébe a legszükségesebb mértékben avatkozhat be a büntetés-végrehajtás). A TÉSZ végrehajtása során is abszolút érvényű az embertelen és megalázó bánásmód tilalma, habár a zsúfoltság, a mozgáster korlátozottsága, a szenzoros ingerek (látás, hallás, tapintás stb.) és a szociális kapcsolatok, társas érintkezések együttes, hosszú távú hiánya (úgynevezett szenzoros-szociális depriváció), és az iméntivel szoros összefüggésben álló, a pszichés egészség fokozatos romlása megfeszíti és gyakran át is lépheti az alapjogok adta kereteket a szabadságvesztéssel járó büntetések végrehajtásának gyakorlatában. Mindezekre is tekintettel az egészségügyi ellátás hozzáférhetősége, a mentális egészség és a pszichoterápiás szolgáltatások támogatása általában kulcskérdések. Természetesen a legkisebb beavatkozás elvének korlátjai is vannak: figyelemmel kell lenni egyebek mellett a végrehajtási fokozatra, a végrehajtó intézmény rendjére, illetve az intézmény biztonságára is.

Az individualizáció elve, azaz az alkalmazott eljárások személyre szabottságának követelménye értelmében a végrehajtó intézménynek kötelessége az elítélt személyiségének, képességeinek, szükségleteinek szem előtt tartása. Az elítéltek alanyai (nem pedig tárgyai) a büntetés-végrehajtásnak, ezért jogokat és kötelezettségeket szerezhetnek, és természetesen felelősséggel is tartoznak (felelősség, önbecsülés elve).

Habár az elítélt izolációja szükséges (lehet) a társadalom védelmében és a prevenció érdekében, ugyanakkor az izoláció mértékének összhangban kell állnia a büntetés céljának eléréséhez szükséges mértékkel. A nyitottság szolgálja ennek ellensúlyozását, amellyel az elítéltet mind szellemileg, mind fizikailag közelíteni kell a társadalomhoz (a sikeres reintegráció megalapozása érdekében). Alapjogaikon túl az elítéltek bizonyos jogai a szabadságvesztés alatt, a börtönkörnyezetben is változatlanok (elsősorban személyhez fűződő, illetve eljárásbeli, terhelti jogaik); egyes jogaik (a szükséges és arányos mértékben) korlátozottak, de gyakorolhatók¹⁹ (például a munkához való jog, kegyeleti jog, lelkiismereti és vallási szabadság, családi kapcsolatok fenntartásának lehetősége, szülői felügyeleti jog, a gyülekezés és egyesülés joga, a magántitokhoz való jog); néhány jogától pedig ideiglenesen elesik²⁰ (például szabad mozgáshoz való jog, gyülekezési jog,

¹⁷ Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdés.

¹⁸ Bv. tv. 83. §-ának (4) bekezdése.

¹⁹ Lásd még: Bv. tv. 119. §.

²⁰ Lásd még: Bv. tv. 121. §.

sztrájkjog, passzív választójog). A hosszú távú elzártsághoz az izolációs rezsimek különös indoka szükséges, és periodikusan felül kell vizsgálni azok fenntartását.

A büntetés-végrehajtásban közreműködő szervek reszocializációs feladatai – például egyéni program, oktatás, munka, terápia – természetesen a TÉSZ esetén sem üresíthetők ki. A progresszivitás (egyfajta fokozatosság) elve mentén az említett nyitottságot egyre enyhébb feltételekhez kell kötni, ami így együttműködőkészséget és motivációt vált ki az elítéltből.

Viták a TÉSZ körül

1977-ben a német alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a szabadságvesztés-büntetés csak abban az esetben állhat összhangban az emberi méltósághoz való joggal, ha az arra ítélt konkrét reménnyel rendelkezik szabadságának későbbi időpontban való visszanyerésére, azaz az elítéltnak megmarad a joga a reményhez.²¹ Többek között ezt az érvelést alkalmazta 2009-ben a Magyar Helsinki Bizottság, amikor indítványával az Alkotmánybírósághoz fordult, és kérelmezte a TÉSZ alkotmányellenességének kimondását és megsemmisítését.²²

A remény követelménye a magyar és a nemzetközi gyakorlatban egyaránt jelentőseteljessé vált: a remény a reintegráció alapja, a reintegráció elősegítése pedig az emberi méltósághoz való jogból eredő állami kötelezettség. A reintegrációnak egyik pillére a reszocializáció, amely megköveteli, hogy a jog megteremtse az arra érdemesült elkövető számára egy későbbi, büntetéstől mentes életvitel feltételeit – s ez nem csupán a terhelt érdeke, hanem a társadalomé is –,²³ ezzel ugyanakkor a „reményvesztettség” állapota nem állhat összhangban. A TÉSZ kapcsán a tudományos társadalom is aggályait fejezte ki; Foucault majdnem egy évtizeddel korábbi okfejtése szerint is

„hasznos lesz egy időbeli moduláció. [...] Az olyan büntetés, amelynek nincs vége, önmagának mond ellent: az elítéltre kiszabott minden kényszerítést, amelyek hatására erényessé válhat, soha nem tudná kihasználni, s az elítélt csak kínzásnak érezni; s a reformálása érdekében kifejtett erőfeszítés kárba veszett fáradság és költség volna a társadalom számára. Rá kell szánunk magunkat a javíthatatlanok, ha vannak ilyenek, eltávolítására. De a büntetések csak akkor hajtanak hasznát a többiek számára, ha egyszer véget érnek.”²⁴

²¹ Fontos, hogy a reményhez való jog persze nem az „automatikus” szabadulást, hanem azt jelenti, hogy legyen objektív útja, azaz előre meghatározott, megismerhető és reális lehetősége annak, hogy ha a büntetés céljai (általános és speciálprevenció, igazságosság) idővel elérik funkcionális határukat és beteljesednek, vagyis hogy a fogvatartottnak legyen esélye arra, hogy szabadságát visszanyerje.

²² Az Alkotmánybíróság eljárása 2012. január 1-jén megszűnt, miután az indítványra okot adó jogi helyzet az Alkotmánybíróság indokolása szerint időközben lényegesen módosult.

²³ 144/2008. (XI. 26.) AB határozat III. 2.1. pontja.

²⁴ FOUCAULT 1990: 147.

A remény kérdését az EJEB ugyancsak több ízben vizsgálta. Mérföldkönek számít a kérdés megítélésében egyfelől a *Kafkaris kontra Ciprus* ügy,²⁵ amelyben az EJEB kimondta, hogy önmagában az életfogytig tartó szabadságvesztés nem sért emberi jogokat, amennyiben a felülvizsgálat lehetőségét rögzítik a nemzeti jogban. (Az EJEB a *Törköly Tibor kontra Magyarország* ügyben²⁶ azt is megállapította, hogy az az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés, amelyből az elítélt 40 év után feltételes szabadságra helyezhető, nem jelenti az EJEE 3. cikkének megsértését.) Másfelől az EJEB a *Vinter és társai kontra Egyesült Királyság* ügyben²⁷ határozott állást foglalt: a feltételes szabadságra bocsátás (illetve felülvizsgálat) lehetőségét mellőző életfogytig tartó szabadságvesztés elrendelése azonban az EJEE 3. cikkének megsértésével jár, azaz embertelennek minősül.

Kiemelkedő jelentőségű volt 2014-ben a *Magyar László kontra Magyarország* ügy,²⁸ ahol a bíróság a döntésének indoklásában rámutatott, hogy az elítélttől észszerűen nem várható el, hogy anélkül dolgozzon saját rehabilitációján, hogy a jövőben elérhetővé váljék számára egy, a büntetését csökkentő mechanizmus, a felülvizsgálat. A felülvizsgálatra szükségképpen a büntetés bizonyos részének letöltését követően kerül sor, ugyanakkor az elítéltnak már az ítélet kiszabásakor tisztában kell lennie ezzel a mechanizmussal, annak feltételeivel, a szabadulás kilátásához vezető tanúsítandó magatartással, máskülönben az Egyezmény 3. cikkének megsértése megállapítható. A bíróság továbbá kifejezetten rögzítette, hogy a szabadságvesztés-büntetés tarthat életfogytig, ez önmagában még nem jár az Egyezmény 3. cikkének megsértésével, ugyanis a cikkből csupán az a követelmény következik, hogy az elítéltnak reális lehetősége legyen a szabadulásra, ebből pedig levezethetően kielégíti, ha az elítélt számára az ítélet kiszabásakor már átlátható, hogy milyen mechanizmus, feltételek és magatartás tanúsítása esetén folyamodhat felülvizsgálatért.²⁹

Azt láthatjuk, hogy a „ténylegesség” fogalmi kérdése azon a ponton éleződik ki, ahol a feltételes szabadságra bocsátás kizárása mellett létezik egy „rendkívüli” felülvizsgálati (például kegyelmi, átminősítési) eljárás, ám annak alaki garanciái vitatottak. Az EJEB álláspontja lényegében, hogy az Egyezményben biztosított kínzás tilalmának sérelme három fő tényezőre vezethető vissza hazánkban: egyrészt a kérelmezőknek aránytalanul hosszú időt kell várniuk a kötelező kegyelmi eljárás megindításáig (továbbá az eljárás második szakaszában hiányoznak az alapvető eljárási garanciák), másrészt az alkotmányjogi panasz nem minősül hatékony jogorvoslati eszköznek, végezetül a tagállamoknak a büntető-igazságszolgáltatás és a büntetések szabályozása körében nincs korlátlan mérlegelési mozgásterük.³⁰

²⁵ EJEB 21906/04 számú ügy.

²⁶ EJEB 4413/06 számú ügy.

²⁷ EJEB 66069/09, 130/10 és 3896/10 számú ügyek.

²⁸ EJEB 73593/10 számú ügy.

²⁹ A német büntetőjog érdekes intézkedése volt a 2013 óta egészen szűk körben alkalmazható biztonsági őrizet (*Sicherungsverwahrung*), amelyet egyes esetekben a bíróság korlátlanul meghosszabbíthatott (akár életfogytig). Habár az EJEB EJEE-ellenesnek nyilvánította az intézményt, annak legfőbb oka a visszamenőleges hatály tilalmának sérülésére volt visszavezethető.

³⁰ CZEBE 2023: 3197.

A *T.P. és A.T. kontra Magyarország* ügyekben (37871/14 és 73986/14) az EJE 2017-ben ismételten megállapította az EJE 3. cikkének sérelmét, és kinyilatkoztatta, hogy a szabadulás reménye nélküli szabadságvesztés-büntetés ellehetetleníti a reintegrációt, miután azt kockáztatja, hogy az elítélt sohasem fogja megbánni a bűnét. Ennélfogva a büntetés végrehajtását végző intézmény nevelési kötelezettségének sem képes eleget tenni, továbbá fenntarthatatlanná válik a felelősség és önbecsülés elve is.

Az Alkotmánybíróság úgyszintén több ízben, több eljárásban foglalkozott már a TÉSZ intézményének vizsgálatával. Általánosságban a szabadságvesztések kapcsán már megállapította a 66/1991. (XII. 21.) AB határozattal, hogy a személyes szabadság jogszerű és törvényes elvonása is okozhat alaptalan sérelmet, és az ilyen ítéleteknek ki kell állniuk a szükségesség-arányosság tesztjét. Mindemellett hazánkban a Kúria jogegységi tanácsa kimondta: „nem helyes a Btk. olyan értelmezése, amely szerint az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt erőszakos többszörös visszaeső elkövető esetében önmagában kizárt a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége.”³¹ Az idézett jogegységi határozat indítványában a legfőbb ügyész konkrét, egymással ellentétben álló, különböző bírói fórumok által meghozott ítéleteket idézett, amelyek az erőszakos többszörös visszaesők esetében helyenként kizárták, helyenként nem zárták ki a feltételes szabadságra bocsátást életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés kimondása esetében. A Kúria megalapozottnak találta az indítványt, miután a Btk. 44. §-ának értelmezése egyes esetekben valóban nehézségekbe ütközhetett, ugyanis nyelvtani és logikai értelmezések mentén különféle álláspontok alakíthatók ki általa. A Kúria a 3/2020. BJE határozatában rendezte az ismertetett megállapítással a kérdést.

Zárógondolatok

A TÉSZ mindmáig viták kereszttüzében álló jogintézmény, amelynek létjogosultságát sem nemzeti, sem nemzetközi szinteken nem vitatják el, ugyanakkor világos, hogy alapjogi (emberi jogi) tárgyú vizsgálódás tükrében számtalan potenciális problémát, visszásságot fedezhetünk fel, ha azok végrehajtására tekintünk. A hatályos magyar szabályozás – akárcsak valamennyi nemzet hozzánk hasonlóan – folyamatosan igyekszik eleget tenni a nemzetközi fórumok állásfoglalásainak és elvárásainak.

A TÉSZ intézményének vitathatatlan formáját, jóllehet, további progresszív jogalkotás segítségével érhetjük el. A TÉSZ mint kivételes büntetés fennmaradhat a jogrendszerben, ha a felülvizsgálat garanciái érdemiek, előre láthatók és ellenőrizhetők, amelyek által a szabadulási perspektíva olyan időben biztosított, amely nem üresíti ki a reményhez fűződő jogot, és ezzel végső soron a reszocializáció lehetőségét. A nemzetközi tapasztalatok a 20–25 éves küszöböt és az azt követő periodikus felülvizsgálatot állítják mérceként.

³¹ Mikor szabható ki a tényleges életfogytiglan? 2020.

Felhasznált irodalom

- BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály (2012): *Büntetőjog I. Általános rész – A 2012. évi C. törvény alapján*. Budapest: HVG-ORAC.
- CZEBE András (2023): Gondolatok a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés hazai szabályozásáról. *Kúriai Döntések: Bíróági Határozatok*, 71(12), 3197–3205.
- FOUCAULT, Michel (1990): *Felügyelet és büntetés. A börtön története*. Budapest: Gondolat.
- GELLÉR Balázs (2017): A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés – Büntetőjog-elméleti megfontolások tükrében. In HOLLÁN Miklós – BARABÁS A. Tünde (szerk.): *A negyedik magyar büntetőkódex régi és újabb vitakérdései*. Budapest: MTA TK JTI – OKRI, 88–108.
- MÁROK Soma (2015): Gondolatok a három csapásról. *Jogászvilág*, 2015. március 31. Online: <https://jogaszvilag.hu/a-jovo-jogasza/gondolatok-a-harom-csapasrol/>
- Mikor szabható ki a tényleges életfogytiglan? *Jogászvilág*, 2020. június 10. Online: <https://jogaszvilag.hu/napi/mikor-szabhato-ki-a-tenyleges-letfogytiglan>

Gyermekek kényszerű áttelepítése az orosz–ukrán konfliktusban

WÉBER DALMA¹

A tanulmány az ukrán gyermekek kényszerű áttelepítésének kérdését vizsgálja az orosz–ukrán konfliktus kontextusában. Nemzetközi szervezetek és kutatóintézetek jelentéseit feldolgozva áttekintést ad arról, miként értelmezhetők a dokumentált esetek a nemzetközi jog keretein belül. A tanulmány részletesen bemutatja a nemzetközi humanitárius jog gyermekek védelmére vonatkozó szabályait, különösen az erőszakos kitelepítések és deportálások szempontjából. Ezek alapján elemzi, hogy az áttelepítések a gyakorlatban mennyiben illeszkednek a jog által meghatározott követelményekhez, és hol mutatkoznak eltérések azokhoz képest. A tanulmány az áttelepítések folyamatát lépésről lépésre követve vázolja a vonatkozó jogi előírásokat, és értékeli, hogy a dokumentált esetek miként valósulnak meg mindezek tükrében. Zárásként pedig a lehetséges nemzetközi büntetőjogi vonatkozásokat is feltérképezi.

Kulcsszavak: orosz–ukrán konfliktus, nemzetközi humanitárius jog, gyermekek kényszeráttelepítése, nemzetközi büntetőjog

Forced Displacement of Children in the Russian–Ukrainian Conflict

The paper explores the issue of forced displacement of Ukrainian children in the context of the Russian–Ukrainian conflict. Drawing on reports from international organisations and research institutes, it provides an overview of how the documented cases can be interpreted within the framework of international law. The paper offers a detailed account of the provisions of international humanitarian law relating to the protection of children with particular attention to forced transfers and deportations. Building on these foundations, it examines the extent to which displacement practices align with established legal standards and where divergences may be observed. Tracing the process of displacement step by step, the paper outlines the

¹ Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék; doktori hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.

relevant legal framework and evaluates how the documented cases have unfolded in light of these norms. Finally, it also discusses the potential implications under international criminal law.

Keywords: Russian–Ukrainian conflict, International Humanitarian Law, forced displacement of children, International Criminal Law

Bevezetés

Nem sokkal az orosz–ukrán háború kitörésének első évfordulóját követően, 2023. március 17-én a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) Tárgyalás-előkészítő Kamarája elfogatóparancsot adott ki Vlagyimir Putyin, az Oroszországi Föderáció elnöke, valamint Marija Alekszejevna Lvova-Belova, az orosz elnöki hivatal gyermekjogi biztosa ellen. A közlemény indoklása szerint megalapozott a gyanú, hogy mindketten felelősek ukrán gyermekek Ukrajna megszállt területein belüli, vagy onnan Oroszországba történő jogellenes áttelepítéséért.²

Az orosz–ukrán konfliktus eszkalálódása óta számtalan jelentés született az ukrán gyermekeket ért atrocitásokról. Nemzetközi kormányközi és civil szervezetek, kormányzati intézmények, valamint akadémiai kutatóközpontok által készített tucatnyi dokumentum számol be arról, hogy ukrán gyermekeket orosz megszállás alatti ukrán régiókba, vagy egyenesen Oroszország területére szállítottak. Az érintett gyermekeknek két nagyobb csoportját különböztetik meg. Az elsőbe tartoznak azok, akiket szüleikkel vagy törvényes gyámjukkal együtt telepítettek át. A második csoportot a kíséret nélkül maradt gyermekek alkotják: ide tartoznak az 1. árvák; 2. akiknek ugyan van fellelhető hozzátartozójuk, de a háború következtében elszakadtak tőlük; 3. akiknek van hozzátartozójuk, de a háború kitörésekor már valamilyen gyermekvédelmi intézményben, menedékhelyen vagy kórházban tartózkodtak.³

Számok tekintetében a különböző jelentések alapján egyetértés van abban, hogy lehetetlen pontosat és biztosat mondani. Egyrészt azért, mert a különféle gyermekcsoportok összesmosása gyakran duplikációt okoz, és sok kimutatásba beleszámítják azokat is, akik a szüleikkel együtt lépték át a határt.⁴ Másrészt pedig a két oldal hivatalos forrásaiból származó adatok merőben eltérnek, és a hitelesített információkhoz nehéz a hozzáférés. Lvova-Belova azt állította, hogy több mint 700 ezer ukrán gyermeket „helyeztek át” Oroszországba. Ezzel szemben a másik oldalon az ukrán elnök gyermekjogokért felelős megbízottja, Daria Heraszimcsuk a valós számot inkább 200–300 ezer közé teszi, amiből Ukrajna eddig megközelítőleg 20 ezer esetet erősített meg.⁵ Az Egyesült

² International Criminal Court 2023.

³ Anti-Discrimination Centre Memorial Brussels 2023.

⁴ Independent International Commission of Inquiry on Ukraine 2023b: 17. (93. bekezdés).

⁵ ÖDEBRINK 2025: 2.

Államok Külügyminisztériuma által vezetett Conflict Observatory kezdeményezés részeként a témában folyamatosan kutatást végző Yale Egyetem Humanitarian Research Lab (HRL) szerint a tényleges szám valahol 35 ezer körül lehet.⁶ Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztos Hivatala (OHCHR) kifejezetten gyermekjogi fókuszú, Ukrajnára vonatkozó 2024. év végi jelentésében 200 esetet tudott hitelesen igazolni úgy, hogy Oroszország a megszállt területekhez nem adott hozzáférést.⁷ Az ENSZ Nemzetközi Gyermekjogi Alapja (UNICEF)⁸ az ICC és az OHCHR korábbi beszámolóira hivatkozva megerősítette, hogy az orosz–ukrán konfliktus 2022-es eszkalálódása óta több ezer gyermeket telepítettek át kényszerrel a megszállt ukrán területekre vagy Oroszországba.⁹ Ezenfelül azonban az UNICEF nyilvános anyagai alapvetően nem közölnek hitelesített, országos összesítést arról, hány gyermeket szállítottak át Oroszországba vagy az orosz ellenőrzés alatt álló ukrán területekre. A szervezet elsősorban a gyermekek védelmére és a családegyesítésre összpontosít. Az eltérő hatósági adatok és a korlátozott hozzáférés miatt a teljes lépték önálló ellenőrzése továbbra is nehéz, és inkább az azonosítást, regisztrációt, nyomon követést és a visszatérés megszervezését támogatja az ukrán és orosz partnerekkel együttműködve.¹⁰

A pontos számadatok mellett a jelentések a gyermekek kényszeráttelepítésével kapcsolatos leggyakrabban hivatkozott indokok beazonosítását és elemzését célozzák. Ebből a szempontból kiemelendő az EBESZ emberi dimenziós eszköztárának egyik alappillére, a Moszkvai Mechanizmus. A mechanizmust 1991 óta mindössze tizenötször léptették életbe, ebből hat alkalommal 2022 márciusa után, az orosz–ukrán háborúval összefüggésben.¹¹ A 2023 áprilisában létrehozott független vizsgálóbizottság kifejezetten az ukrán gyermekek kérdésére fókuszált. Elsődlegesen az árvákra és a kísérő nélküli gyermekekre összpontosít, mivel ők a csoporton belül a legsebezhetőbbek. A bizottság három fő indokot azonosított: a) biztonsági okokból végrehajtott evakuálás; b) örökbefogadásra vagy nevelőszülői elhelyezésre irányuló átszállítás; és c) ideiglenes elhelyezés úgynevezett rekreációs táborokban.¹²

Noha van rá példa, hogy a kényszerű áttelepítésre adott indoklás megfelel a jogi követelményeknek, a vizsgált ügyek többségében megalapozottan merül fel a háborús bűncselekmények és az emberiség elleni bűncselekmények gyanúja.

⁶ Humanitarian Research Lab [é. n.].

⁷ Office of the High Commissioner for Human Rights 2025: 2. (3. bekezdés).

⁸ Az UNICEF 2024. év végi adatai szerint 2022 januárja óta az ukrán lakosság kb. 40%-a, vagyis több mint 14 millió ember kényszerült legalább átmenetileg elhagyni otthonát. Közülük nagyjából 6,5 millióan élnek menekültként külföldön, akiknek megközelítőleg 34%-a gyermek (0–17 év). További 3,7 millió ember él belső menekültként. Közülük mintegy 630 ezer gyermek már visszatért származási helyére, körülbelül 700 ezer gyermek továbbra is olyan területeken tartózkodik, amelyek orosz megszállás vagy *de facto* irányítás alatt állnak, emiatt pedig folyamatos katonai támadások, valamint súlyos ellátási hiányok nehezítik mindennapjaikat. UNICEF 2024: 18.

⁹ UNICEF 2024: 38.

¹⁰ UNICEF 2022: 8. pont

¹¹ BÍLKOVÁ–ŠTEINERTE 2024.

¹² BÍLKOVÁ–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 1.

Jelen tanulmány célja egyfelől átfogóbb képet nyújtani a gyermekek védelméről nemzetközi fegyveres konfliktusok során, különös tekintettel a humanitárius jog deportálásra és erőszakos kitelepítésre vonatkozó szabályaira. Ez azért is fontos, mert a politikai narratíva és a sajtó a gyermekeket érintő jogsértéseket rendszerint felnagyítva mutatják be. Ez részben indokoltnak tekinthető, ám a jog tárgyilagos értékelését könnyen háttérbe szoríthatja. Való igaz, hogy a humanitárius jog a gyermekeket különösen sérülékeny csoportként kezeli: a civileknek biztosított általános védelmen túl kifejezetten rájuk szabott, speciális garanciákat biztosít, ami fokozott felelősséget ró a konfliktusban részt vevő felekre. A jog értékelése ugyanakkor következetesen minden védett személy, legyen az gyermek, felnőtt nő vagy férfi, jogellenes áttelepítését bűncselekményként kezeli.¹³

A tanulmány másik célja pontról pontra bemutatni, hogy az orosz–ukrán konfliktus kapcsán a kíséret nélkül maradt gyermekek kényszeres áttelepítésére vonatkozó előírásokat miért és hogyan sértik a különböző jelentések által azonosított esetek. A tanulmány elsősorban a nemzetközi humanitárius jogra fókuszál, míg az emberi jogi aspektusokat csupán ott vonjuk be, ahol azok figyelembevétel nélkülözhetetlen.

Végezetül pedig a tanulmány kitér a feltételezett jogsértések nemzetközi büntetőjogi vonatkozásaira.

Gyermekek védelme nemzetközi fegyveres konfliktus idején

A nemzetközi humanitárius jog célja a harci tevékenységek hatásainak korlátozása, valamint azoknak a személyeknek és létesítményeknek a védelme, akik vagy amelyek nem vesznek részt a hadviselésben. Egyik alapvető pillére a megkülönböztetés elve, amely világosan elválasztja egymástól a támadható és a nem támadható személyeket, illetve objektumokat. A genfi egyezmények és kiegészítő jegyzőkönyveik pontosan meghatározzák, kik és mik tartoznak a védett kategóriába, valamint rögzítik azokat a szabályokat, amelyek megerősített védelmüket biztosítják. Védett személynek minősül minden olyan polgári személy, aki nem tagja a fegyveres erőnek és nem vesz részt közvetlenül az ellenségeskedésben, ideértve például a gyermekeket, a várandós és kisgyermekes anyákat, valamint a konfliktus helyszínén tartózkodó újságírókat, haditudósítókat. Védelmet élveznek a speciális státuszú, nem harcos, de nem is polgári lakossághoz tartozó személyek, mint az egészségügyi és vallási személyzet vagy a fegyveres erőket kísérő személyek, továbbá a harcképtelenné vált kombattánsok, így a sebesült, beteg vagy hajtótörött katonák és a hadifoglyok.¹⁴

A humanitárius jog kiemelt figyelmet fordít a polgári lakosságon belül is bizonyos, különösen sérülékeny csoportokra, így például a gyermekekre. Egyfelől rájuk is vonatkoznak a civilek biztonságát garantáló általános szabályok, másrészt sajátos helyzetükből

¹³ VARGA 2021: 562.

¹⁴ International Committee of the Red Cross [é. n. a].

fakadóan különleges védelemre jogosultak.¹⁵ Általános szinten nemzetközi fegyveres konfliktus esetén leginkább az 1949-es VI. Genfi Egyezmény rendelkezik, amely a polgári lakosság védelmének szabályait fekteti le, és számos, a gyermekek javát szolgáló előírást tartalmaz. Már ekkor is világos volt, hogy a gyermekeket különösen védeni kell a háborús cselekmények következményeitől, noha az erre vonatkozó alapelvet 1949-ben még nem fogalmazták meg.¹⁶ Ennek értelmében az általános szintű védelem kiterjed: a személyi és emberi méltóság tiszteletben tartására; az emberséges bánásmódra; a kényszerítés, kínzás, megtorlás, kollektív büntetések és túszszedés tilalmára.¹⁷ Erre erősít rá a hadviselés eszközeinek és módjainak szempontjából az I. 1977-es Kiegészítő Jegyzőkönyv, amely a megkülönböztetés elve mentén előírja, hogy a polgári lakosságot és javakat minden körülmények között el kell különíteni a harcosoktól és a katonai célpontoktól. Tilos a civilek elleni támadás, a rettegés-keltés, a válogatás nélküli vagy aránytalan csapás, a megtorló támadás, valamint a civilek katonai célokra való felhasználása.¹⁸

A védelem következő, speciális szintje már kifejezetten a gyermekekre vonatkozóan hoz létre további szabályokat, amelyeknek célja a csoport tagjainak fokozott kiszolgáltatottságából fakadó sajátos szükségletek figyelembevétele. A genfi egyezményekből korábban hiányzó, elvi szintű garanciát az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv pótolta, amelynek 77. cikke kimondja, hogy „[a] gyermekeket különösen kíméletben kell részesíteni, és védeni kell őket minden illetlen cselekménnyel szemben”. Gyakorlati szinten a speciális védelem több területre is kiterjed, ilyen például: a gyermekek elszállítása vagy evakuálása, egészségügyi és biztonsági övezetek kialakítása számukra, a megfelelő ellátás és gondoskodás biztosítása, a családegyesítés és az egyedül maradt gyermekek védelme, az oktatáshoz és kulturális környezethez való jog, a fogva tartott gyermekek életkorához igazodó bánásmód, a gyermekek fegyveres konfliktusokban való részvételének és a halálbüntetésnek a tilalma.¹⁹

Mindezen belül a szabályozás az életkorhoz igazodva eltérő mértékű védelmet biztosít.²⁰ Bár a nemzetközi humanitárius jog nem ad egységes, minden forrásra kiterjedő meghatározást a „gyermek” fogalmára, a genfi egyezmények és kiegészítő jegyzőkönyveik rendszerében a 15. életév a leggyakrabban használt határvonal gyermek és felnőtt között.²¹ Nemzetközi fegyveres konfliktusban a részes feleknek törekedniük kell a 12 év alatti gyermekek azonosítására személyazonossági lappal vagy más egyértelműsítő módszer alkalmazásával.²² 15 év alattiak esetében az árva vagy családjuktól elszakított gyermekek számára biztosítani kell, hogy megfelelő ellátásban, nevelésben

¹⁵ International Committee of the Red Cross 2003.

¹⁶ PLATTNER 1984: 142.

¹⁷ A polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény (a továbbiakban IV. Genfi Egyezmény), 27–34. cikk.

¹⁸ Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő I. Jegyzőkönyv a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 48. és 51. cikk.

¹⁹ International Committee of the Red Cross 2003.

²⁰ HENCKAERTS–DOSWALD-BECK 2005: 492. (135. szabály).

²¹ SANDOZ–SWINARSKI–ZIMMERMANN 1986: 914. (3237. bekezdés).

²² IV. Genfi Egyezmény, 24. cikk 3. bekezdés.

és – szükség esetén – vallási támogatásban részesüljenek. Mindezt, a körülményekhez mérten, olyan személyek felügyelete alatt, akik a gyermekkel azonos kulturális közegeből származnak. Ezenkívül egy adott nemzetközi konfliktusban részt vevő feleknek, szintén lehetőség szerint, gondoskodniuk kell arról is, hogy a magukra maradt gyermekeket a harcok idején semleges országban helyezték felügyelet alá. Ez utóbbi kapcsán megemlítendő, hogy csak és kizárólag akkor kerülhet rá sor, amennyiben garantált, hogy minden korábban meghatározott feltétel teljesül.²³ Továbbá valamely összeütköző fél területén tartózkodó külföldiek esetében a 15 éves kor alatti gyermekek ugyanabban az elbánásban kell részesüljenek, mint amely az érintett állam saját állampolgárait is megilleti.²⁴ Ugyanakkor megszállt területeken a megszálló hatalom köteles a megszállás előtt bevezetett, az élelmezésre, az egészségügyi ellátásra és a védelemre vonatkozó kedvezményes intézkedéseket fenntartani.²⁵ A jog szigorúan tiltja a 15 év alatti gyermekek harci tevékenységekben való részvételét és besorozásukat, valamint előírja, hogy a 15–18 éves korosztályból a legidősebbek toborzására kell törekedni. Amennyiben a gyermekek mégis részt vesznek a harcokban, hadifogolytátság és különleges védelem illeti meg őket.²⁶ Ezenfelül az internált, azaz biztonsági okokból vagy önkéntes alapon felügyelet alatt tartott 15 év alatti gyermekek számára fiziológiai szükségleteiknek megfelelő többletelismiszer kell biztosítani.²⁷

A következő védelmi szint a 18 év alattiakat érinti. A szabályok egyaránt kimondják, hogy fegyveres összeütközéssel kapcsolatos bűncselekmény esetén a 18 évnél fiatalabakra nem szabható ki halálbüntetés, és a már kiszabott ítélet sem hajtható végre.²⁸

A humanitárius jog által kialakított védelmi keretet bizonyos pontokon kiegészíti az ENSZ égisze alatt létrejött 1989-es Gyermekjogi Egyezmény. Ez az alapvetően emberi jogi egyezmény rögzíti a gyermekek élethez, fejlődéshez, védelemhez, valamint a társadalmi részvételhez való jogát.²⁹ Egyik jelentős újítása a fogalommeghatározás. Szemben a humanitárius jogban gyakran alkalmazott 15 éves határral, kimondja, hogy „gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri”.³⁰ Ez pedig lényegesen kedvezőbb, hiszen magasabb korhatárt rögzít egy olyan nemzetközi szerződés keretében, amelyet 196 ország, köztük Oroszország és Ukrajna is ratifikált.³¹

A gyermekek biztonságát célzó előírások nem csupán a nemzetközi szerződések szintjén jelennek meg, hanem a szokásjog részeként is elfogadottá váltak. Az államok túlnyomó többsége által elismert gyakorlat és jogi meggyőződés révén kötelező erejük

²³ IV. Genfi Egyezmény, 24. cikk 1–2. bekezdés.

²⁴ IV. Genfi Egyezmény, 38. cikk 5. bekezdés.

²⁵ IV. Genfi Egyezmény, 50. cikk 5. bekezdés.

²⁶ I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 77. cikk 3. bekezdés.

²⁷ IV. Genfi Egyezmény, 89. cikk 5. bekezdés.

²⁸ IV. Genfi Egyezmény, 68. cikk 4. bekezdés és lásd: I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 77. cikk 5. bekezdés.

²⁹ 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

³⁰ 1991. évi LXIV. törvény, 1. cikk.

³¹ OHCHR [é. n.].

van még azokra az országokra nézve is, amelyek nem csatlakoztak a vonatkozó egyezményekhez. A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) által készített nemzetközi humanitárius szokásjogról szóló tanulmány minden szabálya, amely a civilek védelmét célozza, automatikusan vonatkozik a gyermekekre is. Ezen túl a 135. szabály fekteti le, hogy a gyermekeket különös tisztelet és védelem illeti meg nemzetközi és nem nemzetközi fegyveres konfliktusok idején.³² Ez az egyik legfontosabb pont, ugyanis szokásjogi szinten erősíti meg az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 77. cikke által rögzített speciális védelemről szóló alapelvet.³³

Jogszerű vagy jogszerűtlen áttelepítések?

Fegyveres konfliktusok idején a gyermekeket a nemzetközi humanitárius jog különleges védelemben részesíti, amely túlmutat a civil lakosság általános védelmén. Ez a speciális jogi státusz többszabályokat von maga után, amelyeket a konfliktusban részt vevő feleknek maradéktalanul tiszteletben kell tartaniuk. Ennek következményeként a kényszerrel végrehajtott áttelepítések, amelyek egyébként is csak kivételes körülmények között, szigorú jogi feltételek teljesülése esetén megengedettek, gyermekek esetében további jogi előírásokhoz kötöttek.

Önkéntes vagy kényszeres áttelepülés

Deportálásra és erőszakos kitelepítésre vonatkozóan elsősorban a IV. Genfi Egyezmény 49. cikke rendelkezik nemzetközi fegyveres konfliktusok viszonylatában. A humanitárius jog a kényszerű áttelepítés körébe sorolja a deportálást és az erőszakos kitelepítést. Alapvető különbség, hogy míg a deportálás államhatárokon átnyúló áthelyezést jelent, például a megszállt területről a megszálló állam területére vagy egy harmadik országba, addig az erőszakos kitelepítés jellemzően államhatárokon belüli kényszerített lakosságmozgatást jelent. Tekintettel arra, hogy a kényszerű áttelepítések mindkét formája súlyos humanitárius következményekkel jár, a nemzetközi jog főszabályként tiltja, hogy megszállt területekről védett személyeket egyénileg vagy csoportosan a megszálló hatalom területére vagy bármely más országba hurcoljanak.³⁴ A rendelkezés egyik kulcskérdése tehát, hogy az áthelyezés az érintett személy saját akaratából történt-e. Gyermekek esetében a kitelepítéshez való hozzájárulás azonban nem lehet saját döntés, ehhez „a fellelhető szülők, vagy törvényes gyám írásbeli hozzájárulása szükséges”.³⁵ Ebből a szempontból problémás az a megközelítés, ami 2022 áprilisában egy Rosztovban működő befogadóhely igazgatójának nyilatkozatából derül ki. Eszerint a 2022. februári orosz támadás

³² HENCKAERTS–DOSWALD-BECK 2005: 479–482. (135. szabály).

³³ HENCKAERTS 2005: 14. és 15.

³⁴ IV. Genfi Egyezmény, 49. cikk.

³⁵ I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 78. cikk.

előtt alig néhány perccel született döntés egyes ukrán intézmények evakuálásáról, ahol állítólag a gyermekek beleegyezésüket adták, hogy orosz családokhoz szállítsák őket. A háború kitörése idején viszont számos intézményben élő gyermeknek voltak szülei vagy törvényes gyámjuk, akiknek a hozzájárulására lett volna szükség az áttelepítés jogszerű kivitelezéséhez. Mivel azonban helyettük olyan személy döntött, aki arra nem volt feljogosítva, ezért ez nem tekinthető érvényes jóváhagyásnak.³⁶ Azonban abban az esetben is tovább kell gördíteni a vizsgálódást, ha a gyermekek evakuálásához egy arra ténylegesen jogosult személy adta meg az engedélyt. A kényszerű áttelepítések esetében alapvető fontosságú a cselekmény erőszakosságának megállapítása. Az erőszak nem korlátozódik a fizikai erőszakra, magában foglalhatja az erőszakkal vagy kényszerrel való fenyegetést, a fogva tartást, pszichológiai elnyomást, vagy a hatalommal való visszaélést.³⁷ Erre vonatkozólag az EBESZ-jelentés többször is rámutatott arra, hogy az ukrán gyermekek üdültáborba küldésénél a szülők vagy törvényes gyámok beleegyezése nem tekinthető teljesen önkéntesnek. Az orosz hatóságok ugyanis több ízben kihasználták az ukrán családok kétségbeejtő gazdasági helyzetét, és fenyegetéssel igyekeztek elérni a szülői hozzájárulást.³⁸ Az így kieszközölt, látszólagos jóváhagyás pedig nem jogszerű, mivel adott személynek nem volt tényleges választási lehetősége.

Megszállt területeken kívülrre történő áttelepítés

A IV. Genfi Egyezmény 49. cikke értelmében a védett személyek megszállt területen kívüli áttelepítése, különösen a megszálló állam területére, továbbra is tilos, kivéve, ha az teljes mértékben elkerülhetetlen.³⁹ A gyermekek esetében az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 78. cikke kimondja, hogy más országba történő szállításuk kizárólag meghatározott körülmények között engedhető meg, például egészségügyi okokból, gyógykezelés céljából. A szabály kifejezetten azokra a gyermekekre vonatkozik, akik nem a megszálló hatalom állampolgárai.⁴⁰ Egészségi állapotuk kivételt képezhet az általános tilalom alól, és lehetővé teheti átmeneti átszállításukat harmadik állam területére, beleértve a megszálló hatalom országát is, még a szülők vagy a törvényes gyám beleegyezésének hiányában is.

Az EBESZ 2023-as jelentése szerint az orosz megszálló hatóságok rendszeresen hivatkoznak egészségügyi indokokra. Ukrán források arról számoltak be, hogy orosz orvosok egy megszállt területen működő ukrán gyermekintézményben például úgy ítélték meg, hogy a bentlakók többségét Oroszországba kell vinni gyógykezelés céljából. Az EBESZ ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ezeknek a beszámolóknak a hitelességét nem minden esetben tudta ellenőrizni. Bizonyítottan előfordult azonban, hogy az eredetileg jogszerűnek tekinthető, egészségügyi indokkal megkezdett átszállítás később az orvosi

³⁶ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 33.

³⁷ International Criminal Court 2011: 4–5.

³⁸ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 67.

³⁹ SCHMITT 2022a.

⁴⁰ I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 78. cikk.

kezeléssel össze nem függő okok miatt elhúzódott. Egy Mariupolban kezelt kislányt például 2022 márciusában más gyermekekkel együtt Donyeckbe vittek, anélkül, hogy egészségi állapota ezt indokolta volna. Onnan Moszkva közelébe került, majd 2022 őszén orosz nevelőszülőkhöz helyezték. Ukrán területen élő családja egészen 2022. december végéig nem tudott vele kapcsolatba lépni. A megszálló hatalom területére történő átszállítás egészségügyi indokból kifolyólag is csak átmeneti lehet. Ha a kint tartózkodás bármi más okból meghosszabbodik, az az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 78. cikkének megsértését jelenti.⁴¹

Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a betegek és sebesültek orvosi ellátáshoz való joga feltétel nélküli. Felülírja az állampolgárságra vonatkozó kritériumokat, valamint a hadviselő felekhez való bármilyen kötődést. Éppen ezért az egészségügyi szükségletekre való hivatkozás során, különösen az árva vagy kísérő nélküli gyermekek esetében, fokozott körültekintésre van szükség, mert könnyűszerrel használható jogszerűtlen áttelepítések igazolására.⁴²

Biztonsági okokból történő evakuálás

A genfi egyezmények megalkotásakor a jogalkotók arra törekedtek, hogy a fegyveres konfliktusok valóságát összehangolják a humanitárius jog alapvető céljával. Ennek érdekében két, szigorúan korlátozott kivételt engedtek meg a kényszerű áttelepítés teljes tilalma alól: ha azt parancsoló katonai okok vagy a lakosság biztonsága megköveteli.⁴³ Továbbá az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 78. cikke gyermekek esetében nemcsak az orvosi kezelést ismeri el az általános tilalom alóli kivételnek, hanem azt is, ha testi épségük megóvása érdekében szállítják át őket egy másik állam területére. Ez az egészségügyi okokhoz hasonlóan a szülői beleegyezés követelményét is háttérbe szoríthatja. Ahogy azt a különböző jelentések is mutatják, az orosz fél többször is biztonsági okokból végrehajtott evakuálásra hivatkozott, amikor az ukrán gyermekek kényszerű áttelepítését indokolta. Erre két alkalommal az ENSZ Biztonsági Tanácsának informális keretek között zajló Arria-formátumú értekezletén került sor.⁴⁴ Az első, orosz szervezésű találkozón 2023 áprilisában Lvova-Belova számolt be arról, hogy az ukrán gyermekek áttelepítése biztonságuk garantálása érdekében valósult meg.⁴⁵ Emellett Vaszilij Nebenzia, Oroszország állandó ENSZ-képviselője azt is elmondta, hogy a gyermekek evakuálása a humanitárius jog követelményeinek megfelelően zajlott.⁴⁶ Ebből a szempontból figyelembe kell venni a IV. Genfi Egyezmény 17. cikkében foglaltakat is, miszerint a harcoló feleknek törekedniük kell az ostrom alatt álló területekről a sérültek, idősek, gyermekek és várandós

⁴¹ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 39–40.

⁴² BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 39–40.

⁴³ Lásd IV. Genfi Egyezmény, 49. cikk.

⁴⁴ Security Council Report 2020.

⁴⁵ RussiaUN 2023: 27–35. perc.

⁴⁶ Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations 2023.

nők biztonságos kimenekítésére. Az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 58. cikke azt is lefekteti, hogy az összeütköző feleknek minden tőlük telhetőt meg kell tenniük, hogy a civileket eltávolítsák a katonai célpontok közeléből. Emellett, lehetőségeikhez mérten, kerülniük kell katonai létesítmények elhelyezését sűrűn lakott térségekben, és kötelesek minden rendelkezésükre álló óvintézkedést megtenni a polgári lakosság védelme érdekében. 2022 márciusában az evakuálási kötelezettség különösen élesen vetődött fel, ugyanis a háború kezdeti szakaszában Kelet-Ukrajna jelentős területeit szállta meg az orosz hadsereg, miután az ukrán haderő heves ellenállást tanúsított.⁴⁷ Harkivban a megszakítás nélküli bombázások civil lakónegyedeket romboltak le, és az infrastruktúra nagy része is megsemmisült. Mariupolt hasonlóképpen teljesen körbezárta az orosz haderő nem egészen egy hónappal a háború kitörése után. A várost súlyos bombatámadások érték, és a lakosság hosszú időre alapvető ellátás nélkül maradt.⁴⁸ Az ostrom alá vett, sűrűn lakott területeken a hadviselés további gyakorlati szempontjait is mérlegelni kell. Egyfelől ha ukrán katonai létesítmények települnek gyermekellátó, oktatási-nevelési intézmény közelébe, azzal megsértik a védekezés során megkövetelt óvintézkedési kötelezettséget. Másfelől ha ugyanez orosz részről történik, és orosz katonai célpontokat helyeznek ukrán polgári létesítmények mellé, az védelmet biztosíthat az orosz félnek az ukrán támadásokkal szemben. Ez pedig kicsúcsosodhat védett személyek emberi pajzsként való felhasználásában, ami háborús bűncselekmény. Az egyre hosszabbra nyúló frontvonal és a várható jövőbeni összecsapások elegendő jogalapot adhatnak arra, hogy a gyermekeket evakuálják a hadműveletek sújtotta területekről, akár családjaikkal együtt, akár gyermekvédelmi intézmények által szervezett csoportokban.⁴⁹

Az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 78. cikke előírja, hogy a gyermekek másik állam területére történő áttelepítése minden esetben a Védőhatalom felügyelete alatt, az érintett felek egyetértésével valósuljon meg. Emellett részletes, fényképes igazolványt kell készíteni róluk, amelyet az ICRC-nak továbbítanak annak érdekében, hogy elősegítsék a családjukhoz és hazájukba való visszatérésüket. A Védőhatalom egy olyan semleges, harmadik állam, amelyet a hadviselő felek jelölnek ki közösen. Feladata, hogy ellenőrizze a humanitárius jog, különösen a genfi egyezmények előírásainak betartását, és védelmet nyújtson a konfliktus során érintett személyek számára.⁵⁰ Az orosz–ukrán konfliktus vonatkozásában egyelőre azonban nincs kijelölt Védőhatalom. 2022 augusztusában Ukrajna megállapodást kötött ugyan Svájcjal, viszont ennek érvényességét Oroszország nem fogadta el.⁵¹ A jog lehetőséget biztosít azonban arra is, hogy amennyiben a felek nem tudnak megegyezni egy harmadik állam kijelölésében, akkor a közvetítő funkciót egy nemzetközi humanitárius szervezet is elláthatja.⁵² Ez az esetek nagy többségében

⁴⁷ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 37.

⁴⁸ Amnesty International 2022: 4–5.

⁴⁹ I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 51. cikk 7. bekezdés és 57. cikk 2. bekezdés, 58. cikk és lásd: IV. Genfi Egyezmény, 28. cikk és lásd: BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 37.

⁵⁰ IV. Genfi Egyezmény, 9–12. cikk és lásd: I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 5. és 81. cikk.

⁵¹ Anti-Discrimination Centre Memorial Brussels 2023.

⁵² IV. Genfi Egyezmény, 11. cikk és I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 5. cikk.

az ICRC. A szervezet semleges közvetítőként tevékenykedik jelenleg is Oroszországban és Belaruszban. Az ICRC moszkvai delegációjának 2024-es éves beszámolója szerint családtagosításokat és biztonságos határátlépéseket szervezett, közreműködött az elesettek földi maradványainak átadásában, és fenntartotta a kapcsolatot a hadifoglyok és hozzátartozói között. Rendszeres párbeszédet folytat mindkét oldalon minisztériumokkal, ombudsmani hivatalokkal, valamint egyházi és akadémiai partnerekkel a segítségnyújtás összehangolása érdekében. Ezenkívül az ICRC keresőszolgálati feladatainak keretében kifejezetten az orosz–ukrán konfliktusra létrehozott egy központi felkutatási ügynökséget (Central Tracing Agency Bureau, CTA) Genfben. A CTA a humanitárius jog által meghatározott semleges közvetítőként működik. Összegyűjti, ellenőrzi, rendszerezi és biztonságosan megőrzi a fogságba esett, eltűnt vagy elhunyt katonai és polgári személyekre vonatkozó adatokat, majd ezeket a megfelelő adatvédelmi és titkosítási garanciák mellett a hadviselő felek között továbbítja. Fogadja és kezeli a hozzátartozói megkereséseket, majd ezek és saját adatforrásai alapján felkutatja és azonosítja a keresett személyeket, megállapítja hollétüket, és értesíti az érintetteket.⁵³

Mind ez idáig az ICRC néhány tucat gyermek hazatérését segítette elő az orosz és ukrán hatóságokkal, valamint katari tisztségviselőkkel együttműködésben.⁵⁴ 2023 közepe óta Katar is rendszeresen közreműködik az Oroszországba vagy a megszállt területekre szállított ukrán gyermekek hazatelepítésében.⁵⁵ Katari közvetítéssel 2024 első felében 22 gyermek tért vissza ukrainai családjához, majd novemberben újabb átadásra került sor, amelynek keretében hét ukrán és két orosz gyermeket juttattak vissza hozzátartozóikhoz.⁵⁶

Megfelelő ellátás biztosítása

Az egykori volt Jugoszlávia Nemzetközi Büntető Törvényszéke (ICTY) a *Blagojević & Jokić* ügyben hangsúlyozta, hogy az evakuálást végrehajtó félnek aktív kötelezettsége van a civilek alapvető szükségleteinek kielégítésére vonatkozóan, és nem elegendő pusztán megakadályozni a velük szembeni atrocitásokat. A kötelezettség magában foglalja a megfelelő elszállásolást, a rendszeres étellemezést, valamint a civilek biztonságának folyamatos védelmét a kiürítés teljes időtartama alatt.⁵⁷ A megfelelő ellátás követelményén belül a gyermekek számára előírt speciális védelem kiterjed arra is, hogy távollétük idején is folyamatosan biztosítani kell számukra az oktatást, ideértve a vallási és erkölcsi nevelést is, a szülők kívánságainak megfelelően.⁵⁸ Ezek a kritériumok bizonyos esetleírások alapján nem valósultak meg maradéktalanul.

⁵³ International Committee of the Red Cross 2022.

⁵⁴ International Committee of the Red Cross 2025.

⁵⁵ Russia Returns 3 Ukrainian Children With Qatari Mediation 2025.

⁵⁶ Al Jazeera 2024.

⁵⁷ Prosecutor v. Vidoje Blagojević and Dragan Jokić, Judgment of 17 January 2005, Case No. IT-02-60-T, Trial Chamber I., 597–601. paragrafusok.

⁵⁸ I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 78. cikk.

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa pár héttel a háború kitörése után létrehozott egy kifejezetten Ukrajnával foglalkozó független nemzetközi vizsgálóbizottságot (COI). Feladata, hogy az Ukrajna ellen indított orosz offenzívával összefüggésben álló, egyelőre feltételezett, emberi jogi jogsértéseket és nemzetközi bűncselekményeket kivizsgálja.⁵⁹ A COI 2023. márciusi jelentése szerint az eredetileg szülői beleegyezéssel a Krím félszigeten vagy Oroszország egyéb területén táborozó ukrán gyermekeket a frontvonal alakulása miatt az orosz hatóságok biztonságuk érdekében átszállították más, hasonló intézményekbe.⁶⁰ A rekreációs vagy üdülő- és táborozóhelyekre vonatkozóan a már említett Conflict Observatory 2023. februári jelentésében (Yale I.) részletezte, hogy legalább 43 különböző, orosz működtetésű intézményt azonosított Szibériától egészen a Csendes-óceán keleti partjáig. Orosz források megerősítették, hogy ezekben a létesítményekben elhelyeztek ukrán gyermekeket, és a Yale I. szerint számuk elérhette a több ezret. Ugyanakkor a pontos adatok meghatározását nehezíti, hogy a táborokban nagyon különböző háttérű gyermekek kaptak helyet: voltak köztük családi felügyelet alatt állók, árvák, intézetben nevelkedők, valamint olyanok is, akiknek gondviselői helyzete a háború következtében vált bizonytalanná.⁶¹ Tanúvallomások alapján ezekben a létesítményekben a gyermekek akár több hónapig is maradtak, és ott-tartózkodásuk idején az ellátásukban számos hiányosság mutatkozott. A gyermekek közül sokan szűkös vagy szennyezett környezetben éltek, koszos ruhát kaptak, nem jutottak megfelelő étkezéshez. A fogyatékkal élők nem kapták meg a számukra szükséges gyógyszert és gondozást, sőt egyes helyeken verbális bántalmazásnak voltak kitéve.⁶² A COI 2023. októberi jelentésében még súlyosabb esetekről számolt be. Hasonló módon, táborokból más táborokba evakuált gyermekek közül egy 10 éves fiút, miután összeveszett egy társával, a tábor személyzete büntetésként pszichiátriai intézménybe küldött. Előfordult, hogy a tábori személyzet megütötte, és azzal fenyegette a gyermekeket, hogy orosz nevelőcsaládnál helyezik el őket. Voltak, akiket azzal is nyomasztottak, hogy hamarosan fegyvert kapnak, és orosz ellenőrzőpontokon kell majd szolgálniuk.⁶³ Az ilyen körülmények között végrehajtott evakuálás nem felel meg a jogi követelményeknek, még akkor sem, ha a biztonsági indok alapvetően ténylegesen helytálló.

A megfelelő ellátás biztosítását elősegítheti például különböző védelmi zónák létrehozása. A IV. Genfi Egyezmény 14. cikke lehetővé teszi egészségügyi és biztonsági övezetek kialakítását a sebesültek, betegek, idősek, terhes nők, 15 év alatti gyermekek és anyák védelmére. Ezek a harctéren kívül elhelyezett, hosszabb távra létrehozott övezetek védelmet nyújtanak a harci cselekmények hatásainak leginkább kitétt személyek számára. Másrészt az előre felszerelt környezetben elhelyezés megkönnyíti az alapvető ellátás biztosítását. Harmadrészt pedig a kórházi és biztonsági övezetek lehetővé teszik, hogy az evakuálás ne *ad hoc* módon történjen, hanem rendezett és ellenőrzött körülmények

⁵⁹ United Nations Human Rights Council [é. n.].

⁶⁰ Independent International Commission of Inquiry on Ukraine 2023a: 16–17. (98–102. bekezdések).

⁶¹ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 17.

⁶² BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 17.

⁶³ Independent International Commission of Inquiry on Ukraine 2023b: 100–102. bekezdések.

között valósuljon meg.⁶⁴ Az ezt követő 15. cikk az úgynevezett semlegesített övezetekről rendelkezik. Ezeket, a kórházi és biztonsági övezetekkel ellentétben, átmeneti jelleggel és közvetlenül a háborús övezetekben alakítják ki. Fő céljuk, hogy minden megkülönböztetés nélkül ideiglenes menedéket biztosítsanak azoknak a civileknek, akik nem vesznek részt a harcokban, valamint a sebesülteknek és a betegeknek, akár civil, akár katonai személyekről van szó. A semlegesített övezetek a tényleges evakuálás előkészítésének és lebonyolításának pufferzónáiként is működhetnek, ugyanis biztonságos gyülekezési pontot nyújtanak, mielőtt az érintetteket a tartósabb védelmet biztosító kórházi és biztonsági övezetekbe szállítanák. Mindkét esetben alapfeltétel a nemzetközi felügyelet. A 14. cikk szerinti kórházi és biztonsági övezetek létrehozásában és elismerésében az ICRC és a Védőhatalmak játszanak kiemelt szerepet. A 15. cikk által szabályozott semlegesített övezetek esetében azonban szélesebb a kör, ugyanis az ICRC és a Védőhatalmak mellett más, semleges államok és humanitárius szervezetek is felléphetnek közvetítőként. Ez a nemzetközi felügyeleti mechanizmus biztosítja, hogy az evakuálás ne váljon önkényes hatósági intézkedéssé, hanem átláthatóan és jogilag szabályozott keretek között menjen végbe.⁶⁵

A háború kirobbanása óta nincs arról beszámoló, hogy a 14. vagy a 15. cikk előírásainak megfelelő védelmi övezeteket alakítottak volna ki.⁶⁶ 2022 márciusában ugyan több humanitárius folyosót is létrehoztak a harcok által leginkább sújtott városok lakói számára, de ezek nagyrészt nem bizonyultak biztonságosnak.⁶⁷ Az ukrán fél beszámoló szerint Mariupolban a kijelölt humanitárius útvonalakat orosz támadások érték, ami teljesen megghiúsította a civilek biztonságos távozását.⁶⁸ Szumi városából viszont 2022. március 8-án első ízben sikerült több ezer lakost és külföldi diákot evakuálni, ami ritka példája a sikeres kimenekítésnek.⁶⁹ Ezenkívül Oroszország-szerre, úgynevezett ideiglenes elhelyezési pontokra (PTP) kerültek civilek, köztük árva vagy magukra hagyott gyermekek, akik sok esetben hosszú hónapokat, akár éveket is ott töltöttek. Ezek az intézmények azonban számos beszámoló szerint nem feleltek meg az I. Kiegészítő Jegyzőkönyvben rögzített, gyermekekre vonatkozó különleges követelményeknek. A távollét teljes ideje alatt ugyanis nem biztosították számukra a megfelelő oktatást, valamint a szülők kívánságai szerinti vallási és erkölcsi nevelést. A gyermekek gyakran súlyos nehézségekkel szembesültek az idegen környezetben történő iskolai beilleszkedés során, és nem kapták meg a helyzetükhöz szükséges pszichológiai támogatást.⁷⁰ Mindezek a körülmények nemcsak a 14. és 15. cikkben szabályozott védelmi zónák követelményeinek nem felelnek meg, hanem az evakuálás teljes folyamatára vonatkozó megfelelő ellátás kritériumainak sem.

⁶⁴ IV. Genfi Egyezmény, 14. cikk és PICTET 1958: 120. és 127–129.

⁶⁵ IV. Genfi Egyezmény, 15. cikk és PICTET 1958: 120. és 129–131.

⁶⁶ SCHMITT 2022b.

⁶⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2022: 14–15. (38. és 41. bekezdés).

⁶⁸ STERN et al. 2022.

⁶⁹ SAWYER 2022.

⁷⁰ Anti-Discrimination Centre Memorial Brussels 2023 és: I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 78. cikk.

Ideiglenesség és a visszatérés lehetősége

A kényszerű áttelepítések alóli kivételes esetek alapvető követelménye az ideiglenesség. A IV. Genfi Egyezmény 49. cikke kimondja, hogy az evakuált védett személyeket a lehető leghamarabb vissza kell juttatni otthonaikba, amint a térségben a harci cselekmények véget értek.⁷¹ Ez az idő jelen tanulmány írásakor – 2025 nyara – még nem érkezett el. Ahhoz azonban, hogy az áttelepítés ideiglenes maradjon, nélkülözhetetlen lépéseket tenni a visszatérés biztosítása érdekében.

Azonosítás és nyilvántartásba vétel

A visszatérés biztosításához szorosan kapcsolódik a gyermekek azonosításának és származásuk nyilvántartásba vételének követelménye.⁷² A IV. Genfi Egyezmény 136. cikke értelmében már egészen az ellenségeskedések kezdetétől, illetve a megszállás ideje alatt minden hadviselő fél köteles egy hivatalos Központi Tájékoztató Irodát létrehozni. Ennek az intézménynek a feladata a harcoló felek fennhatósága alatt álló védett személyek adatainak összegyűjtése és továbbítása a másik fél részére. Minden hadviselő fél köteles a Központi Tájékoztató Irodán belül külön részleget létrehozni a kétséges személyazonosságú gyermekek azonosítására, illetőleg szüleik vagy más közeli hozzátartozóik adatainak rögzítésére.⁷³ Az EBESZ 2023. májusi jelentése szerint az ukrán fél eleget tett kötelezettségeinek, és létrehozott egy olyan Nemzeti Tájékoztató Irodát, amely ezeket a feladatokat ellátja. Orosz részről ezeket a teendőket az orosz emberi jogi és gyermekjogi ombudsman végzi az Oroszországban lévő ukrán gyermekek ügyében, ideértve a megszálló hatóságok által áthelyezetteket is. Beszámolók szerint azokról a gyermekekről is próbálnak adatokat gyűjteni, akiknek a szülei meghaltak vagy nem elérhetők. Az EBESZ-jelentés megállapításai szerint Lvova-Bełova a moszkvai térség illetékes hatóságaival együtt az állami adatbázisban, valamint az ICRC adatbázisaiban kutat hozzátartozók után.⁷⁴ Továbbá jelezte, hogy hivatala találkozott az ICRC, az UNICEF és a Refugees International képviselőivel, és „minden rendelkezésre álló információt” átadott az ukrán gyermekek helyzetéről. Ezt azonban csak az ICRC erősítette meg. Az orosz gyermekjogi biztos ugyan jelentős szerepet vállal az Oroszországban tartózkodó, kísérő nélkül maradt ukrán gyermekek elhelyezésében, mandátuma azonban egyelőre nem tekinthető azonosnak a IV. Genfi Egyezmény szerinti Központi Tájékoztató Iroda feladatkörével.⁷⁵ Emellett pedig számos olyan esetet dokumentáltak, amikor a gyermekekre bízta, hogy maguk keressék fel szüleiket és hozzátartozóikat, gyakran az áttelepítés során az őrizetükért felelős személyek együttműködése nélkül. Előfordult,

⁷¹ PICTET 1958: 280.

⁷² IV. Genfi Egyezmény, 50. cikk 2. bekezdés és I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 78. cikk 3. bekezdés.

⁷³ IV. Genfi Egyezmény, 50. cikk 4. bekezdés.

⁷⁴ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 30.

⁷⁵ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 31.

hogyan a szülők csupán a véletlennek köszönhetően bukkantak áttelepített gyermekük nyomára. Voltak, akik felismerték gyermeküket az orosz sajtóban és közösségi médiában terjedő képeken, amelyeket egyébként nem családegyesítés céljából tettek közzé orosz részről. Az EBESZ vizsgálóbizottsága 20 ilyen körülmények között hazajutott ukrán gyermek esetéről értesült.⁷⁶

Családegyesítés

A IV. Genfi Egyezmény 26. cikke és az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 74. cikke világosan előírja, hogy a konfliktusban részes feleknek kötelességük segíteni a szétszakadt családok újraegyesítését, és támogatni az ezzel foglalkozó szervezetek munkáját. Számos kísérő nélkül maradt ukrán gyermek számára rendkívül nehéz a családtaggal vagy gyámokkal való újraegyesítés folyamata. Amennyiben a gyermek rendelkezik is a megfelelő okmányokkal, a megszálló orosz hatóságok gyakran megkövetelik ukrán részről a személyes intézkedést. Volt, hogy nem engedték haza a nyári táborok befejezése után a Harkiv megszállt részeiből származó gyermekeket. Az orosz hatóságok pedig azt követelték a szülőktől, hogy személyesen menjenek értük, ami nagyrészt lehetetlennek bizonyult. A jelenlegi helyzet szerint nincs általános, hatékony és átlátható orosz mechanizmus a gyermekek és ukrainai hozzátartozóik újraegyesítésére. Az EBESZ jelentése szerint ennek terhe nagyrészt magánszemélyekre hárul, az ukrán Ideiglenesen Megszállt Területek Reintegrációs Minisztériumának, önkénteseknek, civil szervezeteknek és esetenként egyes orosz tisztviselők informális közvetítésének támogatásával. Mindez sérti a család egységét védeni kívánó előírásokat, indokolatlanul elhúzza az ukrán gyermekek oroszországi tartózkodását, és végső soron jogszerűtlenné teszi áttelepítésüket.⁷⁷

A visszatérés ellehetetlenítése

Az evakuálás átmeneti jellegének biztosításához másfelől elengedhetetlen, hogy a folyamat során ne tegyenek a visszatérést megghiúsító, visszafordíthatatlan lépéseket.⁷⁸ Végleges intézkedésként értelmezhető az ukrán gyermekek kényszerített örökbefogadása. Ebben a folyamatban az első lépés a vonatkozó orosz nemzeti szintű szabályozás megváltoztatása volt. 2022 májusában Vlagyimir Putyin elnök rendeletben lehetővé tette, hogy a Donyeckből, Luhanszkból és más ukrán területekről származó árva vagy szülői felügyelet nélkül maradt gyermekek számára a gyámjaik vagy az őket ellátó intézmények vezetői kérelmezhessék az orosz állampolgárságot. A gyermekeknek ebbe

⁷⁶ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 41–42.

⁷⁷ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 44. és Ministry for Development of Communities and Territories of Ukraine 2025.

⁷⁸ Prosecutor v. Radoslav Brđanin, Judgment of 1 September 2004, Case No. IT-99-36-T, Trial Chamber II 549–550. bekezdések.

a folyamatba nem volt beleszólásuk, és az állampolgárság megadása után jogilag lehetővé vált végleges elhelyezésük orosz családoknál. Ugyanebben az évben októberben, miután Oroszország annektálta Donyeck, Luhanszk, Harkiv és Zaporizzsja régiókat, az ott élők automatikusan orosz állampolgárságot kaptak. Ezt követően egy újabb elnöki rendelet, majd 2023 márciusában egy szövetségi törvény tovább egyszerűsítette az orosz állampolgárság odaítélését a gyermekek számára.⁷⁹

A COI kutatási eredményei között mind a kényszerű áttelepítés indokolatlan elhúzódsának, mind a visszatérés megakadályozásának ékes példája az a 2022. májusi ügy, amikor egy mariupoli gyermekjóléti központból 31 ukrán gyermek lett áttelepítve Oroszország területére. A központban tartózkodó gyermekek egy része árva, vagy szülői felügyelet nélkül állami intézményekben nevelkedett, mások a harcok következtében elvesztették a kapcsolatot szüleikkel vagy nevelőszüleikkel. A COI által megszerzett hivatalos iratok szerint az átszállítást „rekreációs” célból engedélyezték a hozzátartozók vagy törvényes képviselők ideiglenesen, 2022 június végéig bezárólag. A gyermekek áttelepítéséhez a hozzájárulást a központ megbízott igazgatója adta, akit az orosz megszálló hatóságok neveztek ki. A COI információi alapján 3 gyermek kivételével, akiket saját édesapjuk vitt vissza Ukrajnába, a többség az előzetesen megjelölt egy hónapos időszakon túl is Oroszországban maradt, nevelőcsaládoknál vagy ideiglenes gyámság alatt.⁸⁰

Ennek a 31 mariupoli gyermeknek az esetéről is beszélt többek között Lvova-Belova a 2023. áprilisi Arria-formátumú értekezleten. Az orosz gyermekjogi biztos elmondása szerint az orosz hatóságok a gyermekekkel megvitatták a hazatérésük lehetőségét, ám sokuknak nem volt hova visszamenni. Ezért a 31 gyermekből végül 22 gyámság alá került Oroszországban, 3-ért pedig az édesapjuk maga ment el, ahogy azt már említettük. Lvova-Belova hangsúlyozta, hogy Moszkva szándékában állt a 3 gyermek hazaszállítása, azonban a biológiai apa személyesen érkezett értük, megelőzve az orosz hatóságokat. A gyermekek ügyintézésének elhúzódsát azzal indokolta, hogy az ukrán önkéntesek nem működhetnek együtt közvetlenül az orosz hatóságokkal, így az eljárás orosz önkénteseken keresztül zajlik, ami lassítja a folyamatot.⁸¹ Ennek a 31 fős gyermekcsoportnak az esetére kiter a HRL harmadik, 2024. év végi jelentése (Yale III.) is. A Yale III. kifejezetten az ukrán gyermekek Oroszországba való deportálását, átnevelését és kényszerű örökbefogadását vizsgálja.⁸² A jelentés szerint 2022. május végén az orosz gyermekjogi biztos, 2023. áprilisi állásfoglalásával ellentétben, úgy nyilatkozott, hogy a Mariupolból Oroszországba szállított 31 gyermek „az elsők között lesz örökbe fogadható”.⁸³

Már önmagában megkérdőjelezhető az orosz gyermekjogi biztos állítása arra vonatkozóan, hogy az átszállított gyermekekkel vitatták meg visszatérésüket. A humanitárius jog szempontjából a IV. Genfi Egyezmény 24. és 50. cikke egyértelművé teszi, hogy a gyermekek gondozása, nevelése és személyazonosságuk védelme állami hatósági

⁷⁹ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 19–20.

⁸⁰ Independent International Commission of Inquiry on Ukraine 2023b: 18. (98–99. bekezdés).

⁸¹ RussiaUN 2023: 28:11-től 30:45-ig.

⁸² RAYMOND et al. 2024.

⁸³ Yale School of Public Health Humanitarian Research Lab 2024: 22. és 49.

feladat. Mindezt pedig a megszálló hatalomnak a helyi vagy nemzeti hatóságokkal együttműködve kell biztosítania. Ennek fényében a gyermekekkel való egyeztetés nem tekinthető megfelelő vagy elegendő eljárásnak. Emberi jogi megközelítésből ugyancsak problémás a kérdés. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének 12. cikke ugyan előírja, hogy a gyermek véleményét minden őt érintő ügyben figyelembe kell venni, és meghallgatását biztosítani kell, ez azonban kiegészíti, nem pedig helyettesíti az állami és hatósági döntéshozatalt.

A 2023. áprilisi Arria-formátumú meetingen Lvova-Bełova általánosságban is visszautasította az ukrán gyermekek kényszer-örökbefogadására vonatkozó vádakát. Kiemelte, hogy nem örökbefogadásról van szó, hanem ideiglenes gyámságról vagy gondozásról. Hozzátette, hogy a vér szerinti szülők bármikor jelentkezhetnek a gyermekeikért, az orosz hatóságok minden egyes esetet egyedileg vizsgálnak meg, és lehetővé teszik a gyermekek családjukhoz való visszakerülését.⁸⁴ A civil szervezetek beszámolóí, valamint az áldozatok és tanúk nyilatkozatai viszont más képet mutatnak. Ezek alapján Oroszország nemcsak hogy nem segíti az ukrán gyermekek hozzátartozóinak felkutatását, hanem kifejezetten akadályozza azt. Nem vezet nyilvántartást az érintett gyermekekről, rendszeresen más helyszínekre telepíti őket, valamint a hivatalos iratokban ukrán neveik oroszosított változatát használja.⁸⁵ A Yale III. 314 ukrán gyermek esetét dokumentálta, akiket az orosz hatóságok által működtetett, központilag szervezett program keretében szállítottak Oroszország területére. Közülük 208-at orosz családoknál helyeztek el, és legalább 67 gyermek esetében bizonyított, hogy orosz állampolgárságot kaptak. A kutatás továbbá 148 gyermeket azonosított, akiket hivatalos adatbázisokban tüntettek fel, többségüket kifejezetten örökbefogadásra megjelölve.⁸⁶ Az OHCHR 2024-es ország-specifikus jelentése Ukrajna helyzetéről szintén megerősítette, hogy ukrán gyermekek jelentek meg orosz örökbefogadási weboldalakon.⁸⁷

A IV. Genfi Egyezmény 50. cikke kimondja, hogy a megszálló hatalom semmilyen körülmények között nem változtathatja meg a gyermekek személyi állapotát. Az orosz állampolgárság tömeges megadása és az örökbefogadások előmozdítása ennek a tilalomnak a nyílt megszegését jelenti. Ezzel a lépéssel a gyermekek jogi és társadalmi helyzete visszafordíthatatlanul megváltozik, és a visszatérés lehetősége gyakorlatilag megszűnik. Még ha a kitelepítések indokaként hivatkozott biztonsági szempontok önmagukban jogszerűnek is minősülhetnének, a visszatérés lehetőségének hiánya egyértelművé teszi, hogy a folyamat nem átmeneti. A kényszerített örökbefogadás vonatkozásában jelentős emberi jogi hiányosságok is megállapíthatók. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének 7. cikke kimondja, hogy minden gyermeknek joga van a születéskor anyakönyvezett névhez és állampolgársághoz. Az államoknak pedig kötelességük tiszteletben tartani és megőrizni a gyermek személyazonosságát.⁸⁸ A szülőktől való elválasztás kizárólag

⁸⁴ RussiaUN 2023: 33:37-től 34:40-ig.

⁸⁵ BILKOVA–HELLESTVEIT–ŠTEINERTE 2023: 21.

⁸⁶ Yale School of Public Health Humanitarian Research Lab 2024: 1–2.

⁸⁷ Office of the High Commissioner for Human Rights 2025: 16. (85. bekezdés).

⁸⁸ 1991. évi LXIV. törvény 8. cikk.

akkor megengedett, ha azt az illetékes hatóság a gyermek mindenekfelett álló érdekében, bírói felülvizsgálat mellett rendeli el.⁸⁹ Az örökbefogadás pedig szintén csak a gyermek elsődleges érdekeit szolgálva, illetékes hatóság engedélyével lehetséges. Válsághelyzetben ez a kötelezettség különösen hangsúlyos, ugyanis az elszakított gyermekeket nem lehet automatikusan árvának tekinteni. Örökbefogadás csak akkor merülhet fel, ha a család felkutatása minden lehetséges módon kimerült. A nemzetközi örökbefogadás pedig még ezen belül is a legvégső megoldás, amely szigorú előírások mentén valósulhat meg.⁹⁰ Mindennek fényében megállapítható, hogy a vizsgált intézkedések ellentmondanak az emberi jogi előírásoknak, és szembemennek a jogszerű evakuálás alapvető kritériumaival.

Nemzetközi büntetőjogi vonatkozások

Az orosz–ukrán konfliktus során elkövetett bűncselekmények minősítése végső soron a bíróságok hatáskörébe tartozik.⁹¹ Ezen a ponton azonban már vázolható, hogy a jelentésekben feltüntetett esetek milyen büntetőjogi következményekkel járhatnak.

Először is a IV. Genfi Egyezmény 147. cikke szerint a védett személyek jogellenes deportálása vagy kitelepítése súlyos jogsértésnek minősül. Ezt az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 85. cikkének (4)(a) pontja tovább erősíti, majd az (5) bekezdés a háborús bűncselekmények közé sorolja. A genfi egyezmények által megállapított súlyos jogsértések elkövetői ellen az egyetemes joghatóság elve alapján egyrésztől bármely államnak lehetősége van eljárást folytatni, függetlenül attól, hogy adott ország része-e a szóban forgó konfliktusnak vagy sem.⁹² Másrészt pedig a súlyos jogsértések esetében a humanitárius jog rendszere az államokra kötelezettséget is ró. Ezeket a jogsértéseket ugyanis a nemzeti jogban büntetendővé kell tenni. Az *aut dedere aut iudicare* elve alapján az elkövetőket vagy saját bíróság előtt kell felelősségre vonni, vagy ki kell adni egy olyan államnak, amely vállalja a büntetőeljárás lefolytatását.⁹³

Másodszor, az ICC elfogatóparancsa szerint Vlagyimir Putyin és Marija Lvova-Belova esetében megalapozott a gyanú, hogy egyéni büntetőjogi felelősség terheli őket ukrán gyermekek kényszerű áttelepítése miatt a Római Statútum 8. cikk (2)(a)(vii) és a 8. cikk (2)(b)(viii) pontjai alapján.⁹⁴ Az ICC Római Statútuma a genfi egyezmények súlyos jogsértései közül többet is háborús bűncselekménynek minősít. A háborús bűncselekmények elkövethetők nemzetközi és nem nemzetközi jellegű fegyveres összecsúzás során is.⁹⁵ Nemzetközi fegyveres konfliktus keretében a Statútum 8. cikkének

⁸⁹ 1991. évi LXIV. törvény 9. cikk.

⁹⁰ UNICEF 2022: 7. pont és 1991. évi LXIV. törvény 21. cikk.

⁹¹ VARGA 2025: 202–203.

⁹² IV. Genfi Egyezmény 146. cikk.

⁹³ GILLICH 2025: 85.

⁹⁴ International Criminal Court 2023.

⁹⁵ International Committee of the Red Cross [é. n. b].

(2)(a)(vii) bekezdése háborús bűncselekményként határozza meg a jogellenes deportálást és erőszakos kitelepítést. A 8. cikk (2)(b)(viii) pontja ugyanebbe a kategóriába sorolja és tiltja, hogy a megszálló hatalom saját civil lakosságának egy részét a megszállt területre telepítse, valamint azt is, hogy a megszállt lakosságot részben vagy egészben kitelepítse vagy deportálja, akár az adott területen belül, akár azon kívül. A Nemzetközi Büntetőbíróság a Bűncselekmények tényállási elemei 8. cikkének bevezető rendelkezése kifejezetten előírja, hogy a bűncselekményként értelmezett magatartásokat mindig a fegyveres konfliktusokat szabályozó nemzetközi jog keretein belül kell értelmezni.⁹⁶ Ebből következően egyértelműen megállapítható, hogy minden olyan áttelepítés, amely nem felel meg a genfi egyezmények, kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint a nemzetközi szokásjog rendelkezéseinek, jogellenesnek minősül.

Harmadszor, a háborús bűncselekmények gyanúja mellett felmerült az emberiesség elleni bűncselekmények és a népirtás kérdése. A Római Statútum 7. cikkének (1)(d) pontja a deportálást és az erőszakos kitelepítést az emberiesség elleni bűncselekmények között is feltünteti. Az emberiesség elleni bűncselekmények a polgári lakosság ellen irányuló, különösen embertelen cselekmények, amelyek nemcsak háborús helyzetben, hanem békeidőben is elkövethetők. Nemzetközi bűncselekménynek akkor tekinthetők, ha a polgári lakosságot módszeres, széles körű és szervezett támadás éri.⁹⁷ Ehhez elengedhetetlen, hogy a támadás tervszerűen, megfelelő erőforrások bevonásával, magas politikai szinten meghozott döntések nyomán valósuljon meg. A jogi minősítéshez továbbá szükséges, hogy az elkövetőket politikai, etnikai vagy vallási indíték motiválja, és bizonyítható legyen az erre vonatkozó, tudatos szándék.⁹⁸ Mindennek fényében az ukrán gyermekek erőszakos áthelyezésének körülményei a megszállt területekre vagy Oroszországba bizonyos esetekben az emberiesség elleni bűncselekmények gyanúját is megalapozhatják.

A népirtás a „bűnök bűne”,⁹⁹ tilalma pedig *ius cogens*, tehát mindenkor feltétlen alkalmazást igényel.¹⁰⁰ Az emberiesség elleni bűncselekményekhez hasonlóan fegyveres konfliktus során és békeidőben is elkövethető, az emberi méltóság és az emberiség alapvető értékei ellen irányuló bűncselekmény.¹⁰¹ Az 1948-as Genocídium Egyezmény 2. cikke szerint népirtásnak minősülhet valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási (a) csoport tagjainak megölése, (b) számukra súlyos testi vagy lelki sérelem okozása, (c) a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztítását célzó életfeltételek kikényszerítése, (d) a születések meggátolására irányuló intézkedések, (e) valamint a gyermekek más csoporthoz való erőszakos átvitele. A népirtást más nemzetközi bűncselekményektől az különbözteti meg, hogy a lényegi elem az elkövető szándéka egy csoport teljes vagy részleges megsemmisítésére. A bűnösség megállapításához elegendő e szándék fennállása,

⁹⁶ International Criminal Court 2011: Introduction to Article 8, para. 2.

⁹⁷ VARGA 2024: 583–584.

⁹⁸ HOFFMANN 2017: 41–42.

⁹⁹ GILLICH 2025: 80.

¹⁰⁰ United Nations [é. n.].

¹⁰¹ M. NYITRAI 2006: 197–199.

függetlenül a tényleges eredménytől.¹⁰² A Római Statútum 6. cikke teljes egészében átvette ezt a meghatározást. Az orosz–ukrán konfliktus vonatkozásában a népirtás gyanúja a Genocídium Egyezmény 2. cikk (e) pontja értelmében, az ukrán gyermekek kényszeres átteleptése kapcsán merült fel. Bármely társadalom jövője alapvetően a gyermekeken múlik, ezért egy nemzeti csoport gyermekeinek másik csoporthoz való erőszakos áttelepítése közvetlenül veszélyezteti az adott közösség fennmaradását. Ebből kifolyólag fennálhat annak a lehetősége, hogy az ukrán gyermekek nagyszabású és szisztematikus áttelepítése Oroszországba, valamint későbbi örökbeadásuk kimeríti a bűncselekmény objektív elemét. Azonban a népirtás szándéka és annak bizonyítása kulcsfontosságú a minősítéshez, ez pedig a gyakorlatban rendkívül nehéz. Az ukrán gyermekek esetében a jelenleg rendelkezésre álló információk nem elegendők ahhoz, hogy a mostaninál mélyebb vagy részletesebb jogi megállapításokat lehessen tenni.¹⁰³

Összegzés

A gyermekek kényszeráttelepítésének kérdése az orosz–ukrán háborúban rendkívül aktuális és érzékeny téma, amelyhez az elmúlt években óriási mennyiségű forrásanyag gyűlt össze. Ezek a jelentések, nyilatkozatok és vizsgálati anyagok sokszor egymásnak is ellentmondanak, ami megnehezíti bármiféle pontos vagy végleges következtetés levonását. Jelen tanulmány ezért arra törekszik mindössze, hogy a rendelkezésre álló és elérhető adatokat a nemzetközi humanitárius jog keretében értelmezze.

A tanulmány a gyermekek számára biztosított általános és speciális védelem szempontjából értelmezte a humanitárius jog kényszeres áttelepítésre vonatkozó szabályait. Ezen keresztül megvizsgálta, hogy a különböző források által dokumentált esetekben miként és miért merülhet fel a súlyos jogsértések gyanúja, és ezeknek milyen büntetőjogi vonzata lehet.

Továbbra is elengedhetetlen a független vizsgálatok folytatása, valamint a nemzetközi jogi fórumok fokozott szerepvállalása a feltételezett jogsértések értékelésében.

Felhasznált irodalom

- Al Jazeera (2024): Russia and Ukraine to Exchange More Children After Qatar-Brokered Deal. *Al Jazeera*, 2024. november 29. Online: <https://www.aljazeera.com/news/2024/11/29/russia-and-ukraine-to-exchange-more-children-after-qatar-brokered-deal>
- Amnesty International (2022): *Ukraine: "Like a Prison Convoy": Russia's Unlawful Transfer and Abuse of Civilians in Ukraine during 'Filtration'*. Online: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur50/6136/2022/en/>

¹⁰² VARGA 2024: 584.

¹⁰³ GILLICH 2025: 82–83.

- Anti-Discrimination Centre Memorial Brussels (2023): *Violation of the Rights of Children Taken from Ukraine to Russia and Belarus as a Result of Russian Military Aggression*. 2023. június 12. Online: <https://adcmemorial.org/en/publications/violation-of-the-rights-of-children-taken-from-ukraine-to-russia-and-belarus-as-a-result-of-russian-military-aggression/>
- BÍLKOVÁ, Veronika – ŠTEINERTE, Elina (2024): The Moscow Mechanism Expert Report: On the Arbitrary Deprivation of Liberty of Ukrainian Civilians by the Russian Federation. *EJIL: Talk!*, 2024. május 23. Online: <https://www.ejiltalk.org/the-moscow-mechanism-expert-report-on-the-arbitrary-deprivation-of-liberty-of-ukrainian-civilians-by-the-russian-federation/>
- BÍLKOVÁ, Veronika – HELLESTVEIT, Cecilie – ŠTEINERTE, Elina (2023): *Report on Violations and Abuses of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes Against Humanity, Related to the Forcible Transfer and/or Deportation of Ukrainian Children to the Russian Federation*. Online: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/542751.pdf>
- GILLICH, Ines (2025): Forced Adoptions of Ukrainian Children from an International Human Rights and Humanitarian Law Perspective. *Pace International Law Review*, 37(1), 57–88. Online: <https://doi.org/10.58948/2331-3536.1442>
- HENCKAERTS, Jean-Marie (2005): Tanulmány a nemzetközi humanitárius szokásjogról: Hozzájárulás a fegyveres összeütközések során alkalmazandó jogszabályok megértéséhez és tiszteletben tartásához. *International Review of the Red Cross*, 87(857), 175–212. Online: https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/hun-irrc_857_henckaerts.pdf
- HENCKAERTS, Jean-Marie – DOSWALD-BECK, Louise (2005): *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804700>
- HOFFMANN Tamás (2017): Az emberiség elleni bűncselekmények nemzetközi és magyar jogi szabályozása. *Állam- és Jogtudomány*, 58(1), 29–55. Online: https://epa.oszk.hu/04100/04129/00015/pdf/EPA04129_allam-es_jogtudomany_2017_1_029-055.pdf
- Independent International Commission of Inquiry on Ukraine (2023a): *Report to the Human Rights Council (A/HRC/52/62)*. Online: <https://docs.un.org/en/A/HRC/52/62>
- Independent International Commission of Inquiry on Ukraine (2023b): *Report to the UN General Assembly (A/78/540)*. Online: <https://docs.un.org/en/A/78/540>
- International Committee of the Red Cross (2003): *Legal Protection of Children in Armed Conflict*. Advisory Service on International Humanitarian Law, 02/2003. Online: https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/children-legal-protection-factsheet.pdf
- International Committee of the Red Cross (2022): *ICRC's Central Tracing Agency Bureau for the International Armed Conflict between the Russian Federation and Ukraine: Providing Answers to Families*. 2022. június 2. Online: <https://www.icrc.org/en/document/central-tracing-agency-missing-persons-ukraine>
- International Committee of the Red Cross (2025): *ICRC Activities in Luhansk and Donetsk. Facts & Figures*. Online: https://www.icrc.org/sites/default/files/media_file/2025-02/2024_ICRC_MOS_Facts%26Figures_EN_LUH_0.pdf
- International Committee of the Red Cross [é. n. a]. *Protected Persons*. Online: <https://www.icrc.org/en/law-and-policy/protected-persons>

- International Committee of the Red Cross [é. n. b]: *War Crimes* (glossary entry). ICRC Online Casebook. Online: https://casebook.icrc.org/a_to_z/glossary/war-crimes
- International Criminal Court (2023): *Situation in Ukraine: ICC Judges Issue Arrest Warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova*. Press Release. 2023. március 17. Online: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>
- M. NYITRAI Péter (2006): *Nemzetközi és európai büntetőjog*, Budapest: Osiris Kiadó.
- Ministry for Development of Communities and Territories of Ukraine (2025): *International Community Calls on Russia to Immediately Return Ukrainian Children*. 2025. augusztus 5. Online: <https://mindev.gov.ua/en/news/mizhnarodna-spilnota-zaklykaie-rosiiu-nehaino-pov-ernuty-ukrainskykh-ditei>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2022): *The Situation of Human Rights in Ukraine in the Context of the Armed Attack by the Russian Federation, 24 February to 15 May 2022*. Online: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ua/2022-06-29/2022-06-UkraineArmedAttack-EN.pdf>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2025): *The Impact of the Armed Conflict and Occupation on Children's Rights in Ukraine (24 February 2022 – 31 December 2024)*. Online: <https://doi.org/10.18356/9789211073850>
- OHCHR [é. n.]: *Convention on the Rights of the Child – Ratification Status*. Online: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRC&Lang=en
- ÖDEBRINK, Carina (2025): *Russian Abductions and Deportations of Ukrainian Children*. Online: <https://www.oscepa.org/en/documents/ad-hoc-committees-and-working-groups/parliamentary-support-team-for-ukraine/5294-russian-abductions-and-deportations-of-ukrainian-children-by-carina-oedebrik-eng/file>
- Permanent Mission of the Russian Federation to the UN (2023): *Statement by Permanent Representative Vassily Nebenzia*. 2023. április 5. Online: https://russiaun.ru/en/news/arria_050423
- PICTET, Jean S. (1958): *The Geneva Conventions of 12 August 1949. Commentary – IV Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*. Geneva: International Committee of the Red Cross. Online: <https://www.legal-tools.org/doc/7d971f/>
- PLATTNER, Denise (1984): Protection of Children in International Humanitarian Law. *International Review of the Red Cross*, 24(240), 140–152. Online: <https://doi.org/10.1017/S002086040006993X>
- RAYMOND, Nathaniel A. – HATHAWAY, Oona A. – HOWARTH, Caitlin N. – KHOSHNOOD, Kaveh (2024): *Intentional, Systematic, & Widespread: Russia's Program of Coerced Adoption and Fostering of Ukraine's Children*. Yale School of Public Health Humanitarian Research Lab, 2024. december 3. Online: <https://medicine.yale.edu/news-article/russias-systematic-program-of-coerced-adoption-and-fostering-of-ukraines-children/>
- Russia Returns 3 Ukrainian Children With Qatari Mediation (2025). *The Moscow Times*, 2025. augusztus 21. Online: <https://www.themoscowtimes.com/2025/08/21/russia-returns-3-ukrainian-children-with-qatari-mediation-a90316>
- RussiaUN [@RUSUNPRESS] (2023): Arria formula “Children & Armed Conflict: Ukrainian Crisis. Evacuating Children from Conflict Zone”. *YouTube*, 2023. április 6. Online: <https://www.youtube.com/watch?v=bMYcHHPCJGc>

- SANDOZ, Yves – SWINARSKI, Christophe – ZIMMERMANN, Bruno szerk. (1986): *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva: International Committee of the Red Cross. Online: https://tile.loc.gov/storage-services/service/l1/llmlp/Commentary_GC_Protocols/Commentary_GC_Protocols.pdf
- SAWYER, Ida (2022): Trying to Survive in a Besieged Ukrainian City. *Human Rights Watch*, 2022. március 9. Online: <https://www.hrw.org/news/2022/03/09/trying-survive-besieged-ukrainian-city>
- SCHMITT, Michael N. (2022a): Deportation of Ukrainian Civilians to Russia: The Legal Framework. *Lieber Institute at West Point – Articles of War*, 2022. március 24. Online: <https://lieber.westpoint.edu/deportation-ukrainian-civilians-russia-legal-framework/>
- SCHMITT, Michael N. (2022b): Ukraine Symposium – Protected Zones in International Humanitarian Law. *Lieber Institute at West Point – Articles of War*, 2022. augusztus 24. Online: <https://lieber.westpoint.edu/protected-zones-international-humanitarian-law/>
- Security Council Report (2020): *Arria-formula Meetings: UN Security Council Working Methods*. 2020. december 16. Online: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>
- STERN, David L. – FRANCIS, Ellen – NAKASHIMA, Ellen – SLATER, Joanna (2022): Ukraine Says Russia Thwarting Wider Civilian Evacuations as Sumy Corridor Opens, Thousands Flee. *The Washington Post*, 2022. március 8. Online: <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/03/08/evacuation-corridors-ukraine-tuesday/>
- UNICEF (2022): *Guidance for Protecting Displaced and Refugee Children in and Outside of Ukraine*. 2022. november 1. Online: <https://www.unicef.org/emergencies/guidance-protecting-displaced-children-ukraine>
- UNICEF (2024): *Situation Analysis of Children in Ukraine: 2024*. Online: https://www.unicef.org/ukraine/en/media/49206/file/UNICEF_SitAn_2024_ENG.pdf
- United Nations [é. n.]: *Definition of Genocide*. United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect. Online: <https://www.un.org/en/genocide-prevention/definition>
- United Nations Human Rights Council [é. n.]: *Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*. Online: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/iic/hr-ukraine/index>
- VARGA, Réka (2021): Conflict-Related Sexual Violence: Reasons, Applicable Legal Provisions and Humanitarian Response. In KAJTÁR, Gábor – SONNEVEND, Pál (szerk.): *A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 557–573.
- VARGA, Réka (2024): The Russian-Ukrainian War: The Possibilities of Ensuring Accountability. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 64(4), 580–588. Online: <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00007>
- VARGA, Réka (2025): Effects of War Crimes in the Rome Statute on the System of National Prosecutions. With Particular Emphasis on Universal Jurisdiction. In BÉRES, Nóra (szerk.): *The ICC at 25: Lessons Learnt*. Budapest–Miskolc: Central European Academic Publishing, 195–211. Online: https://doi.org/10.54237/profnet.2025.nbicc_9

Yale School of Public Health Humanitarian Research Lab (2024): *Russia's Systematic Program of Coerced Adoption and Fostering of Ukraine's Children*. A Conflict Observatory Report, 2024. december 3. Online: <https://files-profile.medicine.yale.edu/documents/a7cf7b6a-3418-4e74-a716-3f049323d728>

Yale School of Public Health Humanitarian Research Lab [é. n.]: *Help the Humanitarian Research Lab Keep Finding Ukraine's Abducted Children*. Online: <https://medicine.yale.edu/lab/khoshnood/give-now/>

Nemzetközi szerződések

A népi társas büntetőjogi megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi Egyezmény

A polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény

Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő I. Jegyzőkönyv a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről

A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény

A Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútuma

International Criminal Court (2011): *Elements of Crimes*. Online: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/ElementsOfCrimesEng.pdf>

Esetjog

Prosecutor v. Radoslav Brdanin, Judgment of 1 September 2004, Case No. IT-99-36-T, Trial Chamber II

Prosecutor v. Vidoje Blagojević and Dragan Jokić, Judgment of 17 January 2005, Case No. IT-02-60-T, Trial Chamber I

International Economic Sanctions and Their Implications

A Case Study of Syria

JAFAR SAKKOUR¹ 

This paper examines the use of economic sanctions as a tool of international policy, focusing specifically on their application to Syria. The study reviews key definitions and types of economic sanctions, highlighting their role in influencing state behaviour while avoiding military intervention. Using a case study methodology, this analysis examines the sanctions imposed by the United States, the European Union, and other international actors since 2011. The paper assesses the economic and humanitarian implications of these measures, including substantial declines in national GDP, disruptions to oil production, inflation, food insecurity, and restricted access to essential medicines. The research also considers the ethical and legal debates surrounding sanctions, emphasising their disproportionate impact on civilian populations rather than political elites. The findings indicate that while sanctions aim to achieve strategic political objectives, their implementation often exacerbates humanitarian crises and undermines human rights. The paper concludes that multilateral coordination and targeted, “smart” sanctions are more effective and ethically justified than broad comprehensive measures. A balanced approach that aligns political goals with humanitarian considerations is necessary for a fair and sustainable application of economic sanctions in international relations.

Keywords: *economic sanctions, the United States, Syria, humanitarian impact, international relations, smart sanctions*

Introduction

The increasing use of sanctions by states in international policy has become a fundamental regulatory tool for the international community’s response to various global challenges. The most notable type of these sanctions is economic sanctions, which play a crucial role in international relations by serving as a means

¹ PhD student, University of Miskolc Faculty of Law, Deák Ferenc Doctoral School, e-mail: jafar.jft.5610@hotmail.com

to achieve different strategic goals. This research focuses on the key definitions of economic sanctions and examines their primary types. Additionally, it specifically addresses the case of Syria to understand the impacts of these sanctions.

Overview of economic sanctions

The concept of economic sanction

The definitions of economic sanctions vary and differ according to each party's perspective. Some define them as restrictions on trade or market access to force the targeted country to act in a manner preferred by the countries imposing the sanctions. Economic sanctions include four different types of trade restrictions:

- restrictions on the flow of goods
- restrictions on the flow of services
- restrictions on the flow of money
- market control measures to limit access opportunities²

Economic sanctions are defined as economic pressure tools to achieve the foreign policy goals of a country or group of countries, which may be preceded or accompanied by other measures such as severing diplomatic relations and may include other types of sanctions up to launching military operations against them. We conclude that sanctions can involve at least one country imposing sanctions and a country subject to sanctions. The former is referred to as the “sender” and the latter as the “target”. Restrictions imposed by non-state actors such as consumer boycotts or divestment efforts by subnational entities are not considered economic sanctions.³ It is important to note, of course, that sanctions can be imposed bilaterally or multilaterally with other countries and/or international institutions such as the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the United Nations, and the European Union.⁴ International cooperation enhances the effectiveness of sanctions because it effectively isolates the target; approximately 30% of all sanctions between 1945 and 2005 were multilateral. Furthermore, economic sanctions also restrict economic relations between the sender and the target country, including trade, financial, and foreign aid relations.

The previous definitions show that economic sanctions are a means of economic pressure used by a country or group of countries to influence the behaviour of another country or group of countries. However, despite the presence of this characteristic in most definitions of economic sanctions, the goal of these sanctions differs depending on the view of each party. Some believe that the goal of economic sanctions is to implement

² BENGTSOON 2002: 14.

³ KOBAYASHI 2017: 3.

⁴ METYCH [s. a.].

international law, while others believe that they are a means of subjecting a country to the policy of another country. This great disparity in determining the goal of economic sanctions is due to the view and position of each party to it.

The controversy of economic sanctions

At the 48th session of the Human Rights Council, on 16 September 2021, Michelle Bachelet, the UN High Commissioner for Human Rights, called on governments to reassess and critically re-evaluate their use of sanctions to avoid negative impacts on human rights.

In her statement to the Human Rights Council, Ms. Bachelet highlighted the severe impact that economic sanctions targeting an entire country or sector can have on the most vulnerable people in the country, who “have neither committed crimes nor are responsible for improper conduct”.⁵ In light of this, we can conclude economic sanctions have long been the subject of intense debate in international relations, with opinions often divided among policymakers, scholars, and the general public. At the heart of this debate is the question of whether sanctions are an effective and ethical tool for managing state affairs. This debate covers various aspects, including the effectiveness of sanctions, their humanitarian impact, and their role as an alternative to military intervention.

David A. Baldwin addressed this debate through several considerations, the most important of which are:

- The effectiveness of economic sanctions

One of the central arguments in favour of economic sanctions is their ability to force targeted countries to change their policies without resorting to military force. Proponents claim that sanctions can effectively pressure governments by creating economic hardship, thereby forcing them to change behaviours that the international community considers undesirable. Examples that are often cited are the sanctions imposed on the Iranian nuclear program, which led to varying degrees of political transformation.

However, critics claim that sanctions often fail to achieve their intended goals. They highlight cases in which sanctions had limited impact on government policies, such as in North Korea and Cuba, where the regimes remained resilient despite prolonged economic pressures. The author emphasises that the effectiveness of sanctions should not be evaluated in isolation from other policy options, but rather should be compared with them. Rational decision-making, as Herbert Simon noted, requires an assessment of the comparative consequences of alternative means.

- Humanitarian impact

The humanitarian consequences of economic sanctions are a major point of contention. Sanctions can cause significant suffering among civilian populations by causing shortages of basic goods, disrupting healthcare, and undermining

⁵ ABUGHRIS [s. a.].

economic stability. The negative effects on ordinary citizens can sometimes outweigh the intended political goals, raising ethical concerns about the use of sanctions as a political tool.

The author suggests that any assessment of sanctions should consider both their costs and benefits. It is essential to consider whether the humanitarian costs are justified by the political outcomes achieved.

- Sanctions as an alternative to military force

A crucial argument in favour of economic sanctions is their role as a nonviolent alternative to military intervention. Sanctions are seen as a means of exerting pressure without the devastating consequences of war. In this context, sanctions are often compared to diplomacy and propaganda, all of which serve as tools for influencing international behaviour without direct confrontation.⁶

Syria case study

Damascus has a long history with international sanctions, as the government in Syria is considered one of the first in the Middle East to be included in sanctions. The parties are also diverse, as the list of countries currently imposing sanctions on Syria consists of the United States, United Kingdom, Canada, Türkiye, the European Union, and Switzerland. In addition to the sanctions imposed by the United Nations and other countries on entities and activities dealing with Syria, they also affect Syria, indirectly.

Economic sanctions imposed on Syria

Economic sanctions imposed by the United States

The United States of America imposed more than 20 packages of sanctions from 2011 until 2020. These sanctions varied between freezing financial balances in financial banks, preventing Syrian figures from entering countries committed to implementing sanctions, preventing the export of food and non-food goods and materials to Syria, and sanctions covering the financial, energy, and oil sectors. Among the most prominent U.S. sanctions imposed on Syria during the period 2011–2019 are the following:

On 18 August 2011, the U.S. Government issued an Executive Order imposing new sanctions on Syria, which included:

- Blocking property: Assets of the Syrian government and its controlled entities are frozen.
- Export and import restrictions: The export of services from the U.S. to Syria and the import of Syrian-origin petroleum and petroleum products are prohibited.

⁶ BALDWIN 1999: 80–86.

- Investment and service prohibitions: U.S. persons are banned from investing in Syria or providing services to it, and from engaging in dealings related to Syrian petroleum.⁷
- Transaction restrictions: U.S. persons cannot finance or facilitate transactions with Syrian entities if such transactions are otherwise prohibited.⁸
- Ban on most U.S.-manufactured goods to Syria: The Syria Accountability Act directs the President to ban most U.S. exports to Syria. This includes prohibiting the re-export of U.S.-manufactured goods to Syria via third countries: for example, a Lebanese company cannot legally purchase a U.S.-manufactured generator and re-export goods manufactured abroad.
- Financial and investment restrictions: The ban on the export of U.S. services to Syria includes a ban on U.S. banks from providing financial services/access to banking services to banks and companies operating in Syria. This includes a ban on direct financial transactions between the United States and Syria, including with foreign companies and banks.⁹
- Targeted sanctions: The United States has imposed targeted sanctions on a variety of government officials, military leaders, pro-government companies and businessmen, and political leaders.¹⁰
- The Caesar Act, which was passed by the U.S. House of Representatives in January 2019 and ratified by the U.S. Congress and President Trump in December of the same year, stipulates imposing sanctions on the Central Bank of Syria for its potential money laundering¹¹ and imposing sanctions targeting foreign individuals and companies who provide financial, material and technical support to the Syrian government. It also imposed sanctions on the Syrian government and the countries that support it, such as Iran and Russia, for a period of five years in the field of energy, business, air transport, or the aircraft spare parts sector that companies supply to the Syrian Aviation Corporation or those who participate in construction and engineering projects implemented by the Syrian government or that support the energy industry in Syria or provide it with financing and cooperate with government banks,¹² including the Central Bank of Syria. It is worth noting that this law entered into force in June 2020.

⁷ NASSER–MEHCY–ISMAIL 2013: 61–62.

⁸ UK P&I Club 2011.

⁹ The Carter Center 2020: 9–30.

¹⁰ Office of Foreign Assets Control 2024.

¹¹ United States Congress 2019: Article 101.

¹² United States Congress 2019: Article 102.

Economic sanctions imposed by the European Union

The EU suspended all bilateral cooperation with the Syrian government, including under the European Neighbourhood Policy instrument and other regional programs. In line with the EU's restrictive measures, the European Investment Bank also stopped providing loans and technical assistance to Syria. In parallel, the Council of the EU adopted Decision 2011/36 of 9 May 2011.

Council Decision 2012/36 of 18 January 2012 consolidated all the measures in a new law. On 31 May 2013, the Council of the EU adopted Decision 2013/255/CFSP on restrictive measures against Syria, including against specific sectors of the Syrian economy that finance the Syrian regime. The decision provided for restrictions on exports and imports, financing of certain enterprises, infrastructure projects, financial support for trade, finance, and transport, restrictions on admission, and the freezing of funds and economic resources.¹³

The United States and European Union governments agreed between August and September 2011 to ban imports of Syrian oil and new investments in the Syrian oil industry.¹⁴ These are perhaps the most severe sanctions ever imposed, as the European Union had been buying most of Syria's oil before the sanctions were imposed. Under pressure from the United Kingdom and France, the countries of the European Union agreed in September 2011 to ban the import of Syrian oil, but in order to meet Italy's domestic needs, the sanctions were suspended and companies were allowed to import Syrian oil until 25 November 2011.¹⁵

It is worth noting that the sanctions imposed by the European Union since 2011 are reviewed annually to include new sanctions on entities and individuals under the pretext of supporting the Syrian economy and government. These sanctions have been extended until July 2019,¹⁶ which can be classified into the following areas: a) Export and import restrictions, including a ban on the export of luxury goods and dual-use items; b) Sectoral sanctions on the Syrian oil, gas, and electricity industries; c) Restrictions on the sale/purchase of gold, precious metals, and diamonds from the Syrian government; d) Restrictions on dealing in Syrian bonds; e) Restrictions on credit institutions and financial institutions in the European Union from dealing with Syrian credit institutions and financial institutions; f) Restrictions on providing insurance or reinsurance to the Syrian government; g) Restrictions on cargo flights from Syria.

In addition to the sanctions imposed by the United States and the European Union, Canada, Australia, Switzerland, and the Arab League also impose several economic sanctions.

As we mentioned, the sanctions applied against Syria are divided into two types. The first type is individual or targeted sanctions that target specific entities and individuals

¹³ LECLERC 2023: 3.

¹⁴ NASSER-MEHCHY-ISMAIL 2013: 62.

¹⁵ U.S. Energy Information Administration 2011.

¹⁶ Dentons 2019: 12.

because of their association with the Syrian authorities and their support for them. The second type is comprehensive sanctions that completely prevent economic, commercial, investment and financial activities from Syria. We note that despite the existence of some humanitarian exceptions, the economic sanctions applied do not comply with the arrangements of the smart approach to sanctions formulated by the UN in New York in 2001, which consists of two parts: 1. improving the procedures for humanitarian exemptions in bodies by setting better standards for exemption from humanitarian impacts; and 2. radical targeting against the elites in power (and their final optional circle) that violate what is internationally desired for behaviour.¹⁷ These measures can mitigate their impact on citizens, but the sanctions against Syria have created a crisis for Syrians who have not committed any crime for which they are punished, because a large part of them (comprehensive sanctions) are applied to the population without taking into account their rights, and they have had major economic and human rights repercussions, as we will see.

Implications of sanctions

Effects of sanctions on the Syrian economy

Before 2011, Syria was a rapidly growing lower-middle-income nation with an average GDP per capita of 4.8% from 2010 to 2022. The current account was essentially balanced during this time, and inflation was comparatively low, averaging 4.98%. Syria had an estimated \$19.5 billion in foreign reserves by the end of 2010, which was enough to cover about [amount missing] in imports. However, the ongoing 14-year Syrian conflict has severely damaged the economy and GDP growth, causing the GDP to contract by 53% between 2010 and 2022, returning the economy to levels last observed in the mid-1990s. Economic activity decreased by up to 83% between 2010 and 2024, according to nighttime data, which shows an even more detrimental effect,¹⁸ prices in the country increased more than five times in safe or semi-safe governorates and 50 times in the hot areas. As regards the oil sector and prices, Syria's production of crude oil and its derivatives is less than 10% of the levels before 2010, because the main oil fields are located in areas outside government control. As oil products are subject to sanctions, Syria cannot import them, which has led to shortages in heating, transportation, and industry.

¹⁷ TOSTENSEN—BULL 2002: 380.

¹⁸ World Bank 2023: 1.

Effects of sanctions on human rights

There is an international consensus that human rights are a global human heritage and are rights recognised by everyone and may not be violated under any circumstances or considerations.¹⁹ However, according to reports that claimed that the economic sanctions imposed on Syria have led to the violation of the rights of civilians in one way or another, the most important of which is that the economic sanctions control all imports and exports of Syria without any exception for food or medical supplies. These sanctions have had a negative impact on the health sector in Syria and are disrupting the provision of basic social services and humanitarian aid. In addition, the wheat crop production, which is vital to Syrian food security, has decreased in 2019 from 3.1 million tons to less than 1.7 million tons in 2022. This led to food insecurity.²⁰

14.6% of the Syrian population suffers from chronic and rare diseases, and an estimated 24% live with disabilities. The withdrawal of foreign pharmaceutical manufacturers from Syria, as well as the excessive commitment of companies or the risk-averse policies of banks, have made it impossible to import the raw materials and laboratory reagents needed for local pharmaceutical production, creating challenges and obstacles to the procurement and delivery of life-saving medicines.²¹

Conclusion

The United Nations Charter requires observance of the principles and rules of international law, including the principles of sovereign equality, political independence, non-interference in the internal affairs of states, and the peaceful settlement of international disputes. Therefore, unilateral measures, especially those imposed without the approval of the Security Council, should not be the only measures to force states to implement international law, especially in the context of the increasing humanitarian needs in countries suffering from conflicts and wars such as Syria. It is also easy to circumvent economic sanctions, so the international community can adopt a more precise and effective approach to sanctions that balances political goals and humanitarian needs. This will pave the way for more informed and compassionate political decisions, which will ultimately lead to a more just and equitable international landscape.

¹⁹ United Nations 1948: Article 1.

²⁰ United Nations Economic and Social Commission for Western Asia 2024.

²¹ Human Rights Council 2023.

References

- ABUGHRIS, Noura [s. a.]: A Brief History of Economic Sanctions. *Carter-Ruck*. Online: <https://www.carter-ruck.com/insight/a-brief-history-of-economic-sanctions>
- BALDWIN, David A. (1999): The Sanctions Debate and the Logic of Choice. *International Security*, 24(3), 80–107. Online: <https://doi.org/10.1162/016228899560248>
- BENGTSOON, Maria (2002): *Economic Sanctions Go Smart: A Human Rights Perspective*. Master's Thesis. Linköping: Linköping University. Online: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:18527/FULLTEXT01.pdf>
- Dentons (2019): *EU Sanctions 2018 Year-in-Review*. January 2019.
- Human Rights Council (2023): *Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights: Alena Douhan*. Fifty-fourth Session. Geneva: United Nations. Online: <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5423add1-visit-syrian-arab-republic-report-special-rapporteur>
- KOBAYASHI, Yoshiharu (2017): Economic Sanctions as Foreign Policy. In *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 3. Online: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.477>
- LECLERC, Gabija (2023): *Impact of Sanctions on the Humanitarian Situation in Syria*. Brussels: European Parliamentary Research Service. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749765/EPRS_BRI\(2023\)749765_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749765/EPRS_BRI(2023)749765_EN.pdf)
- METYCH, Michele [s. a.]: Economic Sanctions. *Encyclopedia Britannica*. Online: <https://www.britannica.com/topic/economic-sanctions>
- NASSER, Rabie – MEHCY, Zaki – ISMAIL, Khalid Abu (2013): *Socioeconomic Roots and Impact of the Syrian Crisis*. The Syrian Center for Policy Research. Online: https://scpr-syria.org/wp-content/uploads/2024/08/SCPR_Syria_Crisis_Report_2013_EN.pdf
- Office of Foreign Assets Control (2024): *Syria Sanctions – Inactive and Archived*. Online: <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/syria-sanctions-inactive-and-archived>
- World Bank (2023): *Macroeconomic and Fiscal Assessment of Syria*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- The Carter Center (2020): *U.S. and European Sanctions on Syria*. Atlanta, GA: The Carter Center. Online: <https://www.cartercenter.org/wp-content/uploads/2020/09/us-and-european-sanctions-on-syria-091620.pdf>
- TOSTENSEN, Arne – BULL, Beate (2002): Are Smart Sanctions Feasible? *World Politics*, 54(3), 373–403. Online: <https://doi.org/10.1353/wp.2002.0010>
- UK P&I Club (2011): U.S. Sanctions Against Syria. *UK P&I Club*, 25 August 2011. Online: <https://www.ukpandi.com/news-and-resources/articles/2011/u-s-sanctions-against-syria>
- U.S. Energy Information Administration (2011): Over 90% of Syrian Crude Oil Exports Go to European Countries. *U.S. Energy Information Administration*, 16 September 2011. Online: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=3110>
- United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2024): *Dynamics and Unintended Effects of Unilateral Coercive Measures Against the Syrian Arab Republic*.

Report on the Impact of Sanctions on the Population. Beirut, Lebanon: United Nations. Online: <https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/dynamics-effects-measures-syrian-arab-republic-english.pdf>

Legal sources

United Nations (1948): Universal Declaration of Human Rights. Online: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

United States Congress (2019): H.R.31 Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019. Online: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/31>

The Impact of Management Competencies on Civil Service Performance

The Case of Addis Ababa and Adama City Administrations, Ethiopia

DABA MOTI DUGUMA¹

Civil service performance remains a critical concern for public institutions. Managers with strong competencies tend to deliver higher-quality services to citizens. However, misapplication of management competencies often undermines performance outcomes. This study aims to analyse and compare the impact of management competencies on civil service performance across two urban administrations. A mixed-methods approach was employed, utilising structured and unstructured questionnaires, focus group discussions, and key informant interviews. Data were analysed using SPSS for both descriptive and inferential statistics. Results show that several key factors moderately influence civil service performance in both study areas. The coefficient of determination and Pearson correlation coefficients reveal statistically significant and positive relationships among these factors. While overall performance levels between the two cities – Addis Ababa and Adama – are similar, Addis Ababa demonstrates slightly stronger outcomes. Despite some progress, several challenges persist: lack of long-term strategic planning, limited support for employee innovation, insufficient stakeholder engagement, inadequate continuous learning, and underutilisation of modern technology. To enhance institutional performance and competitiveness, it is essential to strengthen the factors contributing to management competency development and align them with strategic priorities.

Keywords: civil service, management competency, performance evaluation

¹ Consultant and Researcher, Ethiopian Civil Service University, Addis Ababa, Ethiopia, e-mail: daba.moti@yahoo.com

Introduction

Background

In the 21st century, civil service institutions face increasing complexity and demand, requiring strong management competencies to deliver quality services effectively and efficiently.² As providers of essential public services, these institutions must recognise citizens as customers and focus on improving service delivery as a means to enhance economic and social development.

Managerial competencies – comprising knowledge, skills, attitudes, motivations, and values – are critical to improving performance in public service delivery.³ These competencies offer a competitive advantage for institutions and help align performance with institutional goals.⁴ Lawler (1994) identified four drivers of competency: the shift from mass to customer-focused services, globalisation, institutional competition, and the need for agile, flatter organisational structures –each reinforcing the value of competent management in the civil service.⁵

Competency management provides a structured framework for change and serves as a common language to align behaviour with institutional objectives.⁶ It encompasses three categories: general competencies (mandatory for all civil servants), managerial and leadership competencies (for department heads), and specific professional competencies (for technical roles).⁷

The benefits are broad: for employees, competencies define standards of excellence; for managers, they aid in employee development and feedback; and for institutions, they help articulate values and drive performance.⁸ Enhancing civil servant competency significantly impacts institutional effectiveness,⁹ and by extension, national development.¹⁰

Given this, continuous research is essential to understand and address the factors influencing civil service performance. Competent managers and employees are vital assets – strengthening their capabilities is key to improving institutional performance and contributing to broader economic growth.

² Civil Service Human Resources 2017.

³ DRAGANIDIS–MENTZAS 2006.

⁴ GAMARRA – GIROTTO – SEGUÍ-AMÓRTEGUI 2019.

⁵ NUNES–MARTINS–DUARTE 2007.

⁶ OP DE BEECK – HONDEGHEM 2010.

⁷ POBRIC 2021.

⁸ SINGIRIKONDAA–DESAI 2020.

⁹ HARITS–BHAGYA 2022.

¹⁰ BHATTI et al. 2011.

Problem statement

Competency-based framework (CBF) has many benefits for civil service institutions. The flexibility of the framework and its simplicity are the key to its success. CBF is simple and easy to administer and was built for a business purpose.¹¹ However, management competencies implementation has been characterised poorly. It is not fully explained and understood by both managements and employees and it is difficult to practice. Its effectiveness and efficiency are also limited. It is highlighted that the integration with other human resource management systems is one of the main challenges faced by competency-based framework users.¹²

Consultants and practitioners agree that some organisations develop CBF but do not know how to implement them. According to Benayoune (2017), the lack of integration with other talent management systems and the lack of a simple process that addresses technology and infrastructure issues are the major problems. The challenges of implementing managers' competencies also change with the external business environment, so even when they feel settled into their role, it can all change very quickly. According to Blixt and Kirytopoulos (2017), the top challenges the managers face today include: communicating effectively with employees; confronting performance problems; making the right hiring decisions; managing conflicts within the team; retaining star employees in a competitive environment; being a constant source of motivation; and the need to bridge the skills gap. They also added that accountability, business alignment, scope and deliverables, change, and program orientation are the most important competencies of managers in civil service institutions.

Ethiopia has faced challenges in implementing management competencies in the country. Despite endowed with resources that can help bring about economic miracles for the country, poor management has contributed to the country's lowest economic and social indicators.¹³ According to Alemu and Lemma (2011), the inefficiencies and ineffective processes of organisational structure, management practices, outdated work processes, and procedures affected the governance system of the public sectors in Ethiopia. According to Chanyalew (2014), the competencies required to achieve the desired results, the sale of resources, the management of quality services, and the rapid provision of services posed the major challenges for the city administration of Addis Ababa. He also indicated that there are poor accountability, lack of transparency, poor customer satisfaction, and ill commitment of managers at all levels of the administration. The poor capacity and absence of skilled staff resulted in poor service delivery processes.

Based on the theoretical and empirical literature review presented, certain research gaps have been observed among the researchers. The literature shows that there are many ways in which countries can reform their civil service and ensure professionalism

¹¹ BENAYOUNE 2017.

¹² BLIXT-KIRYTOPOULOS 2017.

¹³ DIBABA 2015.

in the civil service sector. However, these measures and efforts are dissimilar in different countries as well as in different institutions of a country. Thus, without examining the local context, drawing conclusions on the civil service performance in the civil service institutions based on research outputs conducted somewhere else may lead to wrong decisions in the context of Ethiopia.

Therefore, it is necessary to conduct a study that evaluates and implements the objectives related to the civil service performance of institutions, identifying the management competencies that influence the current gaps in the service delivery performance. The institutions require the assessment of their competency in relation with management competencies clusters (setting direction, engaging people, and delivering results) that include ten management competencies which all contribute to the civil service performance of the institutions. These variables are basically expected to solve the practical problems of the institutions. Since the problems are clearly defined, the aims and questions of this study are explicitly and clearly stated and likely lead to problem solving outcomes of the institutions. Thus, the above statements guide the study in building up the following basic research questions.

Basic Research Questions:

1. What are the levels of the civil service performance of each study area?
2. What are the most influencing factors on civil service performance of the two study areas?
3. What are the challenges in implementing management competencies in civil service institutions?

General and specific objectives

The general objective of this study is to assess and compare the effect of management competencies on civil service performance of the two study areas. The specific objectives are the following:

- determine and compare the levels of the civil service performance of each study area
- describe the relationships between and among the variables of each city administration
- determine the extent to which the independent variables predict the dependent variable
- identify the most influencing factors on civil service performance of the two study area, and
- pinpoint the challenges hindering the performance of the civil service institutions

Significance and policy implications of the study

Given that individuals spend a significant portion of their lives at work, understanding and developing management competencies is essential for improving the performance and productivity of civil service institutions.¹⁴ In Ethiopia, the government has introduced various strategies, policies, and plans to guide the development of the civil service. A central goal is to enhance service delivery and drive sustainable economic growth through competent management.

However, despite these efforts, the effective implementation of management competencies remains limited. Many civil service institutions have not adequately focused on aligning managerial roles with competency-based frameworks, and the overall level of managerial competency is still unclear. In today's competitive civil service environment, it is vital to evaluate how management responds to its responsibilities and how competencies influence institutional outcomes.

This study is significant because it identifies the key management competencies that have the greatest impact on the performance of civil service institutions. The findings offer practical insights both for institutional leaders and employees. For management, the results highlight areas needing improvement and provide direction for achieving institutional goals. For employees, understanding how their performance and motivation relate to specific competencies enhances their engagement and accountability, contributing to a more empowered civil service.

Furthermore, the study contributes valuable knowledge for policymakers, particularly by providing evidence-based insights drawn from specific local contexts. These findings can guide the development and refinement of policies aimed at strengthening institutional capacity through targeted competency development.

Academics and other stakeholders will also benefit from the study's outcomes, as they offer a foundation for designing more effective competency frameworks that align with the goals of efficient, responsive, and high-performing public service institutions.

Literature review

Definitions and concepts

The term "civil service" commonly refers to the core, permanent administrative structure of government, comprising officials working in ministries, departments, and agencies. Civil service reform is typically pursued as part of broader government decentralisation efforts, aimed not at reform for its own sake, but to improve service delivery, enhance resource management, and achieve broader developmental goals. As one of the government's key instruments for fulfilling its responsibilities, the civil service must

¹⁴ BENAYOUNE 2017.

adapt to a decentralised environment in order to remain effective, equitable, and efficient. Reform, therefore, involves restructuring rules and incentives to build a more capable, committed, and performance-driven public workforce.

Management, though defined variously by scholars, is broadly understood as the collective set of activities that determine objectives, formulate plans and policies, mobilise and allocate resources, organise operations, lead and motivate personnel, supervise performance, and strive to ensure prosperity for both employees and the public.

Competency refers to the observable and measurable combination of knowledge, skills, abilities, and personal attributes that enhance employee performance and support organisational success.¹⁵ Competency management has become increasingly important in both public and private sectors. It supports key human resource functions such as talent acquisition, development, succession planning, training needs assessment, and performance management.¹⁶

Integrating competencies across all HR processes – recruitment, training, performance appraisal, and workforce planning – adds precision and coherence to talent management. This integration enables organisations to align workforce capabilities with strategic goals, creating a unified and effective talent management system.

Conceptual framework

The Lithuanian Civil Service Competency Model (CSCM) is structured into three core groups of competencies:¹⁷ General competencies – essential for all civil servants, regardless of field or position; Managerial and leadership competencies – required for department heads and their deputies, focusing on institutional management and leadership responsibilities; and Specific and professional competencies – role-specific skills determined by the nature of both general and specialised functions.

According to Civil Service Human Resources (2017), the Civil Service Competency Framework supports both the Civil Service Reform Plan and the performance management system. It outlines the values and behaviours expected from civil servants – placing honesty, integrity, impartiality, and objectivity at the core of civil service practice. Despite the diversity of roles within the civil service, the framework provides a unified approach to professional conduct and performance. The framework groups competencies into three behavioural clusters: setting direction, engaging people and delivering results.

Each competency includes practical definitions along with examples of effective and ineffective behaviours at various levels. While not exhaustive, these behavioural indicators offer a consistent guide to expectations across roles.

¹⁵ ROBERTS–HARDER–LINDNER 2022.

¹⁶ DRAGANIDIS–MENTZAS 2006.

¹⁷ POBRIC 2021.

This study uses a competency model developed on the basis of several established frameworks, including: The UK Civil Service Competency Framework;¹⁸ Civil Service Competency Framework 2012–2017: Senior Civil Service (SMS 1 / Level 6); The Lithuanian CSCM;¹⁹ and The Competency Model by Rekašienė and Sudnickas (2014).

The adapted model for this study organises competencies into three independent clusters – Strategic, People, and Performance – which collectively comprise ten key management competencies, as illustrated in Figure 1.

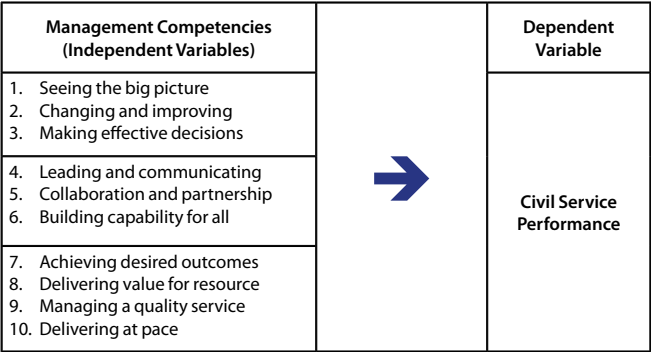


Figure 1: Ten key management competencies

Source: compiled by the author based on Civil Service Human Resources 2017; Civil Service Competency Framework 2012–2017: Senior Civil Service (SMS 1 / Level 6) by Grade – SMS 1, (UK, 2012); POBRIC 2021; REKAŠIENĖ–SUDNICKAS 2014

Study methodology

Calculation of the study population and sample size

Managements, experts and employees of each city administration were the total population of the two study areas. These administrations were taken in considering the similarities of their level of services, characteristics and functions in providing services to the citizens. These similarities help to compare the performance of the civil service of the two study areas. Study population constitutes managers, experts and employees of the two study areas of which the respondents were selected randomly. Many statistical books discuss methods for estimating sample size. There are several software programmes available to help with sample size calculation. The sample of this study is calculated by using the Taro Yamane formula²⁰ with 95% confidence level. Since the study focuses on two study areas, the sample size of each population is calculated

¹⁸ Civil Service Human Resources 2017.

¹⁹ POBRIC 2021.

²⁰ YAMANE 1967.

proportionally. Accordingly, Addis Ababa City Administration has a population of 2,900 from which 355 respondents were taken as a sample. Adama City Administration has a population of 2,480 from which 340 respondents were taken as a sample. The samples were taken randomly from each city administration. Totally, 695 respondents were selected from the two study areas.

Study design

The research design is intended to provide an appropriate framework for the study. A very significant decision in research design process is the choice to be made regarding the research approach since it determines how relevant information for a study will be. The choice of appropriate design largely relies on the type of the research questions that the study intends to deal with. It is also a procedural plan, structure and strategy of investigation; so it is concerned to obtain answers to the basic research questions.²¹ Since the study deals with the assessments of factors influencing current good governance, it uses a descriptive research approach. As Kothari (2004) articulates, the major purpose of descriptive research is a description of the state of affairs as it exists at present.

Mixed research design is the most appropriate for this study. Both quantitative and qualitative data were collected, both has their own distinctive character and philosophical foundation that make them suitable for the study. The quantitative research approach involves generating data in quantitative form which can be subjected to formal, rigorous quantitative analysis. It is specific, well-structured, and is tested for their validity and reliability. On the other hand, qualitative data will be collected. Qualitative data collection is exploratory; it involves in-depth analysis. Its collection methods mainly focus on gaining insights, reasoning, and motivations; hence, they go deeper in research.

Data collection tools

Data collection tools (questionnaire, interviews and focus group discussions) were used to gather the required data. For the quantitative data, a well-structured questionnaire was used with close-ended, numerical questions, and open-ended non-numerical questions to gather the data from the respondents. The primary data were collected mainly from first hand sources through these data collection instruments. The close-ended quantitative method was organised using the Likert five-scale format considered on a 1–5 points scale, where ‘1’ represents the lowest level of agreement or high disagreement, whereas ‘5’ represents the highest level of agreement or high agreement. The points of the scale indicate the degree of agreement level of the respondents.

²¹ KUMAR 2011.

For the qualitative data, semi-structured questionnaire was used to gather the data through interviews from top level managements of the institutions; and through focus group discussions from a mixture of customers, employees, experts and middle level managements of the institutions. The secondary data were collected from the offices' quarterly and yearly performance reports; and research findings of various scholars on the topic under investigation. The importance of collecting and considering quantitative and qualitative, as well as primary and secondary data, was to triangulate and supplement the diverse data from different sources, which in turn was used to ensure the reliability of the research findings.

Data analysis method

After the completion of the data collection process, data screening, coding, entering and analysing were made to check the consistency and validity of the collected data with different tools. Both quantitative and qualitative data were used for the analysis. The quantitative data were analysed through both descriptive and inferential statistics using SPSS software version 25 (Statistical Package for Social Science). Descriptive statistics (frequency distribution, percentile, minimum, maximum, mean and standard deviation) were used to examine the general level of the determinant factors.

The aggregate mean value of the responses on all the determinant factors that describes above the cut-off point of 2.5 is acceptable. According to Sugath Yalegama, Nicholas Chileshe and Tony M (2016), the result below 2.49 shows disagreement or unacceptable, in between 2.50 and 3.34 shows average agreement which is acceptable, and the result in between 3.35 and 5.00 shows high agreement which is more acceptable to the level of performance of civil service of the institution. Table 1 describes the level of agreement in civil service performance.

Table 1: Standard levels of decisions

Low (Disagreement)	Average (Agreement)	High (More agreement)
< 2.49	2.50 – 3.34	3.35 – 5.00
< 49.9%	50% – 66.9%	≤ 67%

Source: compiled by the author based on YALEGAMA–CHILESHE–MA 2016

Inferential statistics (reliability test, correlation coefficient test, and regression analysis) is also used to consider the consistency, relationships and the extent of the effects of the independent variables on the dependent variable. Qualitative data are also used for triangulation and discussion analysis, basically to identify the major problems that institutions face in terms of civil service performance when practicing management competencies.

Ethical considerations

All the participants (data collectors and respondents) were briefed on the purpose and benefit of the study. The consent was obtained orally in advance from each participant. At the same time, the data collectors told the respondents the ethical prerequisites of the questionnaire and discussions; the aim of the questionnaire, and where and how the researcher is going to present the results. The data collectors clearly stated that they place great emphasis on complying with the rules regarding the respondents' anonymity. Respondents were assured that any information concerning them would never be used by any individual or institution in any way identifying their personal identity. After explaining the ethical issues and getting an informed consent from the respondents, the data collectors collected the data.

Results and discussions

Background information of the respondents

The background information of the respondents is important in giving professional responses to each question. The information includes sex, age and educational qualification of the respondents. Positions and service years in the institution were also identified. As can be seen in Table 2, 47.8% of the respondents from Addis Ababa were female, and 52.2% male, while 36.5% were female and 63.5% male from the Adama City Administration. In both areas, the data indicates that most of the respondents were male. According to sex analysis, the gap is relatively high in the sample size of the respondents of the Adama City Administration.

Table 2: Gender, age and educational level of the respondents

Items	Options	Addis Ababa City Administration		Adama City Administration	
		Frequency (persons)	Percent (%)	Frequency (persons)	Percent (%)
Sex	Female	133	47.8	103	36.5
	Male	145	52.2	179	63.5
	Total	278	100	282	100
Age (in year)	18–22	5	1.8	19	6.7
	23–28	82	29.5	121	42.9
	29–32	93	33.5	55	19.5
	> 32	98	35.3	87	30.9
	Total	278	100	282	100

Items	Options	Addis Ababa City Administration		Adama City Administration	
		Frequency (persons)	Percent (%)	Frequency (persons)	Percent (%)
Education level	< Diploma	11	4	14	5
	Diploma	25	9	113	40.1
	1 st Degree	156	56.1	78	27.7
	2 nd Degree	80	28.8	79	24.8
	PhD Degree	6	2.2	7	2.5
	Total	278	100	282	100

Source: compiled by the author

The information gathered on the age of respondents showed that in Addis Ababa City Administration, 35.3% of the employees are aged above 32 years, while in Adama City Administration it is 30.9%. This shows that most employees belong to the younger generation, who need capacity building in order to serve citizens. On the other hand, the gathered information on educational levels shows that in both areas, most of the respondents have educational level of above diploma, and most of them were first degree holders. This shows that the respondents have the right qualification in giving the right responses.

Table 3: Position and work experience of the respondents

Items	Options	Addis Ababa City Administration		Adama City Administration	
		Frequency (persons)	Percent (%)	Frequency (persons)	Percent (%)
Position in the institution	Employee	65	23.4	39	13.8
	Expert	65	44.6	168	59.6
	Beginner manager	44	15.8	49	17.4
	Middle level manager	41	14.7	25	8.9
	Top level manager	4	1.4	1	.4
	Total	278	100	282	100
Work experience in the institution in years	< 2 years	21	7.6	26	9.2
	2–5 years	78	28.1	120	42.6
	5–10 years	124	44.6	67	23.8
	> 10 years	65	19.8	69	24.5
	Total	278	100.0	282	100.0

Source: compiled by the author

Table 3 describes that most of the respondents have a position of expert and above in case of the two study areas. This shows that the respondents are able to provide reliable

data on the management competencies of their institutions. Information regarding the length of employment at the institution showed that the majority of the respondents have been working there for more than two years. This also shows that the respondents have the right qualification in giving the right responses.

The overall responses of the respondents

In this section, we presented in detail the assessment of the manager's competencies from the citizens' perspective. The perception of the respondents in the assessment process was used as an instrument for identifying the factors determining the differences in civil service performance between the two areas examined.

The comparison of respondents' responses of the two study areas

Table 4: Comparison of the overall mean values of the responses

Determinant variables	Addis Ababa City Administration	Adama City Administration
Seeing the big picture	2.9487	2.5213
Changing and improving	3.1160	2.8041
Making effective decisions	3.2365	2.7837
Leading and communicating	3.1538	3.0665
Collaboration and partnership	3.3543	3.1170
Building capacity for all	3.2896	3.1534
Achieving desired outcomes	3.2131	3.0044
Delivering value for business	3.2293	2.9938
Managing quality services	3.1493	2.9832
Delivering at pace	3.1178	2.9574
Average mean value	3.1808	2.9385

Source: compiled by the author

As can be observed from Table 4, the mean value of all the responses of the items of the determinant factors of Addis Ababa City Administration shows 3.1808, while 2.9385 for Adama City Administration. Figure 2 also shows the differences among the determinant factors of the two City Administrations. The results describe that, on average, the determinant factors contribute to the average level of performance in management competencies of the institutions. Thus, relatively, the city administration of Addis Ababa performs better in terms of factors determining management competencies than the city administration in Adama.

The Impact of Management Competencies on Civil Service Performance

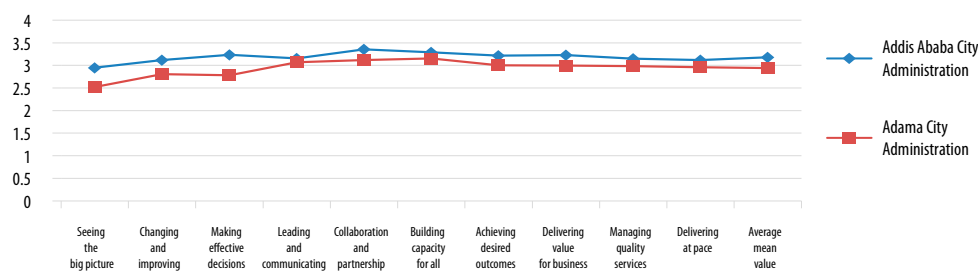


Figure 2: Comparison of the mean values

Source: compiled by the author

Reliability test

Table 5 describes the reliability of the construct items that are evaluated using Cronbach’s coefficient alpha. The average result of the reliability test of the variables is 0.8317 for Addis Ababa City Administration and 0.8103 for Adama City Administration which exceeds the minimum acceptable cut-off point in both study areas. Since the value of Cronbach’s alphas for the two study areas are above 0.70 for all scale variables, the data collected from respondents was reliable and consistent with the scale. In simple terms, the result is confirmed by the reliability and consistency of the questionnaire. Therefore, the data gathered in terms of the items of the determinant factors can be used for regression analysis.

Table 5: Reliability analysis of the determinant factors

Determinant variables	No. of items	Cronbach's alpha	
		Addis Ababa City Administration	Adama City Administration
Seeing the big picture	4	.860	.862
Changing and improving	4	.796	.783
Making effective decisions	4	.821	.730
Leading and communicating	4	.886	.867
Collaboration and partnership	4	.837	.828
Building capacity for all	4	.815	.797
Achieving desired outcomes	4	.803	.690
Delivering value for business	4	.820	.809
Managing quality services	4	.831	.880
Delivering at pace	4	.850	.830
Civil service performance	3	.830	.837
Average mean value		.8317	.8103

Source: compiled by the author

The relationships between and among the variables of the two study areas

The main purpose of the Pearson correlation analysis was to determine the degree of correlation between the determinant variables and the dependent variable. Therefore, in this section, the associations are tested based on the Pearson correlation results which are summarised in Table 6. Table 6 describes the correlation between the independent variables and the dependent variable; and among the independent variables. The result shows that the existing practices of the determinant factors have different association levels which describe moderate, substantial and very substantial association between and among the variables. All show positive correlations and are statistically significant at the 0.01 level. This implies that an increase in determinant variables will bring an increment in management competencies.

Table 6: Pearson correlation between independent variables and the dependent variable of Addis Ababa City Administration

Correlations											
	SBP	CAI	MED	LAC	CAP	BCA	ADO	DVB	MQS	DAP	CSP
Seeing the big picture	1	.692**	.619**	.616**	.477**	.461**	.471**	.515**	.567**	.768**	.713**
Changing and improving	.692**	1	.631**	.553**	.491**	.480**	.389**	.486**	.540**	.586**	.658**
Making effective decisions	.619**	.631**	1	.696**	.545**	.575**	.545**	.575**	.587**	.637**	.617**
Leading and communicating	.616**	.553**	.696**	1	.591**	.534**	.529**	.618**	.574**	.635**	.614**
Collaboration and partnership	.477**	.491**	.545**	.591**	1	.549**	.478**	.564**	.484**	.524**	.515**
Building capacity for all	.461**	.480**	.575**	.534**	.549**	1	.611**	.655**	.536**	.555**	.506**
Achieving desired outcomes	.471**	.389**	.545**	.529**	.478**	.611**	1	.766**	.629**	.616**	.587**
Delivering value for business	.515**	.486**	.575**	.618**	.564**	.655**	.766**	1	.717**	.638**	.639**
Managing quality services	.567**	.540**	.587**	.574**	.484**	.536**	.629**	.717**	1	.695**	.679**
Delivering at pace	.768**	.586**	.637**	.635**	.524**	.555**	.616**	.638**	.695**	1	.788**
Civil service performance	.713**	.658**	.617**	.614**	.515**	.506**	.587**	.639**	.679**	.788**	1

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Source: compiled by the author

Table 7 describes the correlation between the independent variables and the dependent variable; and among the independent variables. The result shows that the existing practices of the determinant factors have different association levels which describe low, moderate and substantial association between and among the variables. But all have positive relationships and statistically significant at 0.01 level. This implies that an increase in determinant variables will bring an increment in management competencies.

Table 7: Pearson correlation analysis between independent variables and the dependent variable of Adama City Administration

Correlations											
Determinant variables	SBP	CAI	MED	LAC	CAP	BCA	ADO	DVB	MQS	DAP	CSP
Seeing the big picture	1	.583**	.569**	.406**	.303**	.268**	.391**	.404**	.428**	.405**	.338**
Changing and improving	.583**	1	.686**	.430**	.415**	.337**	.356**	.341**	.306**	.265**	.257**
Making effective decisions	.569**	.686**	1	.513**	.408**	.376**	.367**	.349**	.344**	.314**	.296**
Leading and communicating	.406**	.430**	.513**	1	.494**	.479**	.496**	.526**	.515**	.501**	.420**
Collaboration and partnership	.303**	.415**	.408**	.494**	1	.584**	.462**	.468**	.432**	.353**	.380**
Building capacity for all	.268**	.337**	.376**	.479**	.584**	1	.583**	.484**	.390**	.367**	.412**
Achieving desired outcomes	.391**	.356**	.367**	.496**	.462**	.583**	1	.649**	.467**	.446**	.465**
Delivering value for business	.404**	.341**	.349**	.526**	.468**	.484**	.649**	1	.665**	.645**	.514**
Managing quality services	.428**	.306**	.344**	.515**	.432**	.390**	.467**	.665**	1	.880**	.784**
Delivering at pace	.405**	.265**	.314**	.501**	.353**	.367**	.446**	.645**	.880**	1	.730**
Civil service performance	.338**	.257**	.296**	.420**	.380**	.412**	.465**	.514**	.784**	.730**	1
**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).											

Source: compiled by the author

The Pearson correlation coefficient between independent variables and dependent variable of the two study areas describes different association. In case of Addis Ababa City Administration, all the determinant factors have moderate and above association. In case of Adama city Administration, the determinant factors have low, moderate, substantial and very substantial association with the dependent variable. This shows that the relative association of the independent variables with the dependent variables of Addis Ababa City Administration has better association than Adama City Administration.

The extent of the impact of individual general determining factors on management competencies

Regression analysis is a systematic method that is used to investigate the effect of one or more independent variables on a dependent variable. It is a reliable method of identifying which variables have impact on the dependent variable. The process of performing a regression allows to confidently determine which factors matter most, which factors can be ignored, and how these factors influence each other. Thus, this multiple regression is used in order to investigate the effect of each and overall bundle of determinant factors on the dependent variable.

Coefficient of determination

The coefficient of determination (denoted by adjusted R^2) is a key output of regression analysis. It is interpreted as the proportion of the variance in the dependent variable that is predictable from the independent variables. The coefficient of determination is the square of the correlation (r) between predicted variable and actual variable; thus, it ranges from 0 to 1. An R^2 between 0 and 1 indicates the extent to which the dependent variable is predictable. The Durbin–Watson statistic will always have a value between 0 and 4. A value of 2.0 indicates that there is no autocorrelation detected in the sample. Values from 0 to less than 2 indicate positive autocorrelation and values from 2 to 4 indicate negative autocorrelation.

As shown in Table 8, the overall bundle of determinant factors of Addis Ababa City Administration explains 70.2% ($R^2 = 0.702$) of the dependent variable. This implies that 70.2% of civil service performance in the institution clearly depends on the independent variables while the remaining 29.8% is determined by other unaccounted factors. This value indicates that there is 70.2% variation in dependent variable due to a one unit change in independent variables. The result of the Durbin–Watson value is 1.939 that is significant and approximate to 2. The F value is 66.266 at 0.000 significant level which shows that the model is good as its value is less than 0.05. The result $F = 66.266$ which is greater than 1, and $P < 0.01$ indicates that the combination of determinant factors have positive effect on civil service performance which is statistically significant and confident at 99%.

Table 8 also shows the overall bundle of determinant factors of Adama City Administration. As shown in the table, the overall bundle of determinant factors of Adama City Administration explains 63.5% ($R^2 = 0.635$) of the dependent variable. This implies that 63.5% of civil service performance in the institution clearly depends on the independent variables, while the remaining 36.5 % is determined by other unaccounted factors. This value indicates that there is almost 63.5% variation in dependent variable due to a one unit change in independent variables. The result of the Durbin–Watson value is 1.691 that is significant and approximate to 2. The F value is 49.922 at 0.000 significant level, which shows that the model is good as its value is less than 0.05. The result $F = 49.922$ which is greater than 1 and $P < 0.01$ indicates that the combination of determinant factors has positive effect on the dependent variable which is statistically significant and confident at 99%. The comparative analysis describes that the two study areas have almost similar characteristics in factors determining the civil service performance of their institutions.

Table 8: Comparison of model summary of the two study areas

Model summary								
City Admin-istrations	Adjusted R square	Std. error of the estimate	Change statistics					Durbin–Watson
			R square change	F change	df1	df2	Sig. F change	
Adama	.635	.45720	.648	49.922	10	271	.000	1.691
Addis Ababa	.702	.47239	.713	66.266	10	267	.000	1.939
a) Predictors: (Constant), DAP, CAI, BCA, LAC, SBP, CAP, ADO, MED, DVB, MQS								
b) Dependent variable: CSP								

Source: compiled by the author

Regression analysis

Table 9 shows the relative contribution of each independent variable by taking the beta value under the unstandardised coefficients. The higher the beta value, the strongest its contribution to the dependent variable.

Table 9: Multiple regression coefficient of Addis Ababa City Administration

Coefficients					
Determinant factors	Unstandardised coefficients		Standardised coefficients	T	Sig.
	B	Std. error	Beta		
(Constant)	.188	.162		1.165	.245
Seeing the big picture	.111	.059	.111	1.875	.062
Changing and improving	.258	.060	.215	4.277	.000
Making effective decisions	.004	.061	.003	.059	.953
Leading and communicating	.035	.054	.034	.642	.521
Collaboration and partnership	.023	.051	.020	.458	.647
Building capacity for all	.080	.055	-.069	1.448	.149
Achieving desired outcomes	.086	.062	.075	1.372	.171
Delivering value for business	.105	.068	.097	1.557	.121
Managing quality services	.130	.059	.118	2.194	.029
Delivering at pace	.395	.063	.391	6.295	.000
a) Dependent variable: Civil service performance					

Source: compiled by the author

Accordingly, delivering at pace (Beta = 0.395) makes the strongest contribution in explaining the dependent variable in which the result reveals that a one unit increase in delivering at pace would lead to a 0.395 unit increase in the level of civil service

performance, followed by changing and improving ($B = 0.258$) and managing quality services ($B = 0.130$) where both determinant factors have a statistically significant contribution ($\text{Sig.} < 0.05$) for the prediction of the dependent variable. On the other hand, all the seven independent variables have positive contributions but they do have statistically insignificant contribution for the prediction of the dependent variable.

The equation of multiple regressions is built on the dependent variable and independent variables. The objective of using regression equation is to describe and predict the given variables more effectively based on their contribution to the dependent variable. The result of the regression model is shown below.

$$CSP = 0.118 + 0.111SBP + 0.258CAI + 0.004MED + 0.035LAC + 0.023CAP + 0.080BCA + 0.086ADO + 0.105DVP + 0.130MQS + 0.395DAP$$

These coefficients indicate the amount of change in the dependent variable due to changes in independent variables. All independent variables have positive contribution to the civil service performance. Although the contributions of each independent variable are different, most of the contributions of independent variables are insignificant at 95% confidence level.

Table 10 shows the relative contribution of each independent variable by taking the beta value under the unstandardised coefficients. The higher the beta value, the strongest its contribution to the dependent variable.

Table 10: Multiple regression coefficient of Adama City Administration

Determinant factors	Coefficients				
	Unstandardised coefficients		Standardised coefficients	T	Sig.
	B	Std. error	Beta		
(Constant)	.820	.149		5.496	.000
Seeing the big picture	.022	.042	.026	.526	.599
Changing and improving	.003	.049	-.003	-.051	.959
Making effective decisions	.015	.052	.016	.286	.775
Leading and communicating	.042	.047	.045	.897	.370
Collaboration and partnership	.007	.046	.007	.145	.884
Building capacity for all	.098	.049	.101	2.005	.046
Achieving desired outcomes	.151	.055	.146	2.765	.006
Delivering value for business	.140	.054	.148	2.572	.011
Managing quality services	.547	.070	.630	7.781	.000
Delivering at pace	.187	.075	.194	2.481	.014
a) Dependent variable: Civil service performance					

Source: compiled by the author

Accordingly, building capacity for all (Beta = 0.098), achieving desired outcome (Beta = 0.151), delivering values for business (Beta = 0.140), managing quality services (Beta = 0.547), and delivering at pace (Beta = 0.187). When we consider quality management services, they contribute most to explaining civil service performance, with a one-unit increase in managing quality services leading to a 0.547-unit increase in the level of the dependent variable. All these five determinant variables have a statistically significant contribution (Sig. < 0.05) for the prediction of the dependent variable. On the other hand, all the other five determinant factors have insignificant contribution to the dependent variable. All the independent variables have positive contributions to the dependent variables, but they do have different contributions at 95% confidence level.

The equation of multiple regressions is built on the dependent variable and independent variables. The result of the estimated regression model is also shown below.

$$CSP = 0.820 + 0.022SBP + 0.003CAI + 0.015MED + 0.042LAC + 0.007CAP + 0.098BCA + 0.151ADO + 0.140DVP + 0.547MQS + 0.187DAP$$

These coefficients indicate the amount of change in the dependent variable due to changes in independent variables. All independent variables have positive contribution to the civil service performance. But, relation with all independent variables, except making quality services, show insignificant contribution in determining the civil service performance.

Comparative analysis of regression analysis of the two study areas

The comparative analyses of the two study areas show that all determinant factors of the two study areas describe positive contributions in predicting the dependent variable. Though the contribution of the determinant factors of the Addis Ababa City Administration has a greater influence on the dependent variable than that of the Adama City Administration, the two institutions have almost similar characteristics in terms of the factors determining their civil service performance.

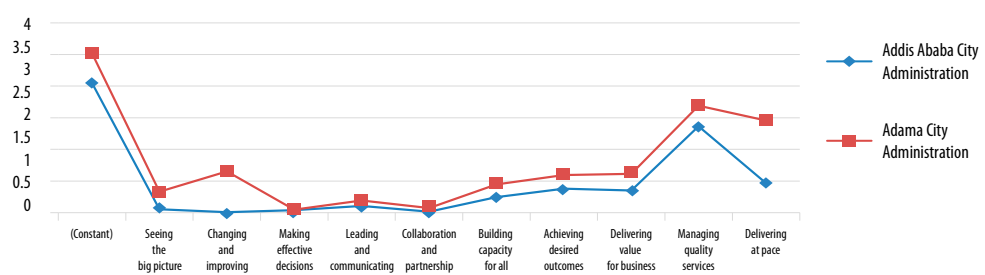


Figure 3: Comparison of the Beta values

Source: compiled by the author

Conclusions and recommendations

The findings indicate that the determinant factors influencing civil service performance have a moderate level of predictive power in both study areas. The average mean values from respondents suggest a generally acceptable perception of these factors in contributing to institutional performance. The coefficient of determination reveals that both Addis Ababa and Adama city administrations share similar characteristics regarding the variables affecting civil service performance. Furthermore, Pearson correlation results confirm statistically significant and positive relationships among the variables in both areas.

Although both administrations demonstrate moderate success in implementing these determinants, Addis Ababa shows slightly stronger contributions from individual factors, suggesting a performance gap between the two. While all identified factors positively influence civil service performance, their impact varies, and some factors are statistically less significant. Notably, “managing quality service” and “delivering at pace” emerged as significant predictors in both cities. Qualitative insights from interviews and focus group discussions further support these findings while also identifying areas of strength and limitation.

Despite overall progress, several challenges remain in the implementation of effective civil service performance strategies. Key limitations include: the absence of long-term strategic planning; bureaucratic resistance to change; limited support for employee innovation and improvement; minimal stakeholder and partner involvement in decision-making; weak recognition of the strategic value of competent personnel; gaps in talent management and development; lack of emphasis on continuous learning and self-assessment; inefficient resource utilisation relative to strategic goals; inadequate customer service management; and underuse of modern technology.

These challenges suggest a need for targeted interventions. Institutions should consolidate and build upon successful implementation practices while addressing these limitations through focused reforms. By doing so, civil service institutions can enhance their overall performance and meet the demands of a dynamic public service environment more effectively.

Acknowledgment

First and foremost, I am profoundly indebted to my University, ECSU, who sponsored the whole burden of covering all expenses that helped me to accomplish my study. I would also like to thank all participants for their responses after completing the data collection instruments. I would also like to express my heartfelt gratitude for the blind reviewers who gave me incredible comments and suggestions to improve the paper.

References

- ALEMU, Melese – LEMMA, M. (2011): The Contribution of Service Delivery Reform to Promote Good Governance in Addis Ababa. *Ethiopian Journal of Public Management and Development (EJPMDD)*, 2(1).
- BENAYOUNE, Abdelghani (2017): Competency-Based Framework: The Benefits and the Challenges. *International Journal of Management and Applied Science*, 3(9), 6–11.
- BHATTI, Nadeem – HASHMI, Muhammad Aamir – RAZA, Shoukat A. – SHAIKH, Faiz M. – SHAFIQ, Kamran (2011): Empirical Analysis of Job Stress on Job Satisfaction Among University Teachers in Pakistan. *International Business Research*, 4(3), 264–270. Online: <https://doi.org/10.5539/ibr.v4n3p264>
- BLIXT, Carley – KIRYTOPOULOS, Konstantinos (2017): Challenges and Competencies for Project Management in the Australian Public Service. *International Journal of Public Sector Management*, 30(3), 286–300. Online: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2016-0132>
- CHANYALEW, Mulat (2014): *The Significance and Practice of Good Governance in Addis Ababa, Ethiopia. The Case of Bole Sub-city*. Addis Ababa, Ethiopia: Indira Gandhi National Open University School of Social Science. Online: <http://www.repository.smuc.edu.et/bitstream/123456789/2808/1/Mulat%20Chanyalew.pdf>
- Civil Service Human Resources (2017): *Civil Service Competency Framework 2012–2017*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/edia/5a815610ed915d74e33fda4b/cscf_fulla4potrait_2013-2017_v2d.pdf
- DIBABA, Solomon (2015): Opportunities and Challenges for Good Governance in Ethiopia. *The Ethiopian Herald*, 8 October 2015. Online: <https://allafrica.com/stories/201510091427.html>
- DRAGANIDIS, Fotis – MENTZAS, Gregoris (2006): Competency Based Management: A Review of Systems and Approaches. *Information Management & Computer Security*, 14(1), 51–64. Online: <https://doi.org/10.1108/09685220610648373>
- GAMARRA, Pilar – GIROTTO, Michele – SEGUÍ-AMÓRTEGUI, Luis (2019): Managerial Competencies in the 21st Century: A Bibliographic Review of the Research Domain. In *EDULEARN19: 11th International Conference on Education and New Learning Technologies*. Palma, Spain: International Association of Technology, Education and Development (IATED), 3733–3742. Online: <https://doi.org/10.21125/edulearn.2019.0970>
- HARITS, Benyamin – BHAGYA, Tombak G. (2022): The Influence of Civil Servant Competence and Bureaucratic Reform on Organizational Performance at the Government Offices in Cianjur. In *Proceedings of the First International Conference on Science, Technology, Engineering and Industrial Revolution (ICSTEIR 2020)*. Atlantis Press, 17–22. Online: <https://doi.org/10.2991/assehr.k.210312.003>
- KOTHARI, C. R. (2004): *Research Methodology. Methods and Techniques*. New Delhi: New Age International Publishers.
- KUMAR, Ranjit (2011): *Research Methodology. A Step-by-Step Guide for Beginners*. London: Sage Publications Ltd.
- LAWLER, Edward (1994): From Job-Based to Competency-Based Organizations. *Journal of Organizational Behavior*, 15(1), 3–15. Online: <https://doi.org/10.1002/job.4030150103>

- NUNES, Francisco – MARTINS, Luis – DUARTE, Henrique (2007): *Competency Management in EU Public Administrations*. Survey Commissioned by the Portuguese EU-Presidency–EUPAN – Human Resources Working Group. Online: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/2007_2_PT_Competency_Management_in_EU_Public_Administrations.pdf
- OP DE BEECK, Sophie – HONDEGHEM, Annie (2010): *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Online: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-gov-gc-pem-2010.pdf>
- POBRIC, Braco (2021): Top Ten Management Competencies. *LinkedIn*, 8 December 2021. Online: https://www.linkedin.com/pulse/top-ten-management-competencies-pobric-leader-and-happiness-expert?trk=public_profile_article_view
- REKAŠIENĖ, Reda – SUDNICKAS, Tadas (2014): Kompetencijų modelio kūrimas ir taikymo perspektyvos Lietuvos valstybės tarnyboje. *Viešoji Politika ir Administravimas*, 13(4), 590–600. Online: <https://doi.org/10.13165/VPA-14-13-4-04>
- ROBERTS, T. Grady – HARDER, Amy – LINDNER, James (2022): 2022 State of the Journal Report. *Advancements in Agricultural Development*, 3(1), 1–3. Online: <https://doi.org/10.37433/ad.v3i1.191>
- SINGIRIKONDAA, Haveesh – DESAI, Shantanu (2020): Model Comparison of Λ CDM vs $R_h = ct$ using Cosmic Chronometers. *The European Physical Journal C, Particles and Fields*, 80(8). Online: <https://doi.org/10.1140/epjc/s10052-020-8289-8>
- YALEGAMA, Sugath – CHILESHE, Nicholas – Ma, Tony (2016): Critical Success Factors for Community-driven Development Projects: A Sri Lankan Community Perspective. *International Journal of Project Management*, 34(4), 643–659. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.02.006>
- YAMANE, Taro (1967): *Statistics. An Introductory Analysis*. New York: Harper & Row.

Tartalom

HÉRICS ATTILA ISTVÁN: <i>Vallási szimbólumok és a szekularizmus konfliktusai Európában</i>	5
ZSÓFIA NAGY: <i>The Development of Case Law on Parental Rights and Surrogacy at the European Court of Human Rights</i>	23
TÖRÖK CSABA: <i>A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtásának alapjogi aspektusai</i>	43
WÉBER DALMA: <i>Gyermekek kényszerű áttelepítése az orosz–ukrán konfliktusban</i>	53
JAFAR SAKKOUR: <i>International Economic Sanctions and Their Implications</i>	77
DABA MOTI DUGUMA: <i>The Impact of Management Competencies on Civil Service Performance</i>	87